



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

CMI CHR.
MICHELSEN
INSTITUTE

CUSTOS E CONSEQUÊNCIAS DAS DÍVIDAS OCULTAS PARA MOÇAMBIQUE



FICHA TÉCNICA:

Autores:

Edson Cortez (PhD), Antropologia Económica, Director Ejecutivo, CIP

Aslak Orre (PhD), Ciências Políticas, Investigador, Chr. Michelsen Institute

Baltazar Fael, Jurista, Coordenador do Pilar de Anticorrupção, CIP

Borges Nhamirre, Jornalista, Coordenador do Pilar de Procurement Público e Parcerias Público-Privadas, CIP

Celeste Banze, Economista, Ex-Coordenadora do Pilar das Finanças Públicas, CIP

Inocência Mapisse, Economista, Coordenadora do Pilar das Indústrias Extractivas, CIP

Kim Harnack (PhD), Economista, Investigador, Pilar das Finanças Públicas, CIP

Torun Reite (PhD), Economista, Investigadora e Consultora, Scanteam

Revisor linguístico: Samuel Monjane

Tradução para Inglês: Paul Fauvet

Gráfica & maquetização: Liliana Mangove



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Anticorrupção - Transparência - Integridade

Custos e Consequências das Dívidas Ocultas para Moçambique

“Este caso é muito importante para Moçambique uma vez que as infracções penais causaram efeitos devastadores na economia de Moçambique”

Procuradora-Geral da República, 23 de Agosto, 2019

Centro de Integridade Pública (CIP), Moçambique, e

Chr. Michelsen Institute, Noruega

Maputo, Moçambique / Bergen, Noruega

Mai de 2021

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	6
PREFÁCIO.....	9
AGRADECIMENTOS.....	12
ACRÓNIMOS E ABREVIACÕES.....	13
1 INTRODUÇÃO.....	16
1.1 Breve historial do esquema das dívidas ocultas.....	16
1.2 Uma redistribuição de pobres para ricos.....	18
1.3 Estrutura, metodologia e lógica analítica.....	19
2 OS CUSTOS DIRECTOS DAS DÍVIDAS OCULTAS	23
2.1 Metodologia e dados.....	23
2.2 Os custos directos relacionados com os empréstimos até ao fim de 2019	24
2.3 As despesas monetárias dos empréstimos no futuro	26
2.4 O prejuízo financeiro para o cidadão moçambicano	27
3. OS PREJUÍZOS ECONÓMICOS DAS DÍVIDAS OCULTAS	29
3.1 Introdução	29
3.2 Impacto das dívidas ocultas: Metodologia e cálculo	29
3.3 Sector Fiscal	33
3.4 Dívida Pública	36
3.5 Inflação: Queda no poder de compra	39
3.6 Sector Monetário e Cambial	42
3.7 Sector Externo	45
3.8 Análise do Sector Real	49
3.9 Conclusões	52

4. CUSTOS E EFEITOS POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS	55
4.1 Introdução: Índices tendem a piorar.....	55
4.2 Grelha analítica e metodologia	57
4.3 Mais tensão: A economia política da dívida oculta	61
4.4 Credibilidade do regime – interna e externa	72
4.5 Responsabilização e impunidade: O Executivo e os seus contrapesos institucionais	75
4.6 Finanças públicas: Menos transparência, mais ocultação	83
4.7 A democracia e o espaço público: Liberdades e repressão	91
4.8 Resumo: Teses sobre o impacto das DO	103
5. CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS	108
5.1 A pobreza aumentou	108
5.2 Mal-estar e menos oportunidades por cortes na despesa pública	114
5.3 O que dizem os moçambicanos sobre a situação socioeconómica ?.....	117
5.4 Resumo	118
6 SUMÁRIO DAS CONCLUSÕES	120
6.1 Fraude e corrupção política	120
6.2 Os custos financeiros directos	121
6.3 Os prejuízos económicos	122
6.4 Custos e efeitos políticos e institucionais.....	125
6.5 Os impactos sociais	127
7. ANEXOS	130
Anexo para o capítulo 2	130
ANEXO 1.3: Deliberações do Comité de Política Monetária no período de choque (2015-2017).....	136
ANEXO 2 PARA CAPÍTULO 3.....	138
Bases de dados económicas (cap. 2-3)	139
Bases de dados sobre governação, instituições e análise política (cap. 4)	139
8. BIBLIOGRAFIA	141

SUMÁRIO EXECUTIVO

Como uma dívida oculta e corrupta de USD 2 bilhões chegou a custar US \$ 11 bilhões e aumentou a pobreza

Em 2013, banqueiros europeus, empresários baseados no Médio Oriente, políticos e altos funcionários do Estado moçambicano conspiraram para organizar um empréstimo de USD 2 bilhões para Moçambique – equivalente a 12% do PIB de um dos países mais pobres do mundo. O empréstimo foi mantido em segredo. Nenhum do dinheiro do empréstimo, excepto subornos, foi para Moçambique, nem foram criados serviços ou adquiridos equipamentos em benefício do povo moçambicano.

Os efeitos colaterais de um escândalo de corrupção tão grande já podem ter custado a Moçambique USD 11 bilhões – quase todo o PIB do país em 2016 – e quase 2 milhões de pessoas foram empurradas para a pobreza. Se Moçambique for forçado a pagar o serviço desta dívida, haverá mais 4 bilhões de USD para pagar, para além dos futuros impactos prejudiciais.

Este relatório é um inventário dos enormes custos e das consequências do escândalo das dívidas ocultas – medindo-os em números sempre que possível e rastreando a cadeia de eventos e tendências prejudiciais daí resultantes. Os impactos foram económicos (custos directos e danos), institucionais (deterioração do ambiente político-institucional) e sociais (queda do bem-estar).

Custos económicos

Existem *custos directos* associados aos empréstimos, principalmente custos passados e futuros de juros e reembolsos. Os custos directos incorridos até 2019, inclusive, totalizaram USD 674,2 milhões. A isso somar-se-ão outros USD 3,93 bilhões que o país terá de pagar para o serviço da dívida oculta até 2031.

A crise económica foi causada, em parte, pela própria dívida mas, ainda mais pelos danos que derivaram do sigilo e da corrupção, e a consequente descredibilização. O seu impacto sobre os moçambicanos foi muito mais do que só as dívidas ocultas em si. Quando começaram a circular rumores sobre empréstimos ocultos, os ministros moçambicanos mentiram ao FMI e aos embaixadores dos países parceiros de desenvolvimento de Moçambique, negando a existência de quaisquer empréstimos. Quando o Wall Street Journal revelou a dívida oculta, em Abril de 2016, a reacção foi extrema. Os doadores e credores, que mantiveram o país à tona, deram uma machadada ao seu apoio, que diminuiu drasticamente. O FMI suspendeu o seu programa e os doadores cancelaram o apoio directo ao orçamento e outras ajudas ao governo – uma redução de USD 831 milhões em 2016 em comparação com o ano anterior. O efeito dominó que resultou desta situação incluiu uma crise fiscal que impossibilitou o governo de pagar as suas contas; houve uma grande desvalorização da moeda; a dívida externa tornou-se impagável; a economia desacelerou fortemente; o PIB real per capita caiu; o desemprego disparou; e a pobreza aumentou.

Este relatório calcula todos esses danos. A melhor e a mais simples medida geral dos danos é a queda no valor do PIB causada pela dívida, que calculamos em USD 10,7 bilhões no período de quatro anos. Os custos futuros do PIB perdido continuarão a acumular-se, uma vez que os danos causados pelas DO são perenes.

Resumo de custos e perdas devido aos DO, 2016-2019

Custos Económicos das DO	TOTAL em USD milhões					Per capita em USD
	2016	2017	2018	2019	Total	
Custos Directos, pagamentos feitos	674				674	22
Perdas da desaceleração económica	3.384	3.120	2.339	1.815	10.659	381
Custos económicos totais	4.058	3.120	2.339	1.815	11.333	403

Resumindo, um grupo de empresários corruptos e altos funcionários do governo comprometeu Moçambique com uma dívida de mais de USD 2 biliões. O produto desta fraude foi dividido entre eles. **Isto custou aos moçambicanos, só nos anos 2016-2019, mais do que USD 11 biliões** – USD 403 por cidadão.

Para além deste prejuízo, nos próximos dez anos, está programado que Moçambique pague cerca de USD 4 biliões adicionais em custos directos (serviço da dívida), sem contar com o incalculável prejuízo económico que continuará.

Custos sociais

A redução repentina dos donativos externos após a revelação das dívidas ocultas em Abril de 2016 desencadeou uma instabilidade fiscal e monetária que obrigou o governo a reduzir severamente os gastos públicos.

Em 2016, a despesa pública real (em USD) foi reduzida para menos da metade do que era em 2014. Essa redução da despesa pública atingiu os sectores que visam o **bem-estar social**. Comparando a média de três anos, de 2016-18, com os três anos anteriores, os gastos com a saúde e educação caíram em US \$ 1,7 biliões – inteiramente devido às DO. Posto em termos *per capita*, o escândalo causou a cada cidadão moçambicano:

- US \$ 10 a menos no sector de educação, a cada ano;
- US \$ 7 a menos no sector de saúde, a cada ano.

Há muitos indícios de que **a pobreza aumentou** durante os anos posteriores a 2015, em várias formas de medi-la. O aumento súbito da inflação em 2016 e o aumento dos preços deixaram 2,6 milhões de pessoas abaixo do limiar da pobreza baseada no consumo, conforme mostram estudos que projectam níveis de pobreza em 2016 usando dados mais recentes dos inquéritos às famílias (IOF 2014/15). Nesta base estimou-se a proporção do aumento da pobreza a ser explicada pelas dívidas ocultas e constatou-se que:

- por causa do escândalo das dívidas ocultas, pelo menos 1,9 milhões de pessoas ficaram abaixo da linha de pobreza baseada no consumo até 2019.

Esta é a medida mais clara da tragédia que o escândalo da dívida oculta infligiu aos moçambicanos!

Custos políticos e institucionais

Os custos e as consequências do escândalo das dívidas ocultas no panorama político e institucional em Moçambique foram reais e graves, mas nenhum número ou nenhuma moeda captura todo o seu impacto.

O desempenho de Moçambique deteriorou-se em todos os índices relevantes que medem aspectos da democracia, governação, gestão das finanças públicas e credibilidade na década entre 2010-2020. Muitos dos índices também registaram uma aceleração da deterioração após 2013, quando a dívida foi contraída, e uma queda particularmente acentuada após a descoberta da dívida oculta em 2016 – a “arma fumegante” evidenciando a sua contribuição. Este relatório vai para além das evidências circunstanciais e mostra como e por que razão a dívida oculta contribuiu para a deterioração da governação.

Sabendo-se que a dívida era ilegal e fraudulenta, alguns moçambicanos poderosos promoveram acções que contradiziam com uma boa governação democrática. Eles agiram com a intenção de:

Ocultar o negócio e a dívida reduzindo a transparência. Indivíduos com altos cargos políticos mentiram ao público sobre a dívida e as reformas da gestão das finanças públicas estagnaram ou foram revertidas;

Buscar a impunidade, manipulando a política e as instituições para evitar a responsabilização por crimes puníveis. Até agora, ninguém em Moçambique foi responsabilizado e condenado por acções manifestamente ilegais ligadas à contratação das DO. Os sistemas de fiscalização e contrapesos falharam. O sistema judiciário e a Assembleia da República não conseguiram controlar a actuação do Executivo. Uma comissão especial da Assembleia da República foi altamente crítica, mas nenhuma acção foi tomada. O Conselho Constitucional decidiu que as dívidas ocultas eram inconstitucionais, mas o Executivo ignorou esta decisão.

As suas acções levaram ainda a:

- Conflito político, reduzindo a cooperação institucional. A injeção de grandes quantias de dinheiro em uma facção da elite política e a inevitável disputa sobre a responsabilidade após a fraude, o aumento das lutas entre as facções e o caos institucional.

- Descredibilização do país e da sua reputação, pois a eventual e inevitável descoberta da dívida prejudicou a reputação e a integridade do governo e do país. A classificação de crédito de Moçambique despencou e a sua reputação como um sério parceiro de desenvolvimento foi severamente afectada.

Alguns dos custos foram inevitáveis da decisão de defraudar o Estado e a população. No entanto, algumas escolhas políticas não eram inevitáveis. Quando a sociedade moçambicana reagiu à fraude, com exigências de responsabilização e recusa de pagamento da dívida, o estado optou por implementar:

- **Medidas autoritárias**, contrariando os princípios da Constituição liberal-democrática. O assédio de indivíduos influentes reduziu o espaço para críticas públicas. A manipulação flagrante das eleições em 2018 e 2019 reduziu as possibilidades de o regime perder o poder.

Resumindo, as dívidas ocultas e o escândalo que se seguiu impactaram fortemente na política e nas instituições e levaram a:

1. Mais contradições e conflitos debilitantes dentro do estado e do sistema político;

2. Pior qualidade de governação e enfraquecimento de instituições estatais;

3. Descredibilização do regime e do governo;

4. Um país menos democrático e mais autoritário.

PREFÁCIO

A origem do relatório

Este relatório é um contributo do Centro de Integridade Pública (CIP) de Moçambique e do Christian Michelsen Institute (CMI) da Noruega, para a compreensão do maior escândalo de corrupção da história de Moçambique, comumente denominado “o escândalo das dívidas ocultas”. O relatório está longe de ser uma narrativa final sobre este grande escândalo de corrupção que abalou Moçambique, mas será um importante passo para frente no debate. Pode constituir um ponto de partida para diferentes abordagens que podem ser feitas a este caso. O rumo que o caso tomou, tanto a nível interno como internacional, é prova disso.

O relatório apresenta, de forma sucinta, os custos financeiros, económicos, políticos e sociais desta enorme fraude financeira que se alega estarem envolvidas: a empresa franco-libanesa Privinvest, dois bancos internacionais nomeadamente o Credit Suisse e o russo VTB e figuras de topo do governo moçambicano próximas ao antigo Presidente Armando Guebuza.

Embora o valor inicial recebido por empréstimo pelas empresas Ematum, ProIndicus e Mozambique Asset Management (MAM) tenha sido de USD 2 mil milhões, os custos directos e os estragos que esta fraude causou à economia do país já ultrapassa USD 11 mil milhões. Para além disso, Moçambique terá de pagar – conforme o valor actual da dívida – um total de USD 4 mil milhões. Ao longo do relatório é possível descortinar que a descoberta desta dívida teve um efeito dominó transversal a todos os sectores, quer sejam eles produtivos ou não, da economia de Moçambique, deteriorando a confiança que os cidadãos depositam nas instituições políticas, bem como a imagem do país a nível internacional. Uma consequência directa das dívidas foi que acabou por criar milhões de pobres adicionais, aqui estimados em 1,9 milhões de pessoas até 2019.

Este relatório resulta de que, em 2019, o Centro de Integridade Pública (CIP) convidou investigadores do Chr. Michelsen Institute (CMI) em Bergen, Noruega, a integrar uma equipa para fazer um inventário dos custos e consequências económicas, sociais e políticas das dívidas ocultas e a seguir calcular e estimar o tamanho de cada custo e consequência. Inspirado por estudos importantes que visavam estimar os custos e consequências da corrupção em Moçambique (Stasavage 1999; CIP&CMI 2016; Tvedten & Picardo 2019), e outros que cedo chegaram a resultados parciais sobre os custos das dívidas ocultas (Isaksen & Williams 2016; Mosca & Aiuba 2017; Weimer & Carrilho 2017), este estudo visa fazer um inventário global dos seus prejuízos.

As dívidas ocultas, a pandemia e outras calamidades

A elaboração final do relatório teve lugar na segunda metade de 2020, altura em que a pandemia de COVID-19 estava a fustigar tanto Moçambique como o resto do mundo. Esta análise, não fará menção a esta chaga pela simples razão de que o último ano incorporado no relatório é o de 2019. É notável, porém, que Moçambique, naquele ano, sofreu as consequências e os custos anormais associados aos estragos provocados pelas tempestades conhecidos como Idai e Kenneth. As consequências destas calamidades serão incorporadas nas devidas análises nos indicadores relevantes.

O leitor terá a oportunidade de apreciar que um pequeno grupo de pessoas ligadas ao escândalo das dívidas ocultas, algumas moçambicanas e outras estrangeiras, provocou estragos que superam em grande escala os causados pelas tempestades. As dívidas que eles conseguiram ocultar até 2016 resultaram num descalabro económico, numa fragilização das instituições de governação e numa perda de confiança política, nacional e internacional, e contribuíram para piorar os indicadores sociais.

Sem conhecermos ainda as consequências da pandemia em curso neste momento, temos a certeza de que Moçambique teria tido muito melhor capacidade para enfrentar a pandemia – e se calhar ainda o problema da guerra crescente em Cabo Delgado – se não fossem as dívidas ocultas. Por exemplo, mostraremos que é provável que os serviços de saúde estivessem em melhores condições se não fossem as DO. Embora a nossa análise seja principalmente retrospectiva, é-nos óbvio que os custos das dívidas ocultas terão consequências, de atraso de desenvolvimento, também no futuro – como um coeficiente que multiplica o peso de todas as demais dificuldades.

A análise do relatório deixa de lado as especulações sobre o futuro, o debate forense sobre indivíduos responsáveis, e as considerações normativo-políticas sobre as reformas de governação necessárias. Dedicar-se, principalmente, a descrever e analisar as *consequências* das dívidas ocultas e a calcular os seus *custos* de forma realística desde que foram concebidas até, e inclusive, finais do ano de 2019.

A situação judicial das DO

Quando a equipa de investigadores do CIP e do CMI terminou a redacção deste relatório, em Moçambique encontravam-se detidos 17 cidadãos moçambicanos acusados pela Procuradoria Geral da República de estarem envolvidos e de se terem beneficiado directamente deste esquema de corrupção. Dentre estes destacam-se:

- Ndambi Armando Guebuza, filho do antigo Presidente de Moçambique, Armando Guebuza;
- Gregório Leão, antigo director dos Serviços de Informação e Segurança do Estado (SISE)
- António Carlos do Rosário, antigo Presidente do Conselho de Administração da Ematum, ProIndicus e MAM;
- Inês Moiane, secretária particular do Presidente Armando Guebuza;
- Renato Matusse, assessor político do então Presidente Armando Guebuza;
- Teofilo Nhangumele, um dos moçambicanos que é também acusado neste mesmo caso pela justiça norte-americana.

A nível internacional, encontrava-se detido na África do Sul, desde 29 de Dezembro de 2018, o antigo ministro das finanças, Manuel Chang, que aguardava a decisão de extradição, ou para os Estados Unidos de América, ou para Moçambique. Durante o tempo em que Chang aguardava por essa decisão, nos Estados Unidos, no tribunal de New York, Jean Boustani foi julgado e o júri considerou que ele não tinha cometido os crimes de que era acusado na jurisdição do tribunal de New York, tendo, portanto, sido absolvido das acusações que pesavam contra ele.

Nos tribunais de Londres decorriam outras disputas judiciais que opunham diferentes actores, dentre os quais se destaca a Procuradoria-Geral da República de Moçambique contra Credit Suisse e a Privinvest, por um lado, e por outro, o grupo de credores contra o governo de Moçambique, como também do VTB contra a MAM e a República de Moçambique.

Como se pode depreender, à altura da redacção final deste relatório, este caso encontrava-se muito longe de ter um desfecho nas diversas jurisdições onde decorriam as disputas judiciais. Porém, os seus efeitos, desde 2016, já são visíveis na vida dos milhões de moçambicanos que testemunharam o agravamento do custo de vida e a profunda crise económica e financeira em que o país se viu mergulhado.

No que diz respeito aos processos judiciais, apesar de lamentável, é compreensível a demora nos julgamentos dos vários casos relacionados com este grande esquema de corrupção. Justifica-se pelo facto de que os mesmos decorrem em diversas jurisdições e potencialmente poderem ter um efeito de contágio, isto é, a decisão de um caso, poder influenciar ou produzir evidências para os outros casos.

O caminho a seguir

Porém, a mesma desculpa não é aplicável quando se trata da demora na introdução de reformas estruturais que impeçam a ocorrência de novos casos daquela magnitude.

Desde a descoberta das dívidas ocultas, em Abril de 2016, já se passam mais de 4 anos e o foco das análises continua nos indivíduos que estiveram por detrás da contração das mesmas, e nunca na análise de como o sistema de *checks and balances* falhou completamente em criar anticorpos para que uma fraude desta natureza não acontecesse.

A Assembleia da República (AR) falhou completamente no seu papel de fiscalizador da acção do Executivo e mesmo depois da descoberta das dívidas não se redimiou. A comissão parlamentar que investigou o caso foi um claro exemplo

desse fracasso da AR. O parlamento moçambicano nunca conseguiu olhar para o caso das dívidas ocultas como uma oportunidade para iniciar um debate mais profundo sobre o papel do legislativo como fiscalizador da acção governativa, provavelmente porque o parlamento é controlado pelo partido governamental que se beneficiou da burla (em sede do tribunal foram apresentados documentos comprovativos de transferência bancária de cerca de USD 10 milhões para financiamento da campanha do partido Frelimo), e da qual pelo menos uma parte da liderança participou. Portanto, é um assunto incómodo para a bancada parlamentar da Frelimo, que tem maioria no parlamento.

No que diz respeito ao judiciário, este também se revelou sem poder suficiente para forçar o executivo a cumprir com a constituição. A recusa do Governo em cumprir com a decisão do Conselho Constitucional é o exemplo mais flagrante.

É imperioso que o país reflecta profundamente sobre as reformas estruturais que devem ser implementadas para que casos como estes não se repitam e, após essa reflexão, é necessário que se criem mecanismos que garantam que essas reformas sejam realizadas. A Assembleia da República deveria liderar esse processo.

Porém, os intelectuais, académicos, as organizações da sociedade civil, e até o público em geral, podem, e devem, desempenhar um papel importante de modo a “ajudar” as instituições políticas a fazerem as reformas necessárias.

Actualmente, as fragilidades do sistema ainda persistem. Deste modo, novos actores e o conhecimento do que é que correu mal em relação às dívidas ocultas pode conduzir a um calote mais arrojado e que evite financiamento proveniente de países ocidentais, tais como os Estados Unidos e a Inglaterra, que possuem uma legislação que pode actuar para além das suas fronteiras físicas.

Se os sistemas de controlo interno continuarem fracos, se o parlamento e o judiciário continuarem como órgãos decorativos, o Governo do dia, num sistema presidencialista em que o Presidente da República é o “todo-poderoso”, pode ir buscar financiamentos a credores que estejam fora das praças financeiras ocidentais, mas que tenham liquidez, e como contrapartida, pelos elevados riscos, exijam como moeda de troca os recursos naturais do país.

Esta fraqueza institucional, ou das instituições de *checks and balance*, levanta algumas questões, no caso de Moçambique conseguir ganhar os processos que intentou em Londres e se tiver que ser recompensado pelos danos causados aos moçambicanos. Se essa hipótese viesse a concretizar-se, para onde é que iria o dinheiro da compensação ao país pelos danos causados pelas DO? Se as instituições não são credíveis, e são controladas pelo executivo e pelo partido que controla o Governo, então pode-se aventar a possibilidade desse dinheiro voltar para as mãos de alguns dos envolvidos neste caso, deitando abaixo todo o esforço que esteja a ser feito para que empresas como Privinvest e Credit Suisse possam ser também responsabilizadas pelos danos causados ao país.

Este relatório é um contributo para o debate em torno deste assunto podendo constituir uma ferramenta útil para os decisores políticos, para as instituições públicas, para a Assembleia da República, a Procuradoria Geral da República, o Tribunal Administrativo, o Conselho Constitucional, o sector privado, as organizações da sociedade civil, intelectuais, académicos e o público em geral. Estamos confiantes de que o relatório vai contribuir para que haja debates construtivos e estruturantes. Debata-o, critique-o e melhore as suas análises e estimativas. Mas, sobretudo: Use-o!

Que seja conhecida a extensão e a gravidade da injustiça cometida, que nunca se repita, e que as suas lições sejam utilizadas para construir uma sociedade mais justa, equitativa e segura!

Edson Cortez, Director Executivo do CIP

Março, 2021

AGRADECIMENTOS

Em Maio de 2019, a equipa conjunta organizou um seminário em Maputo com aproximadamente vinte convidados, todos destacados observadores e comentadores da situação moçambicana. O presente relatório beneficiou-se muito dos *inputs* dos participantes. Alguns dos participantes, e outros colaboradores convidados, também fizeram comentários aos rascunhos do relatório. A equipa conjunta do CIP e do CMI também recebeu encorajamento específico de outras individualidades moçambicanas e de parceiros de desenvolvimento em Maputo, alguns dos quais que também contribuíram com informações, entrevistas e conversas.

Os autores deste estudo também querem homenagear as moçambicanas e os moçambicanos que incansavelmente reivindicaram, questionaram, examinaram e verificaram informação relacionada com a conspiração das dívidas ocultas – e sobretudo àqueles que sacrificaram as suas vidas ou a sua saúde no combate à corrupção.

Queremos estender os nossos profundos agradecimentos a todos que desta forma contribuíram, guiaram-nos e encorajaram-nos neste caminho.¹ A responsabilidade por eventuais erros e falhas, no entanto, é da inteira responsabilidade dos autores deste relatório.

¹ Estamos particularmente gratos pelos extensos revisões, comentários e contributos oferecidos por Lars Ekman, Yasfir Ibraimo, Jan Isaksen, Joseph Hanlon, Rick Messick, João Mosca, Ricardo Soares de Oliveira, Roberto Tibana, e Helge Rønning.

ACRÓNIMOS E ABREVIACÕES

AFP	Agence France Presse
AR	Assembleia da República
BBC	British Broadcasting Corporation
BM	Banco de Moçambique
BT	Bilhetes de Tesouro
CC	Conselho Constitucional
CGE	Conta Geral do Estado
CIP	Centro de Integridade Pública
CMI	Christian Michelsen Institute
CNN	Cable News Network
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito <i>or</i> Corruption Perception Index
CPMO	Comité de Política Monetária
CRM	Constituição da República de Moçambique
CTF	Código de Transparência Fiscal
DFID	Department for International Development. (Reino Unido)
DNT	Direcção Nacional do Tesouro
DO	Dívidas Ocultas
DW	Deutsche Welle
EIU	Economist Intelligence Unit
EMATUM	Empresa Moçambicana de Atum S.A.
ENH	Empresa Nacional de Hidrocarbonetos
EU	European Union
EUA	Estados Unidos da América
EXP	Exportações
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPC	Facilidade Permanente de Cedência
FPD	Facilidade Permanente de Depósitos
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
FTE	Fiscal Transparency Evaluation
GFP	Gestão das Finanças Públicas
GGMB	Grupo Global de Obrigacionistas de Moçambique
HDI	Human Development index
IAF	Inquérito aos Agregados Familiares
IDE	Investimentos directos estrangeiros
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEP	Instituto Nacional de Empregos
IOF	Inquéritos aos Agregados Familiares sobre Orçamento Familiar
KPMG	Klynveld Peat Marwick Goerdeler (serviços de contabilidade)
LIBOR	London Inter-Bank Offered Rate
MAIBOR	Maputo Inter-Bank Offered Rate (Taxa de juro média do Mercado Monetário Interbancário na praça de Maputo)
MAM	Mozambique Asset Management, S.A.
MDM	Movimento Democrático de Moçambique;
MEF	Ministério da Economia e Finanças

MIMO	Mercado interbancário de Moçambique
MMT	mil milhões de Meticais
MP	Ministério Público
OBI	Open Budget Initiative
OE	Orçamento do Estado
ONG	Organização não governamental
PCA	Presidente do Conselho de Administração
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PGR	Procuradoria Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequenas e Médias Empresas
PNUD	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
PP	pontos percentuais
PPP	Parcerias Público-Privado
PR	Presidente da República
REC	Receitas
REO	Relatório de Execução Orçamental
RIL	Reservas internacionais líquidas
RO	Reservas obrigatórias
RSA	República da África do Sul
RWB	Reporters without borders
SC	Sociedade Civil
SD	Serviço da Dívida
SG	Secretário Geral
SIMP	Serviço Integrado de Monitoria e Protecção
SISE	Serviços de Informação e Segurança do Estado
TA	Tribunal Administrativo
TIM	Televisão Independente de Moçambique
TS	Tribunal Supremo
TVM	Televisão de Moçambique
UNU-WIDER	United Nations University – World Institute for Development Economics Research
VPD	Valor Presente da Dívida
VTB	Vnesh Torg Bank (banco russo)
WGI	World Governance Indicators

1. INTRODUÇÃO

1. INTRODUÇÃO

1.1 Breve historial do esquema das dívidas ocultas

A história das dívidas ocultas em Moçambique começa quando, algures depois de 2010, indivíduos numa empresa Franco-Libanesa de construção naval baseada no Médio Oriente, a Privinvest, fazem contacto com gestores no banco Credit Suisse e algumas pessoas ligadas ao Governo de Moçambique com a proposta de um negócio bilionário. O pressuposto era que, devido às receitas futuras decorrentes da exploração do gás recém-descoberto na bacia de Rovuma, Moçambique podia aceitar recursos financeiros dos bancos com a promessa crível de que facilmente teria a capacidade de reembolsá-los.

Esta proposta de negócio – ou mais precisamente, o esquema – leva ao escândalo das “dívidas ocultas”. Dívidas Ocultas é a expressão utilizada para denominar a dívida associada aos empréstimos feitos em 2013 e 2014 para três empresas públicas – a *Empresa Moçambicana de Atum SA* (EMATUM), a *Mozambique Asset Management* (MAM) e a *ProIndicus SA* – todas tuteladas pelo Ministério da Defesa. A dívida da EMATUM veio ao conhecimento público em 2013, enquanto a dívida do MAM e ProIndicus permaneceram ocultas até Abril de 2016.²

As três entidades, criadas nos mesmos anos em que angariaram os mega empréstimos, apresentaram projectos de pesca e de segurança marítima usando o Credit Suisse e o Vnesh Torg Bank (VTB, russo) como parceiros financeiros. Estes bancos concederam empréstimos de cerca de USD 2 bilhões às três empresas.³

Tabela 1. Garantias e avales autorizados em 2013 e 2014

Empresa	Ano do empréstimo	Valor do empréstimo	
		USD (milhões)	MT* (milhões)
EMATUM SA	2013	850	59.130
ProIndicus SA	2013	622	43.271
MAM SA	2014	535	37.218

Fonte: DNT e Lei n.º 1/2013, de 7 de Janeiro e Lei n.º 1/2014, de 24 de Janeiro.

*Ao câmbio em Junho de 2020 em que 1 USD=69,6 Meticais (o câmbio em 2013 dava 1 USD=29,84 Meticais).

Já é do conhecimento público que a maior parte do dinheiro emprestado foi aplicado para fins que nada tinham a ver com a pesca, nem com a segurança marítima. Foram aplicados sim para fins alheios – entre estes subornos extravagantes para os implicados em Moçambique, na Europa e no Médio Oriente. Uma auditoria às três empresas em 2017, feita pela auditora Kroll, tirou toda a dúvida sobre uma questão essencial: As empresas foram construídas não para funcionar, mas para funcionar como veículos para soltar dinheiro dos bancos estrangeiros (Kroll 2017). Por consequência, as empresas nunca chegaram a funcionar como deviam e acabaram por falir. Por terem estado inoperativas, elas não produziram nenhum lucro com que pudessem pagar a dívida a elas associada, nem puderam produzir bens, emprego ou outros benefícios públicos.

Há indícios de que indivíduos ligados à empresa Franco-Libanesa Privinvest foram decisivos como intermediários no negócio. São acusados de ter prometido subornos aos moçambicanos envolvidos no esquema em troca de grandes contratos com as três empresas. Para facilitar o processo, e garantir o necessário apoio político em Moçambique e os primeiros empréstimos do Credit Suisse, um empregado do Privinvest, Jean Boustani, afirmou em sede de tribunal em New York, ter pagado milhões de dólares a políticos e intermediários moçambicanos e a banqueiros. Os “estudos de viabilidade das empresas” que supostamente justificariam a cedência de empréstimos pelos bancos pareciam meras falsificações. Fala-se, por isso correctamente, de um esquema corrupto altamente “sofisticado”.

² Podemos dizer que as dívidas foram “ocultadas” porque a dívida não apareceu em nenhum documento acessível ao público, como na estatística fiscal, no Orçamento do Estado, na Conta Geral do Estado ou noutros documentos de forma como devia ser em linha com o quadro legal e regulativo e de boas práticas.

³ Importa notar que do empréstimo da EMATUM – os bonos chamados “Tunabonds” – só 782,4 milhões de dólares foram desembolsados, equivalente a um desconto de 8%. Assim mesmo, estes bonos foram convertidos em 2016 em bonos soberanos com desconto (“haircut”), agora chamados Mozam Eurobonds, resultando em obrigações de 727,5 milhões de dólares.

É a soma destes empréstimos e da emissão de dívida – com o aval e garantia do Estado, ilegalmente assinados pelo antigo Ministro das Finanças, Manuel Chang – que constitui o pacote das dívidas ocultas. Com o aval do Governo, esses créditos passaram a constituir dívida contingente do Estado. No entanto, as dívidas em causa foram contraídas sem a devida autorização da Assembleia da República, referida na alínea p) do n.º 2 do artigo 179, da Constituição da República, segundo a qual compete a este órgão autorizar o Governo, definindo as condições gerais dentro do contexto do Orçamento do Estado, a contrair ou a conceder créditos. A inconstitucionalidade da angariação destes empréstimos foi confirmada em dois momentos pelo Conselho Constitucional, a da EMATUM em Junho de 2019 e a da MAM e da ProIndicus em Maio de 2020.

Talvez por estarem conscientes da ilegitimidade, ilegalidade e inconstitucionalidade do esquema – indivíduos próximos do então Presidente da República, Armando Guebuza, já tinham recebido, ou iriam receber, subornos de “facilitação” – os envolvidos decidiram e conseguiram ocultar o verdadeiro tamanho da dívida durante quase três anos. A primeira descoberta destas dívidas, a da EMATUM em Setembro de 2013,⁴ provocou alguns transtornos políticos em Moçambique e dificuldades nas relações entre o Governo de Moçambique e os seus parceiros, em particular com o FMI. Mas esta primeira fase do escândalo foi mais branda que a descoberta dos outros dois empréstimos.⁵

O escândalo de maior dimensão eclodiu quando a 3 de Abril de 2016, o *Wall Street Journal* informou sobre a existência de quase USD 1,2 mil milhões anteriormente não divulgados referentes aos empréstimos das empresas ProIndicus e MAM. Mesmo assim, no começo, o Governo continuou a declinar a existência dos empréstimos, o que reflectiu a politização da estratégia económica do Governo, ignorando os padrões internacionais de boa governação comumente aceites.

Em retrospectiva, é óbvio que o Governo de Moçambique, como entidade colectiva, optou pela via de ocultação dos facts. Foi a imprensa nacional e internacional que começou a questionar as dívidas. Foi a sociedade civil, em Maputo, que fez campanha a pedir transparência. Foi a comunidade doadora que fez pressão para conseguir uma auditoria às três empresas e grande parte dos detalhes que sabemos foram revelados em tribunais de Londres e de Nova Iorque. Em vez de ser prestativo com informação, a falta de transparência reinava, e a isso ajuntavam-se declarações que visavam desnortear o público, tal como a contínua recusa da existência da dívida.⁶ Ao não “pôr as cartas na mesa”, o Governo alimentou um clima de suspeitas e desconfiança que, a partir de Abril de 2016, se transformaram em consequências económicas e político-institucionais.

O reconhecimento jurídico deste acto ilegal sofreu adiamentos e o impacto das dívidas ocultas foi crescendo cada vez mais. O FMI suspendeu o programa de apoio ao governo, e em poucos meses todos os doadores de apoio ao orçamento do Estado suspenderam o seu apoio. Instalou-se um ambiente de desconfiança geral nas relações de Moçambique com os parceiros internacionais de desenvolvimento. O imbróglho legal continuava até que, em 2020, agudizou-se ao ponto de ser caricato: Enquanto o Parlamento reconhecia as dívidas ocultas e o Executivo insistia na necessidade de pagá-las; o Conselho Constitucional declarou todas as dívidas ocultas inconstitucionais (e por isso nulas e sem efeito), enquanto a Procuradora-Geral da República processava o Credit Suisse e a Privinvest no England and Wales High Court of Justice em Londres pela fraude relacionada com e relacionada com o estabelecimento da dívida.⁷

4 <https://noticias.sapo.mz/actualidade/artigos/cronologia-da-criacao-da-ematum-a-crise-por-divida-escondida> (acedido em 26/08/2019 às 15h12minutos)

5 O problema com o FMI só veio em Abril de 2016. Em 2015, o FMI deu um programa financeiro, mesmo sabendo da EMATUM.

6 Um outro exemplo foi a publicidade comprada na revista Global Business, uma propaganda fantástica e inacreditável, sobre uma frota de pesca de atum que iria gerar receitas para EMATUM acima de USD 200 milhões por ano. Ver [‘EMATUM, fishing for the future of Mozambique’](#).

7 A introdução do processo da República de Moçambique contra Credit Suisse, Privinvest e outros, encontra-se aqui: <https://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Comm/2020/1709.html>

1.2 Uma redistribuição de pobres para ricos

Dado o historial traçado acima, queremos para já resumir – em três simples pontos – de que é que o esquema se tratou.

1. **Ganho individual.** Os beneficiários eram um pequeno grupo de indivíduos acusados de estar envolvidos na elaboração do esquema. Eram três grupos distintos, todos eles provindos de elites e já abastados nos seus respectivos países. Destacam-se: 1) banqueiros na Europa; 2) políticos e pessoas com influências políticas em Moçambique (os que receberam subornos ou que desviaram dinheiro das empresas); e 3) Privinvest, com os seus donos, funcionários e intermediários.
2. **Sem interesse público.** Estes empréstimos não trouxeram nada que, mesmo com um esforço de imaginação, possamos chamar um benefício público. Em outras palavras, nenhum moçambicano – além dos implicados no esquema – se beneficiou das dívidas ocultas.
3. **Fraude.** As dívidas ocultas foram angariadas de maneira ilegal e, segundo a PGR, criminal. O Conselho Constitucional declarou-as inconstitucionais.

Consequentemente, estamos perante um esquema fraudulento que visava enriquecer uma elite já influente sem se produzirem benefícios públicos. Outras obras terão que se dedicar a descrever e a explicar os processos que levaram a este debacle moçambicano, embora as investigações forenses e jornalísticas já nos tenham ensinado o bastante sobre os implicados.⁸

Mas, quem foi defraudado? Encontram-se dois grupos. O primeiro é constituído pelos investidores que posteriormente investiram nos instrumentos de dívida que foram emitidos e vendidos pelo Credit Suisse. Estes investiram na dívida pública de um dos países mais pobres do mundo para lucrar. Faziam-no voluntariamente, conhecendo os riscos elevados do investimento que prometia retornos atractivos. O Departamento de Justiça dos EUA alega que o esquema fraudulento ‘vitimizou investidores dos Estados Unidos e de outros lugares’ o que levou os EUA a acusar o Jean Boustani da Privinvest em um tribunal em Nova Iorque em 2019.⁹

A preocupação deste relatório é com o segundo grupo, o que foi implicado involuntariamente e é inocente da fraude, mas que até hoje em dia não foi defendido em nenhum tribunal. São todos os moçambicanos que têm que reparar as dívidas fraudulentas e que sofreram com os atrasos no desenvolvimento do país. Este grupo inclui todos os moçambicanos – os vivos, os mortos desde 2016 e os que ainda não nasceram – que não souberam das dívidas (por serem ocultas), e que em nada se beneficiaram delas. Mesmo assim, eles, por serem cidadãos moçambicanos, sofreram e vão sofrer as consequências nocivas desta dívida e pagarão os seus custos enquanto o Governo continuar a insistir em usar o erário público para o reembolso e para resolver os demais problemas secundários que as DO trouxeram. O ponto central é mesmo este: O uso do erário público moçambicano.

O pagamento das dívidas ocultas, através do erário público, representa uma redistribuição dos recursos do país a favor de algumas pessoas da elite política e económica do país que se enriqueceram com esses empréstimos. Quem paga esta redistribuição são:

- **Os Pobres:** Como a maioria da população moçambicana é pobre, e há uma tendência desta maioria ficar ainda maior (vide cap. 5), trata-se de uma redistribuição de gente pobre para a elite que se beneficiou dos empréstimos. Como é o caso com toda a dívida pública, reduz a capacidade do Estado em providenciar serviços públicos e aumenta a pressão de angariar impostos dos cidadãos. Este grupo vai sofrer os altos custos fiscais das DO e, por se tratar de dívida ilegítima, vai sofrer as enormes consequências indirectas: políticas, institucionais e sociais.
- **As gerações futuras:** Numa tentativa de minimizar as consequências nocivas imediatas, o adiamento do pagamento da dívida apenas resultará na transferência do peso às gerações futuras. Mesmo se o governo conseguir adiar o pagamento da dívida até ao momento que as receitas do gás do Rovuma comecem a entrar (agora previsto para 2023), uma parte significativa destas receitas terá de ser usada para pagar as dívidas ocultas e, desta forma, adiando ou limitando os benefícios das receitas do gás aos cidadãos moçambicanos. Os custos e as consequências já incorridos nunca poderão ser resolvidos com as receitas do gás.

⁸ Ver o “dossier das DO” nas páginas do CIP <https://cipmoz.org/category/dividas-ocultas/>. EMATUM indictment <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1150716/download>, e Kroll 2017.

⁹ Ver comunicado de imprensa, 7 de Março 2019, <https://www.justice.gov/opa/pr/mozambique-s-former-finance-minister-indicted-alongside-other-former-mozambican-officials>.

1.3 Estrutura, metodologia e lógica analítica

A parte restante deste relatório visa: 1) fazer um inventário, e 2) calcular, ou estimar o tamanho, dos custos fiscais e as consequências económicas, político-institucionais e sociais das DO. Ao longo da análise, presumimos tornar explícito os *mecanismos causais* para reforçar a credibilidade dos cálculos e a estimação dos efeitos. A discussão dos mecanismos causais é necessária para poder estimar o peso explicativo das dívidas ocultas em cada variável ou indicador analisado (desde a queda no PIB, à redução da qualidade de governação até ao aumento de pobreza).

Figura 1.1: A divisão de capítulos por área de análise



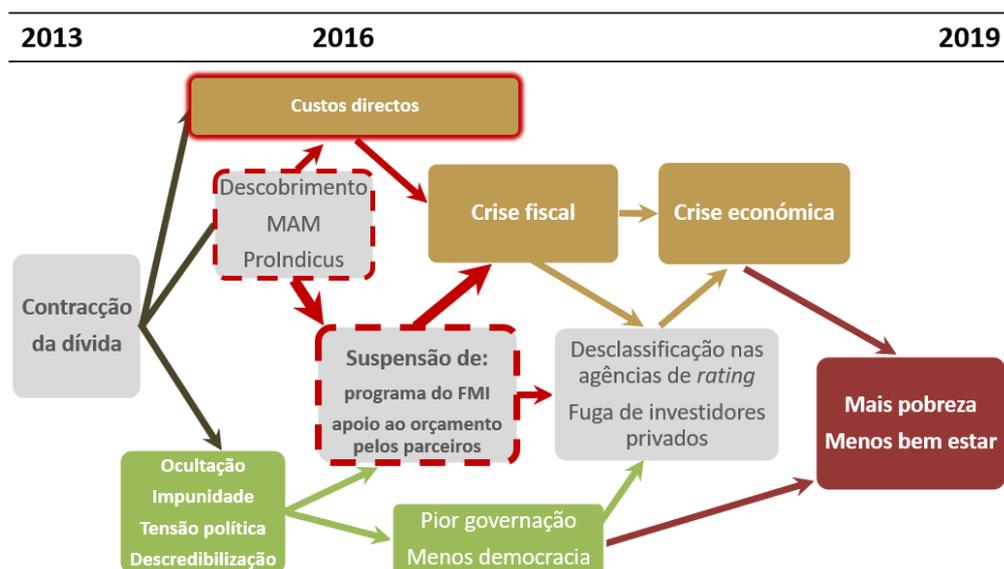
Os capítulos seguintes dividem-se, de acordo com os efeitos das dívidas ocultas, em quatro áreas.

- **Capítulo 2:** Os custos directos associadas às DO, sendo estes os custos financeiros para o serviço da dívida oculta e para outras despesas directamente a elas ligadas, inclusive a gestão do escândalo e os litígios em tribunais moçambicanos e estrangeiros.
- **Capítulo 3:** As consequências indirectas para a economia moçambicana. O escândalo desencadeou uma série de reacções notáveis, quase imediatamente após a revelação da existência das DO. Nos anos a seguir, estes podiam rever-se nos diferentes índices da situação económica do país – os mais centrais dos quais são analisados.
- **Capítulo 4:** Consequências para o sistema político-institucional, já que a magnitude do escândalo fez com que as DO impactassem no âmbito do sistema político e nas instituições da governação do país. Analisam-se os indicadores mais importantes nas áreas de governação.
- **Capítulo 5:** Os impactos sociais. O mais importante indicador é o nível de pobreza, que foi impactado pelas DO. Além disso, as DO impactaram na despesa pública nos sectores sociais, que eventualmente tiveram impactos no bem-estar social.

Em termos analíticos, desde logo deve-se destacar que há uma série de efeitos em cadeia, mediante mecanismos e variáveis de **efeitos causais** (e alguns efeitos retroactivos), que são possíveis de identificar e analisar. É tarefa principal desta pesquisa: fazer um inventário destes efeitos causais e calcular, medir ou estimar as consequências de cada mecanismo e cada variável. Tornar os efeitos explícitos é fulcral para a credibilidade do estudo.

A nossa hipótese é de que as dívidas ocultas provocaram e provocarão (graves) **impactos sociais** através de vários mecanismos. Estes podem ser resumidos com uma cronologia simples (detalhes nos capítulos a seguir) e ilustrados no modelo de causas e consequências na figura 1.2. Evidentemente, a cronologia é apenas indicativa. As setas no gráfico indicam um mecanismo causal. As cores nas caixas indicam a categoria de efeito, sendo estes: custos financeiros directos (bege com brilho tinto), as demais consequências económicas (bege), as consequências político-institucionais (verde) e os impactos sociais (tinto). As caixas em cinzento constituem os eventos.

Figura 1.2: Modelo de consequências das dívidas ocultas



Num **primeiro momento (setas em negrito)**, a contração das dívidas ocultas provocou dois efeitos: i) os custos financeiros directos associados ao pagamento da dívida, e ii) no campo político-institucional, os governantes por terem aceiteado custos adicionais raramente tornados explícitos. Estes agiram para *ocultar* a fraude, garantir a *impunidade* aos instigadores e tomaram decisões que criaram mais *tensão política* e *descredibilização* doméstica e internacional.

O **segundo momento (setas vermelhas)** é o mais dramático desta sequência de causas e efeitos: o descobrimento da dívida da MAM e da ProIndicus. Este provoca a forte indignação e ira dos parceiros de desenvolvimento do Governo de Moçambique. Logo, decidem pela suspensão de muitos programas de apoio financeiro. Esta decisão, que foi um efeito de decisões *políticas* e não de desenvolvimentos económicos, contribuiu fortemente para a crise fiscal e, entre outros, para uma revisão drástica do Orçamento do Estado. Estes acontecimentos, confinados ao segundo trimestre de 2016, são observados pelas influentes agências de *rating de crédito*, que desclassificam a fiabilidade de Moçambique, e pelos investidores internacionais, que reduzem a vontade de investir no país. A descoberta de mais dívidas ocultas também leva a alguns custos directos adicionais, o que agrava a crise fiscal.

Num **terceiro momento (setas bege)**, o repentino agravamento da crise fiscal contribuiu para a crise económica geral que se instala no país a partir de 2016, descrito no capítulo 3. Também contribuiu para a desclassificação nas agências de *rating*, já que o cenário fiscal começou a mostrar que era cada vez mais improvável que Moçambique conseguisse pagar a sua dívida externa. Por sua vez, esta desclassificação levou a piores condições para Moçambique nos mercados internacionais de capital.

As DO também agravavam as crescentes dificuldades político-institucionais do país (tema do capítulo 4), uma lógica que atravessa este período todo (**setas verdes**). A corrupção, as mentiras e a descoberta delas, vieram abalar o governo. As claras indicações de pior governação nesta altura – por exemplo na gestão das finanças públicas e os casos mediáticos de corrupção – contribuíram para a suspensão da ajuda financeira, a desclassificação e o desinvestimento. As dificuldades de gerir a situação criada pelas DO contribuíram, por sua vez, para *menos democracia* e *pior governação*.

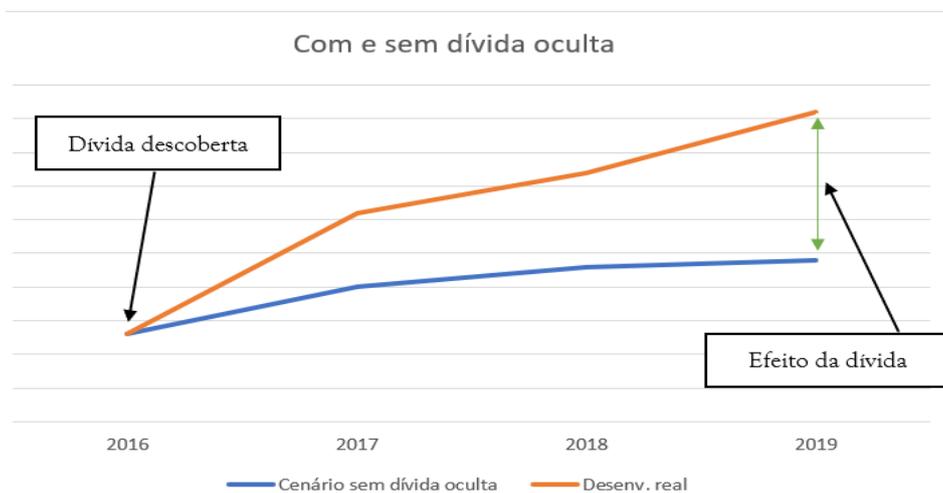
Eventualmente, **num último momento (setas em tinto)**, os efeitos da crise económica e a queda na qualidade das instituições políticas e de governação, acumularam-se para aumentar a pobreza e reduzir o bem-estar social.

Enquanto os custos directos associados à gestão das DO têm uma única causa – a contração desta dívida – há, evidentemente, outros factores que influenciam a economia, as instituições e o bem-estar social. Por exemplo, as conjunturas dos mercados internacionais tiveram impactos na economia e as calamidades naturais poderão ter criado mais pobreza.

Por isso, para calcular os efeitos das DO não é suficiente mostrar os mecanismos causais que fizeram com que impactassem nos indicadores de outros fenómenos. Foi preciso estimar qual é o seu peso explicativo, comparado com outros factores causais, uma tarefa metodologicamente complexa. Fazemo-lo onde é possível, mas em outras instâncias fomos forçados a recorrer a uma estimacão – que claramente pode ser discutida.

Para estimar o efeito das DO, o método aplicado , em princípio, o mesmo em todas as variáveis (indicadores ou ndices):

Gráfico 1.1: Estimacão com e sem dívida oculta



Indicador de base – Indicador 2019 = Mudança no tempo das DO

Mudança no tempo das DO x peso das DO = Efeito das DO

O indicador de base (baseline) varia dependendo da variável em questão. Para algumas variáveis, o mais correcto é comparar a situao em 2019 com a situao do ano anterior ao que se pensa que o impacto das DO tenha começado (entre 2013 e 2015). Para outras variáveis, o mais correcto é comparar a situao em 2019 com o que se esperava em projeces qualificadas (por exemplo, as previsões económicas do FMI).



OS CUSTOS DIRECTOS DAS DÍVIDAS OCULTAS

2. OS CUSTOS DIRECTOS DAS DÍVIDAS OCULTAS

Neste capítulo apresentam-se, em termos globais,¹⁰ os custos ou os prejuízos financeiros assumidos pelo Governo de Moçambique associados às despesas (monetárias) relacionadas com as dívidas ocultas (DO). Os custos ou prejuízos são expressos em termos de valor actual dos prejuízos financeiros associados às despesas (monetárias) actuais e futuras, que no total somam-se aos 4.618,7 milhões de dólares americanos, o equivalente a cerca de 159 USD por cidadão moçambicano – cada homem, mulher, e criança.

O valor inclui: i) os custos directos relacionados com os empréstimos assumidos pelo Governo até o fim de 2019, que se somam aos 674,2 milhões de USD pagos e uma dívida remanescente de 2.031 milhões de USD, e ii) o valor actual (*present value*)¹¹ dos custos directos relacionados com os empréstimos no futuro, de 2019 em diante, que se somam aos USD 3.929,8 milhões. É de salientar que no período de 2013 até hoje, o valor de dívida remanescente subiu em relação ao valor inicial por causa do incumprimento dos pagamentos dos juros.

Nas secções 2.1 até 2.3 apresentam-se os dois elementos dos prejuízos financeiros associados às despesas monetárias relacionadas com as dívidas ocultas. Na secção 2.4, o valor actual destes mesmos custos é apresentado em forma de custo de oportunidade. O custo de oportunidade serve para expressar os prejuízos, ou seja, quais são os impactos destas despesas para os cidadãos moçambicanos em termos de investimentos sociais que o Governo poderia ter realizado se não tivesse assumido como legítima essa dívida pública, assim como as despesas relacionadas com as DO. Apresentam-se alguns exemplos, de entre os quais investimentos sociais, que o Governo poderia ter realizado se não tivesse assumido as DO e, conseqüentemente, assumido essas despesas monetárias.

Na análise realizada no âmbito deste estudo, salientam-se quatro reacções imediatas por parte de diferentes actores económicos e instituições internacionais, em Abril de 2016, quando se teve conhecimento da existência destas dívidas. No seu conjunto, estas reacções deram um choque à economia moçambicana e desencadearam uma recessão que representa uma ruptura na trajectória positiva de crescimento económico, a estabilidade macroeconómica e as boas relações internacionais: (1) suspendeu-se o programa financeiro com o FMI; (2) todo o apoio orçamental e programático foi suspenso pelos parceiros; (3) os investidores privados reduziram drasticamente o fluxo de fundos para Moçambique; e (4) as agências de *rating* reduziram a classificação de Moçambique de “CC com perspectivas negativas” para “*selective default*”.¹² Esses custos indirectos são tratados em detalhe no capítulo 3.

2.1 Metodologia e dados

O enquadramento metodológico da presente análise baseia-se na pesquisa quantitativa, analítica e descritiva. Far-se-á igualmente uma pesquisa documental a diversos documentos orçamentais e a relatórios, incluindo notas/notícias publicadas na *internet*. Para o cálculo dos prejuízos financeiros assumidos pelo Governo por parte dos cidadãos moçambicanos associados às despesas (monetárias) actuais e futuras relacionadas com as dívidas ocultas (DO), adoptou-se uma abordagem socioeconómica.

Para o cálculo do valor monetário, incluíram-se dois componentes sendo os custos em retrospectiva e os que virão no futuro:

- i) os custos directos (as despesas monetárias) relacionados com os empréstimos assumidos pelo Governo até o fim de 2019. Isso inclui o que já foi pago aos consultores, aos facilitadores e às instituições financeiras, incluindo o custo da criação das 3 empresas públicas que serviram como veículos de fraude e que foram criadas com fins “fictícios”: EMATUM, ProIndicus e MAM. Excluimos os custos relacionados com o capital social e o funcionamento destas três empresas, por falta de informação acessível ao domínio público.

¹⁰ Ou seja, adopta-se neste capítulo uma perspectiva socioeconómica que visa captar os prejuízos económicos de todos os cidadãos.

¹¹ Neste contexto, “valor actual” (em inglês *present value*) é um termo económico que calcula o valor total de um empréstimo adicionando todos os juros a serem pagos em anos futuros ao capital existente.

¹² A causa desta queda para níveis de lixo da reputação de Moçambique nos mercados financeiros, a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos até então ainda não conseguiu financiamento bancário para realizar a sua parcela de investimento no projecto de exploração do gás natural existente nos campos Golfinho/Atum, na Área 1 da Bacia do Rovuma.” (A verdade, 5 de Abril).

ii) uma estimativa do valor actual dos custos directos relacionados com os empréstimos no futuro. O cálculo desta última componente baseia-se nos termos de reestruturação de cada empréstimo, conhecidos até então,¹³ o que pode mudar se os termos forem alterados no futuro, quer por causa de não cumprimento, quer por causa de reestruturações.

Os dados referentes à primeira categoria foram extraídos dos Relatórios de Execução Orçamental (REO), das Contas Gerais do Estado (CGE) e dos respectivos relatórios e pareceres referente à CGE de vários anos e de outros documentos associados ao objecto de análise do presente estudo como seja o Parecer do Tribunal Administrativos sobre a Conta Geral do Estado referente aos anos 2017 e 2018. Também foram considerados os elementos constantes dos acordos de financiamento assinados para as três empresas, EMATUM, MAM e ProIndicus, nomeadamente: valor do empréstimo, capital, juros, maturidade, número de prestações, período de graça e modalidade de pagamento.

No que concerne aos custos referentes à segunda categoria, foram consultados documentos orçamentais, relatórios e notas de imprensa, entre outros do Ministério da Economia e Finanças, Banco de Moçambique e Procuradoria Geral da República, bem como de instituições internacionais relevantes.

Ainda no que concerne aos custos relacionados à segunda categoria, também foram consultados documentos assinados com credores internacionais quanto a reestruturações. Dado que o único documento efectivado destas reestruturações é com a EMATUM, fez-se a suposição de que os credores dos empréstimos para MAM e ProIndicus irão aceitar termos iguais aos da EMATUM. Para complementar a análise foram projectados/estimados os prováveis custos das DO, tendo em conta o mais recente plano de reestruturação das dívidas da EMATUM de Setembro de 2019.¹⁴

Foram, igualmente, objecto de análise para efeitos de determinação dos custos relativos à primeira e à segunda categoria, o Relatório da empresa de auditoria Kroll (Kroll 2017) e a nota com a referência CR 18 681, emitida pelo Tribunal Distrital de Nova Iorque,¹⁵ EUA, formalizando a acusação ao antigo Ministro das Finanças de Moçambique, Manuel Chang, Jean Boustani e outros suspeitos de envolvimento na fraude.

2.2 Os custos directos relacionados com os empréstimos até ao fim de 2019.

Em 2013 e 2014, os bancos Credit Suisse e VTB emprestaram 622 milhões de dólares à ProIndicus e 535 milhões à MAM e ajudaram a colocar 850 milhões de dólares em obrigações (bonos) no mercado internacional relacionados à EMATUM. Portanto, o montante total em empréstimos contratado pelo Governo moçambicano foi inicialmente de USD 2,007 mil milhões. Em termos percentuais, este valor das dívidas ocultas (DO) representava, em 2018, 21,5% da dívida externa de USD 9.682 milhões¹⁶ e 15% da dívida pública total do país.

No entanto 217,7 milhões USD do valor inicial de USD 2,007 milhões nunca foram recebidos em Moçambique. Foram retidos no momento do primeiro desembolso por entidades estrangeiras. Os pagamentos dos custos directos financeiros relacionados com estes empréstimos até o fim de 2019 totalizam USD 674,2 milhões, como consta na tabela 2.1.

Antes de entrar nos diferentes elementos de custos apresentados na tabela 2.1, cabe enfatizar que o total dos USD 674,2 milhões foi pago com recursos que o Governo poderia ter usado para fins produtivos benéficos para os moçambicanos, se os agentes que contrataram a dívida tivessem agido dentro da lei.

A seguir, apresentamos os vários elementos dos custos directos e financeiros:

¹³ Evidentemente, os custos futuros podem mudar se os termos forem alterados no futuro quer por causa de não pagamento no futuro, quer por causa de reestruturações no futuro, ou no caso de os credores serem forçados a rescindir as suas reivindicações.

¹⁴ Publicado no Boletim da República do dia 24 de Setembro de 2019, 1ª série, número 186, 2º Suplemento (GdM 2019).

¹⁵ <https://www.justice.gov/criminal-fraud/fcpa/cases/jean-boustani>

¹⁶ Fonte CGE 2018 Volume III, Anexo Informativo 6, em meticais. 596.698.717 / 61,63 (taxa MZN / USD a 31 de Dezembro de 2018) = USD 9.681.952,2.

Tabela 2.1: Despesas pagas pelo Estado entre 2013-2019, no contexto da contratação das dívidas ocultas (em milhões de USD)

Categoria	EMATUM	MAM	ProIndicus	TOTAL
Empréstimo Contratado	850,0	535,0	622,0	2.007,0
Dívida remanescente: Principal	900,0	535,0	597,1	2.032,1
I. Pagamentos que não implicam uso de recursos do Tesouro (próprios ou dívida interna)¹⁷				
Despesas bancárias (Bank Fees + Contractor Fees) ⁱ	93,5	35,0	74,5	203,0
Subornos ⁱⁱ				174,4
Outros despesas bancárias				28,6
Despesas Operacionais (running fees) ⁱⁱⁱ	0,0	0,0	14,7	14,7
II. Pagamentos que implicam uso de recursos do Tesouro (próprios ou dívida interna)				
Capital + Juros^{iv} (cifras detalhadas no Anexo 1)	285,0	40,8	96,4	422,2
Capital/Principal Pago	153,0	0,0	24,9	177,9
Juros Pago	132,0	40,8	71,5	244,3
Custo de constituição das empresas^v	0,5	1,0	1,4	2,8
Consultoria^v	31,4	0,0	0,0	31,4
Total Pago (incluindo amortizações)	410,4	76,8	187,0	674,2
Fontes: Cálculo dos autores com base em Relatórios e Pareceres do TA, CGEs				
NOTAS:				
i. — Kroll 2017, Table 1, p. 12.				
ii.— Tribunal Distrital de Nova Iorque, 19 de Dezembro de 2018.				
iii.—Kroll 2017, mais Relatórios e Pareceres do TA				
iv. — Relatórios e Pareceres do TA.				
v. —Kroll 2017, Table 1, p. 15.				

O custo dos juros pagos até ao fim de 2019 representa 244,3 milhões de USD. Um valor equivalente aos 10 % da dívida, 203 milhões de USD, representa taxas de serviços “bancários”, incluindo subornos. Acima destas taxas, os bancos cobram ainda uma taxa corrente, da qual, até fim de 2019, foram pagos 14,7 milhões de USD. As taxas pagas até ao fim de 2019 representam 15% do valor da dívida, ou 217,7 milhões de USD, e foram pagas ao *Credit Suisse*, VTB e a Palomar Capital Advisory, uma subsidiária do Grupo Privinvest.¹⁸

No entanto, e de acordo com a nota de acusação emitida pelo Tribunal Distrital de Nova Iorque, EUA, a 19 de Dezembro de 2018, foram pagos **USD 174,4 milhões** em **subornos** a membros do Governo de Moçambique e aos restantes envolvidos na fraude. Os subornos foram incluídos nas despesas bancárias e com os adjudicatários e constam nos 15% que aparecem como taxas de serviço bancários. Este dado vem confirmar que estas operações foram deliberadamente orquestradas com o intuito de defraudar o Estado moçambicano em benefício de um grupo de indivíduos de índole criminosa.

Para a constituição das três empresas, nomeadamente EMATUM, MAM e ProIndicus, cujas estruturas societárias integram instituições do Estado, foi desembolsado um total de USD 2,8 milhões descritos como serviços de consultoria. A designação “serviços de consultoria” é internacionalmente reconhecida como um eufemismo de “pagamento para corromper”.

Para fazer face a estas despesas, fundos do Orçamento do Estado, financiados quer pela receita, quer por empréstimos que levaram a um aumento de endividamento interno, tiveram de ser utilizados ignorando-se todos os princípios jurídicos e financeiros para constituição de empresas, lesando mais uma vez o Estado. Vale repetir o que já foi mencionado no Capítulo 1: “desviaram-se fundos previstos para fins que beneficiariam aos cidadãos como um todo, para oferecer a um punhado de pessoas e aos seus aliados”.

¹⁷ Estes pagamentos incluíram-se no cálculo do custo directo para os moçambicanos apesar de não estarem pagas com fundos do Tesouro, mas sim, por representarem custos económicos e sociais insólitos incorridos ligadas à contratação das dívidas ocultas.

¹⁸ A Privinvest é um grupo, presente a mais de 20 anos no mercado, especializado em construção de navios de alta tecnologia, incluindo embarcações de guerra, comerciais, bem como mega iates.

Segundo o relatório da Kroll, até 2017, para a reestruturação da dívida da EMATUM, foram contratadas várias consultorias cujo custo totalizou USD 31,4 milhões. O relatório da Kroll também apresenta dados que revelam fortes indícios de sobrefacturação, na ordem dos USD 744,7 milhões, pese embora alguns factores tais como as especificações dos activos, o facto de o projecto ter de ser entregue numa região de elevado risco e a necessidade de provisão de serviços de apoio como treinamento e manutenção.

Até ao fim de 2019 as despesas efectivamente pagas em conexão com as DO foram equivalentes aos 674,2 milhões de USD. O ponto chave é que apesar destas despesas já realizadas, mantém-se uma dívida ainda por pagar até finais de 2019, de USD 2.032,1 milhões – ou seja, mais alta que a dívida inicialmente contratada. Com base nesta dívida, a secção a seguir apresenta o custo expresso em forma do valor actual desta dívida ainda por pagar.

2.3 As despesas monetárias dos empréstimos no futuro

Além do valor monetário das despesas assumidas até agora (no período incluindo o ano de 2019), esta secção analisa o prejuízo financeiro que inclui o valor actual das despesas públicas relacionadas com os empréstimos das três empresas no futuro. No Anexo 1 apresenta-se a equação do cálculo. Com base nos termos contratuais estabelecidos para os empréstimos, o valor actual é estimado em cerca de **3.929,8¹⁹ milhões de USD**, sendo **1.585,8** milhões de USD para a EMATUM, **1.146,4** milhões de USD para a MAM e **1.197,6** milhões de USD para ProIndicus. O cálculo abaixo apresenta os detalhes:

Tabela 2.2. Cálculo dos custos vinculado aos acordos de reestruturação (em milhões de USD)

	EMATUM	MAM	ProIndicus
Capital sujeito a reestruturação	900,0	644,02	674,0
Total dos Juros 2020-2031	645,8	462,08	483,6
Outros custos da reestruturação	40,0	40,0	40,0
Total global – 3,929.8	1.585,8	1.146,40	1.197,6

O que o cálculo dos custos, de acordo com a reestruturação, mostra é que existe um risco significativo de cada vez mais altos custos financeiros relacionados com estas dívidas por causa de incapacidade de cumprir com os prazos e os termos de reembolso.

O prejuízo financeiro até ao fim de 2019, expresso em termos de valor actual, é equivalente aos custos pagos, 674,2 milhões de USD, mais 3.929,8 milhões de USD de custos futuros, o que se soma aos 4.604 milhões de dólares americanos.

¹⁹ Montante apurado através da metodologia de actualização de capitais, usando os termos da reestruturação da EMATUM, cuja fórmula é a seguinte: $Co = Cn / (1+i)^n$, onde Co = Valor Actual, Cn = Prestações, i = Juros e n = Número de Prestações.

2.4 O prejuízo financeiro para o cidadão moçambicano

Esta secção dá alguns exemplos do prejuízo financeiro para cada moçambicano. Estabelece os temas a tratar em capítulos seguintes para demonstrar em quanto cada um dos moçambicanos podia ter-se beneficiado de investimentos sociais se o Governo não tivesse assumido as DO e, mais especificamente, feito as despesas monetárias da dívida. Os pagamentos associados a estes empréstimos contraídos ilegalmente implicaram um desvio de aplicação de verbas que deveriam ter sido alocadas para o provimento de infra-estruturas, bens e serviços sociais essenciais, bem como para o investimento em sectores prioritários e estratégicos para o desenvolvimento da economia.

Portanto, de acordo com um estudo realizado pelo Fórum de Monitoria ao Orçamento (FMO) em Agosto de 2015 (FMO 2015), a construção de uma sala de aula para 25 alunos custa aproximadamente USD 12.000 e a edificação de um centro de saúde do “Tipo 2” custa USD 750.000. Considerando estes pressupostos, com os 674,2 milhões de USD pagos até fim de 2019, em cumprimento do serviço da dívida associado às DO, seria possível construir cerca de 56.000 salas de aula ou 898 Centros de Saúde T2. Com os demais 3.929,8 milhões de USD, poder-se-iam ter construído mais de 5.000 centros de saúde tipo 2 ou poder-se-iam ter construído cerca de 320.000 novas salas de aulas, ou, dum ponto de vista global, daria suficientes salas de aulas com protecção contra o sol e a chuva para todas as crianças na idade escolar em Moçambique.

Os custos financeiros são equivalentes a um custo por cada cidadão moçambicano de 159 USD.

Se não fosse por causa das DO, é bem provável que a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH) tivesse conseguido financiamento bancário da sua participação nos projectos de gás da Bacia de Rovuma, de que até então carece.

Os capítulos seguintes analisam, em mais detalhe, os custos de oportunidade que se relacionam com os custos indirectos das DO. Estes custos adicionam-se aos custos financeiros relacionados com as despesas monetárias associadas às DO que foram calculados neste capítulo.



OS PREJUÍZOS ECONÓMICOS DAS DÍVIDAS OCULTAS

3. OS PREJUÍZOS ECONÓMICOS DAS DÍVIDAS OCULTAS

3.1 Introdução

O presente capítulo apresenta os prejuízos directos, consequência da queda nos fluxos financeiros internacionais. A análise enfoca os prejuízos indirectos na economia moçambicana desencadeados pelo impacto das Dívidas Ocultas (DO). Com base nos cálculos feitos, os prejuízos afirmados devido às DO, situaram-se, em média entre 2016 e 2019, em 95 USD (5,78 MZN) à taxa de câmbio de 31 de Dezembro de 2019) por ano, por cidadão, como detalhado mais abaixo. A soma total de custos para o país, só para estes quatro anos, chega a ser de USD 10,66 mil milhões. É crucial notar que esses prejuízos vão estender-se no futuro porque o valor nunca poderá ser recuperado pela sua natureza perene.

As DO causaram uma ruptura da trajectória positiva de crescimento económico quando foram conhecidas publicamente em Abril de 2016. Causaram prejuízos imediatos nas finanças públicas, aumentando significativamente o endividamento interno para financiar o défice fiscal. No período pós-DO, o rácio de financiamento do défice fiscal por recursos externos caiu de uns 5 ½ vezes em 2015 para uns 3 vezes depois de 2016. O financiamento crescente do défice mediante endividamento interno causou um crescimento desproporcionado dos encargos da dívida. Simultaneamente, a queda nos recursos externos (divisas) causou uma depreciação do metical, e, em consequência, uma aceleração da inflação. Além disso, a deterioração na composição da dívida (relativamente menos dívida externa e mais dívida interna) e nos termos contratuais, no seu conjunto, aumentaram o custo e portanto o risco fiscal o que levou Moçambique a uma situação de um círculo vicioso quanto às dívidas. Estes aumentos de risco fiscal reduzem o nível dos investimentos directos estrangeiros (IDE) e de cooperação internacional, influenciam os comportamentos dos agentes económicos e dos cidadãos, e contribuem para um abrandamento da economia moçambicana.

Os factores específicos que causaram a interrupção da trajectória de crescimento real forte são analisados em detalhe nas secções seguintes -- cobrindo os sectores Fiscal (receitas e despesas do Estado), Inflação, Monetário, Cambial e Externo (balança de pagamentos) -- culminando na análise dos efeitos conjugados sobre a actividade económica, na secção 3.8.

Todos os prejuízos indirectos calculados neste capítulo adicionam-se aos 159 USD por cidadão moçambicano, estimados no capítulo 2 como prejuízos directos financeiros. Nesse capítulo, explicou-se que os USD 159 incluem: i) os custos directos relacionados com os empréstimos assumidos pelo Governo até o fim de 2019 e ii) o valor actual (*present value*)²⁰ dos custos directos relacionados com os empréstimos no futuro, de 2019 em diante.

3.2 Impacto das dívidas ocultas: Metodologia e cálculo

A abordagem analítica baseia-se numa comparação entre o desempenho macroeconómico no período 2016-2019 com o ano 2015, antes da descoberta das DO. Ela aposta numa análise do contrafactual. O contrafactual é a situação ou evento que não aconteceu, mas poderia ter acontecido. Neste caso, o pressuposto é que sem as DO, sem as reacções dos diferentes actores e instituições ao tomarem conhecimento das DO, e sem *de facto* o assumir estas dívidas como legítimas por parte do Governo ao começar a fazer pagamentos relacionadas com elas, a trajectória de crescimento económico e da estabilidade macroeconómica da economia moçambicana continuaria a níveis muito mais altos do que aconteceu.

O cálculo centra-se na análise do impacto sobre a ruptura no ritmo da actividade económica em Moçambique, o que se expressa através do PIB (produto interno bruto). A partir do segundo trimestre de 2016, houve um abrupto abrandamento no ritmo da actividade económica em Moçambique que se reflecte em todos os indicadores macroeconómicos: a parte do PIB também na taxa de inflação e, portanto, nos preços da “cesta básica”; na taxa de câmbio do metical em relação ao dólar; no nível de despesas orçamentais relacionadas com a prestação de serviços públicos e no ritmo de investimento estrangeiro, entre outros factores e índices.

²⁰ Neste contexto, “valor actual” (em inglês *present value*) é um termo económico que calcula o valor total de um empréstimo adicionando todos os juros a serem pagos em anos futuros ao capital existente.

De forma geral cabe enfatizar que a alta inflação conjugada com a rápida depreciação do metical não tornou possível comparar os valores em Meticais. Para uma ideia mais explícita sobre o impacto das DO sobre estes indicadores, teve que se fazer em USD. Esta metodologia também se aplicou ao Orçamento de Estado (OE), que normalmente se faria em Meticais.

Toma-se como ponto de partida que o choque à economia moçambicana veio como resultado das quatro reacções imediatas por parte de diferentes actores económicos e instituições internacionais em Abril de 2016 ao tomarem conhecimento da existência das DO. No seu conjunto, estas reacções causaram uma ruptura na trajectória crescente do crescimento económico, na estabilidade macroeconómica e nas boas relações (nacionais e internacionais).

Tabela 3.1. Impacto económico e financeiro das DO em 2016 USD (em milhões)

	2015	2016	Dif.
(1) Suspensão do programa financeiro com o FMI	120	0	120
(2a) Suspensão do apoio ao orçamento directo	306	16	290
(2b) Redução do apoio financeiro dos parceiros	1.242	821	421
Impacto directo total no orçamento em 2016	1.668	837	831
(3) Redução do fluxo de IDE	4.033	3.093	940
(4) Redução das agências de rating da classificação	B-	CC	(não calc.)

Fonte: Cálculo dos autores

As consequências desta síntese do impacto causal das quatro reacções imediatas sentiram-se nas respostas por parte do Governo moçambicano e na trajectória económica de Moçambique. Mas, estas consequências têm o seu impacto final no comportamento do PIB.

Começa-se, portanto, com uma primeira análise do impacto conjugado das DO sobre o PIB, relegando as discussões detalhadas das contribuições dos vários sectores – como são os desenvolvimentos no sector fiscal, a dívida pública, a inflação, o sector monetário e o sector externo – para análises nas secções a seguir.

Para começar, pode-se calcular o impacto da descoberta das DO (em 2016) sobre a economia de Moçambique. Focando-se no crescimento do PIB total de 3,8% em 2016 comparado com a base (por ser antes da descoberta das DO) de 2015, com um crescimento do PIB de 6,7%, calcula-se uma queda do PIB total de 2,9 pontos percentuais (pp). **Com base nesta variação discute-se no que segue, até que ponto essa diferença é atribuível às DO.**

A metodologia toma em conta o facto de que a economia moçambicana enfrentaria os mesmos desafios “extra-DO” (não ligadas às DO) no cenário contrafactual como no cenário vivido das DO. Entre outros, destacam-se os seguintes factores principais “extra-DO” subjacentes na economia moçambicana:

1. Os impactos climáticos (cheias, inclusive de ciclones em 2019 como Idai e Kenneth, e secas) que afectam o crescimento no sector agrícola;
2. Volatilidade dos preços dos *commodities* (nesta altura do desenvolvimento de Moçambique são especialmente o carvão e outros produtos do sector mineiro) que afectam as exportações;
3. Tensão político-militar;²¹

Analisando estes factores, um por um, chega-se às seguintes conclusões:

²¹ Aqui se presume que no cenário contrafactual (sem as DO) haveria tensão político-militar na mesma. Dito isto, não podemos descartar a possibilidade de que a tensão político-militar também foi intensificada por impacto das DO. Ou seja, é possível que se não fosse as DO, a tensão não contribuiria tanto à desaceleração que medimos aqui. Para evitar esta especulação, tratamos a tensão político-militar simplesmente como um factor “extra-DO”.

- Os **impactos climáticos** afectam o crescimento no sector agrícola.²² Ao comparar 2016 com 2015 nota-se que a contribuição do sector agrícola para os crescimentos anuais até aumenta em 2016 (de 0,7 pontos percentuais (pp) em 2015 para 1,0 pp em 2016). **Isto leva à conclusão de que o efeito extra-DO de mudanças climáticas durante 2016 não teve um impacto na queda do crescimento total do PIB.** O que se nota, sim, é o impacto em 2019 dos ciclones Idai e Kenneth, que está captado na tabela abaixo.
- Volatilidade dos preços dos commodities.** Olhando para os dados de exportações, que no caso dos *commodities* são especialmente o carvão e os produtos do sector mineiro, nota-se que esta categoria aumentou 42% em 2016. **Isto leva à conclusão de que o efeito extra-DO de volatilidade dos preços dos commodities durante 2016 não teve um impacto na queda do crescimento total do PIB.**
- Tensão político-militar.** A tensão militar afecta a circulação de bens e pessoas, e portanto, *ceteris paribus*, tem um grande impacto no sector do comércio. Nota-se que a contribuição do sector do comércio para o PIB diminuiu em 2016 em 1,1 pp (de 0,9 pp em 2015 para menos 0,2 pp em 2016), ficando muito perto desta última cifra também em 2017 e 2018: **Isto leva à conclusão de que o efeito da tensão político-militar de 2016 a 2018 teve um impacto na queda do crescimento total do PIB.** Também é certo que de 2016 a 2018 houve uma queda importante nas importações. Portanto, não se pode dizer que o total da queda de 1,1 pp é devido ao factor tensão político-militar. Mas, assumindo uma postura muito conservadora, pode-se dizer que, no máximo, o impacto desse factor extra-DO foi de 1,1 pp.

Tabela 3.2 Explicação do impacto das DO no PIB

Cálculo em termos reais (base 2015)	2015	2016	2017	2018	2019
A. Crescimento real do PIB ²³	6,7%	3,8%	3,7%	3,4%	2,3%
B. Variação do crescimento real do PIB do ano “n” menos crescimento PIB do ano 2015, em pp		- 2,9	- 3,0	- 3,3	- 4,4
C. Factores extra-DO aplicados a quedas do PIB real observado, (crescimento real ano “n” menos crescimento do PIB real do ano 2015), em pp:					
— comércio		- 1,1	- 1,2	- 0,7	- 0,9
— agricultura		0,3	0,2	0,1	- 0,4
— indústrias extractivas		-0,1	0,9	0,0	-1,1
— outros		- 0,2	- 1,1	-0,9	- 0,2
— Ajuste total a causa de factores extra-DO		- 1,1	-1,2	-1,5	-2,6
D. Pontos de percentagem explicativos das DO na queda do crescimento do PIB real (B - C), em pp		-1,8	-1,8	-1,8	-1,8
E. Percentagem explicativa das DO na queda do crescimento do PIB real (D / B)		62,1%	60,0%	54,5%	40,9%
F. PIB real em milhões de meticais (base = 2015)	637.760	661.995	686.489	709.829	726.155
G. PIB real convertido em USD milhões (base = 2015)	15.944	10.491	10.743	11.656	11.508
H. Δ PIB real (USD milhões) com referência a 2015		-5.453	-5.201	-4.288	-4.436
I. Montante (USD milhões) do impacto das DO na variação do PIB real (E * H)		-3.384	-3.120	-2.339	-1.815
J. Custo das DO em USD milhões (soma da linha I)					-10.659
K. Montante (USD) do impacto das DO na variação do PIB real per capita (I / população)		-125	-112	-82	-62
Itens de memorando:					
L. Índice de deflator em meticais do PIB real 2015 para o PIB nominal ²⁴	100,0	113,7	122,4	126,0	131,6
M. Percentagem explicativa das DO na queda no crescimento do PIB nominal (E * L)		70,6%	73,4%	68,7%	53,8%

Fonte: Cálculo dos autores

²² No ano das cheias de 2000, a contribuição do sector de agricultura caiu de 2,2 pp em 1999 para (-4,2 pp) o mesmo sucedeu em 2019 aquando do ciclone Idai, este sector registou uma queda na sua contribuição de 0,5 pp em relação a 2018, fixando-se em 0,3 pp.

²³ A taxa de crescimento real elimina o impacto da inflação na variação anual do PIB.

²⁴ O deflator mede a inflação específica para cada sector do PIB (e, portanto, para o PIB total). É diferente (mas com comportamento interanual semelhante) à inflação (índice de preços ao consumidor).

Com base na análise da parte I da tabela acima pode –se dizer, ao olhar para os três factores extra-DO cujo impacto foi de menos 1,1 pp em 2016, que o impacto total sobre as DO na desaceleração da economia de Moçambique **foi de cerca de 1,8 pp**, que resulta da queda do PIB real total de 2,9 pp entre 2015 e 2016 e dos factores extra-DO, ou seja, um valor explicativo de **62,1%**. Como já se referiu, este é o impacto *mínimo* que as DO tiveram sobre o PIB real em 2016.

Esta perda de 1,8 pp da produção em termos reais no ano de 2016 continua perene, pois nunca se poderá recuperar.

Enquanto os **pontos percentuais** de ruptura da trajectória económica real se mantêm ao nível calculado para 2016 ao passar os anos, a **percentagem** dessa ruptura diminui durante o tempo – o que é normal pois se juntam mais factores extra-DO em anos subsequentes que não estão ligados ao efeito das DO para explicar o comportamento do PIB. Efectivamente, o peso dos prejuízos das DO na explicação do comportamento do PIB reduz de 62,1% em 2016 para 40,9% em 2019. Assim, no último ano coberto por este estudo, 2019, cresce a importância de outros sectores que influenciam a queda adicional neste ano: o sector da agricultura e o da indústria extractiva. O sector da agricultura diminui em 0,4 pp, comparando 2019 com 2015, em consequência dos ciclones Idai e Kenneth e o sector da indústria extractiva diminui em 1,1 pp, comparando 2019 com 2015, devido à queda da produção de carvão.

As perdas na produção real apresentadas na Tabela 3.2 podem ser convertidas em dólares para calcular uma perda financeira. Um cenário contrafactual inicial, na aplicação da análise económica ortodoxa, poderia apoiar o argumento de que sem as dívidas ocultas, o crescimento real de 2015 poderia ter continuado em 6,7%. Tais cálculos, apresentados no Anexo 3.2, resultam em produção perdida de 2,8 bilhões durante o quadriênio 2016-2019 ao aplicar os parâmetros da tabela 3.2.

Mas a análise económica ortodoxa tende a subestimar o impacto sobre as economias abertas de choques nos fluxos financeiros, porque tende a ignorar as distorções económicas que estão diretamente associadas à abertura, ou seja, a falta de poder de um país para afectar os seus termos de troca, influenciando a oferta dos seus produtos (Corsetti & Pesenti 2001).

Embora não discutamos esses aspectos em nosso estudo, fazemos referência a eles porque decidimos empregar uma abordagem não ortodoxa. A nossa abordagem tenta captar melhor o efeito no poder de compra potencial dos moçambicanos e, portanto, na redução do bem-estar dos moçambicanos.

Referências na literatura académica apontam que, do ponto de vista do bem-estar das famílias, a desvalorização com sua concomitante piora dos termos de troca tende a induzir perdas de bem-estar. Os efeitos distributivos anti-pobres de grandes desvalorizações da taxa de câmbio foram recentemente discutidos por, entre outros, Cravino e Levchenko (Cravino & Levchenko 2015). Os efeitos gerais sobre o bem-estar são pró-cíclicos, positivamente correlacionados com o grau de abertura de uma economia e o tamanho relativo do sector transaccionável. Desse ponto de vista, Moçambique é considerado uma economia muito aberta.

Para a nossa abordagem não ortodoxa, calculamos o PIB real em meticais (base de 2015; linha F de Tabela 3.2) e convertido em dólares americanos (linha G). Em seguida, pegamos a diferença de cada ano em relação ao PIB de 2015 (linha H) e aplicamos o percentual explicativo do impacto das dívidas ocultas a esse número (linha I). Somando os quatro anos de 2016-2019, chega-se a um total de US \$10.659 milhões (linha J). Para este estudo, interpretamos a diminuição do valor da economia como um consumo a que os moçambicanos se viram obrigados a renunciar e, portanto, como uma diminuição do bem-estar, em resultado da perda de poder de compra provocada pelas dívidas ocultas.

Finalmente, essa soma é convertida em PIB per capita (linha K), resultando em uma média de US \$95 por ano e por cidadão como uma perda no valor do PIB. A Seção 3.8 e o Capítulo 5 analisam em mais detalhes o impacto do PIB per capita.

É importante repetir que a redução na carteira de cada individuo em Moçambique por causa do abrandamento da económica moçambicana não representa um prejuízo económico pontual, mas sim um prejuízo económico anual para todos os anos futuros.

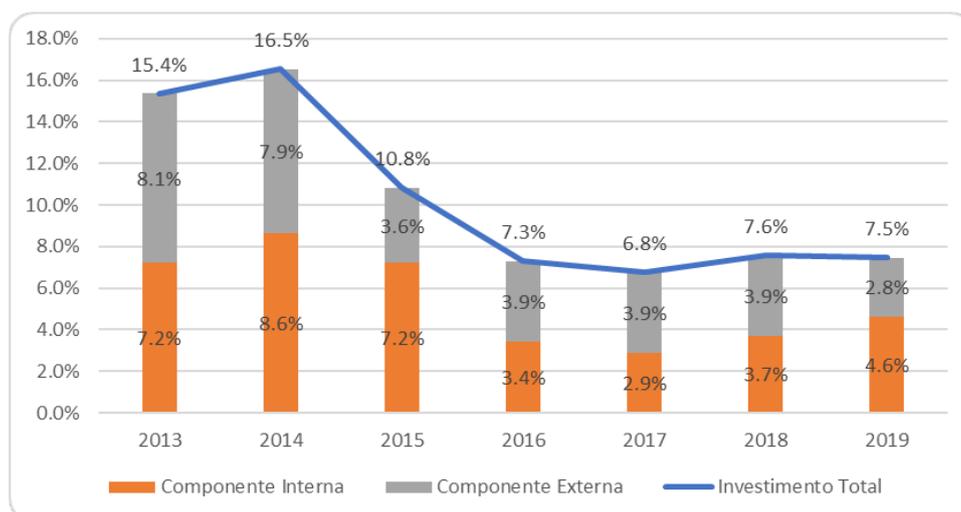
3.3 Sector Fiscal

Nesta secção detalha-se o impacto do conhecimento público, nacional e internacional, das DO sobre a gestão das finanças públicas (GFP).

Com a suspensão do programa financeiro com o FMI e do apoio orçamental, o Estado teve que fazer enormes ajustes nas suas contas fiscais. Na tabela 3.1, acima, apresentam-se, entre outros, os valores da queda na receita externa para o Orçamento do Estado (OE) que vieram como resultado das reacções por parte do FMI (USD 120 milhões), a suspensão do apoio orçamental directo (USD 290 milhões) e as outras reduções no apoio financeiro dos parceiros de cooperação (USD 421 milhões). Esta perda de USD 831 milhões apresenta uma queda nestas categorias de 50,2% de fluxos financeiros que não chegaram ao erário público. Esta queda teve grandes impactos para o funcionamento do Orçamento do Estado.

A primeira reacção do Governo a esta perda de fluxos foi a de cortar drasticamente o investimento interno, de cerca de 7,2% do PIB em 2015 para 3,4% em 2016. Se bem que isto tenha ajudado o Governo a fazer face às quedas de receitas provenientes de parceiros externos, não foi o suficiente para evitar que o endividamento interno aumentasse significativamente. Entre os anos de 2015 a 2019, o endividamento interno aumentou de 69,2 mil milhões de meticaís (MMT) para 154,6 MMT, respectivamente. Significa de USD 1,73 biliões para USD 2,45 biliões, ou seja, 41,6%.

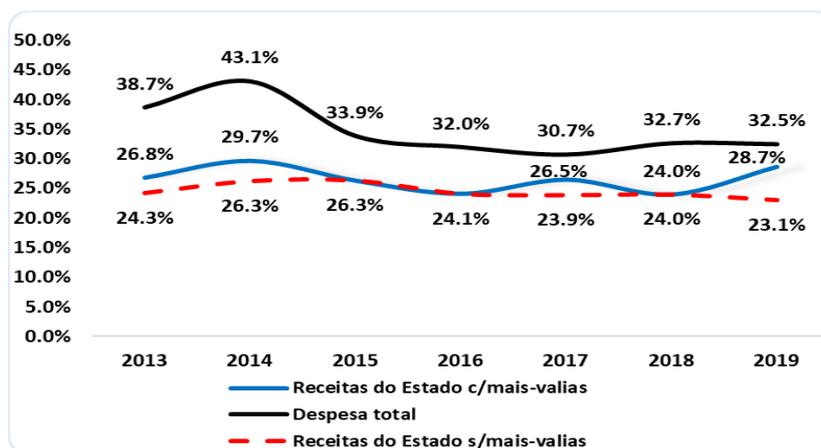
Gráfico 3.1: Estrutura da Despesa de Investimento em % do PIB



Fonte: CGE 2013 – 2019

Conforme demonstra o gráfico 3.2 abaixo, a receita do Estado diminuiu em termos nominais e expresso como percentagem do PIB (cerca de 3,2 pp) entre 2014 e 2019, o que é resultado do impacto das DO sobre a queda de actividade na economia moçambicana. Desde 2016 as receitas do Estado ainda não conseguiram atingir os níveis pré-DO. O aumento de 2017 foi impulsionado significativamente pela arrecadação de receitas extraordinárias provenientes de mais-valias do sector extractivo no valor equivalente a 2,6% do PIB. Sem estas, o aumento teria sido nulo comparado com 2016.

Gráfico 3.2. Receita do Estado e Despesa Total (incluindo Operações Financeiras), em % do PIB.



Fonte: CGE 2013-2019

No que diz respeito à perspectiva para o período 2013 a 2019 quanto a despesa no gráfico 2, o Governo teve que adoptar uma tendência contraccionista por forma a acompanhar o comportamento decrescente da receita. Suspenderam-se vários subsídios de bens indispensáveis para a maioria da população mais pobre, serviços básicos diminuíram e muitas instituições do Estado ficaram sem receber os fundos de funcionamento previstos. A despesa do Estado contraiu em 10,6 pp, de um pico de 43,1% do PIB em 2014 para 32,5% em 2019. Queda significativa (11,1 pp) foi verificada no período entre 2014 e 2016, ano este em que o Governo se viu obrigado a rever em baixa o orçamento do Estado (OE) mediante um OE Revisto, efectuando cortes significativos na despesa, principalmente nas verbas que deveriam ter sido alocadas para os sectores sociais.

Entre 2013 e 2015, o apoio directo ao orçamento reduziu de cerca de USD 470 milhões para USD 306 milhões. Esta queda de mais de USD 160 milhões pode ter sido reflexo da preocupação dos parceiros com o empréstimo (já conhecido nesta altura) da EMATUM. Entretanto, este facto não pode ser tomado isoladamente porque já havia tendências internacionais contra este tipo de financiamento aos governos.

Contudo, estas indicações de que a perda de financiamento registada em Moçambique teve uma forte influência das DO tornam-se mais fortes ainda em 2016, quando a queda acelerou para apenas USD 16 milhões de apoio ao orçamento.

Em 2016 foi elaborado um Orçamento Revisto mas, surpreendentemente, não reduziu o défice a ser financiado pelo Estado, ou seja, não resolveu o problema da queda repentina de recursos financeiros do Estado. Embora a despesa total tenha diminuído (houve um aumento da despesa corrente de cerca de 7,2 mil milhões de meticaís, mas a despesa de capital foi reduzida em cerca de 7,9 mil milhões de meticaís), o défice global aumentou porque as receitas diminuíram ainda mais.²⁵

Uma nota do CIP²⁶ mostrou que as promessas de salvaguardar as despesas nos sectores prioritários na altura em que se aprovou o Orçamento Revisto para o ano de 2016 não foram respeitadas. Em especial, os sectores da saúde, água e saneamento, obras públicas e educação (ver cap. 5) foram os mais afectados. Esta análise mostra que as despesas financiadas com recursos externos foram as que mais divergiram entre o orçamentado e o realizado.

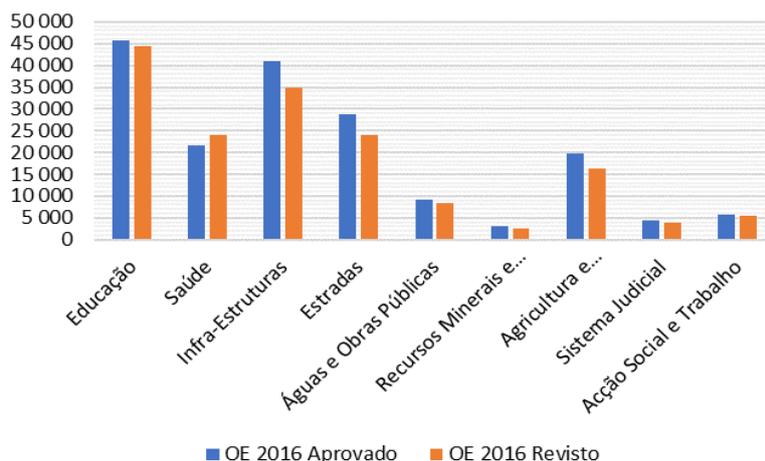
Mesmo tendo garantido que as despesas dos sectores sociais, especificamente saúde, educação e água não seriam afectados durante a revisão do OE 2016, o Governo justifica, no seu documento de fundamentação do orçamento revisto, que os ajustes incidiram na construção de edifícios administrativos, aquisição de viaturas (excluindo ambulâncias), combustíveis, entre outros, sem especificar em que sector exactamente incidiu o corte e os respectivos montantes.

Nos sectores sociais, o gráfico 3 evidencia reduções, face ao OE, das despesas do sector de educação (3,1%), Infra-estruturas (14,5%), Agricultura (18,5%), Sistema Judicial (7,7%) e Acção Social e Trabalho (5,5%). O único sector que registou incremento foi o da saúde em cerca de 10,6%.

²⁵ Documento interno do CIP, "Pontos de discussão no Orçamento Rectificativo", 14 de Julho de 2016.

²⁶ 'O governo não protegeu as despesas nos sectores sociais como prometera'. Edição N° 2/2017 – Maio. https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/08/REO_2016_PUBLICACAO_FINAL.pdf_Maio_2017.pdf

Gráfico 3.3. Total das Despesas nos Sectores Sociais em 2016 (milhões de Meticais)



Fonte: Orçamento de Estado 2016, original e revisto.

Não obstante este aumento na alocação de dotações para o sector de saúde, em 2016 o sector recebeu apenas 78,3% do valor orçamentado revisto, assim como o das infra-estruturas que só recebeu 71,7% e o da Educação 95,1%. Os primeiros dois tiveram uma taxa de realização abaixo da média dos sectores sócias de 82,8% (Gráfico 4).

Já olhando para o período até 2019, o nível de execução da despesa nestes sectores teve um movimento oscilatório, tendo registado queda em 2016 (por influência das DO) e em 2019, com menor peso das DO, viu-se um menor esforço em termos de recursos alocados a estes sectores.

Gráfico 3.4: Níveis de Execução da Despesa nos Sectores Económicos e Sociais (milhões de meticais)

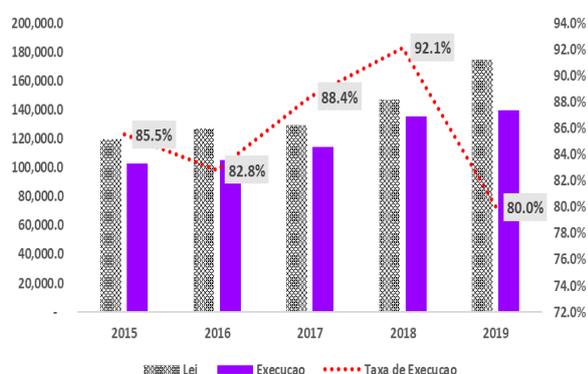
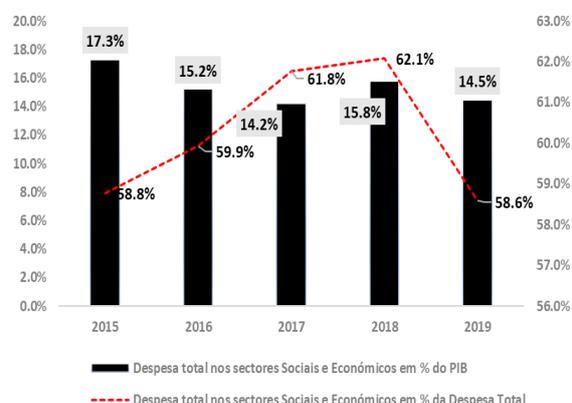


Gráfico 3.5: Despesa nos Sectores Económicos e Sociais (Execução) em % do PIB



Fonte: CGE 2015 - 2019

Assim, como mostra o gráfico 3.4 e 3.5 acima, as despesas para os sectores económicos (Agricultura, Infra-estruturas, Energia, Transporte e Comunicações) e sociais (Saúde, Educação, Acção social, Água e saneamento e Justiça) caíram de 17,3% do PIB em 2015 para uma média de 14,7% em 2016-2017 (uma queda de 2,6 pp).

As alterações verificadas na estrutura da despesa, durante o período em análise, demonstram claramente o impacto que as dívidas ocultas tiveram sobre o sector fiscal. A contracção da despesa de investimento e o movimento inverso da despesa de funcionamento, encargos da dívida e operações financeiras, evidenciam este efeito.

Uma tendência de abrandamento de receitas foi, igualmente, verificada em relação aos donativos que retraíram em cerca de 0,9 pp. entre 2015 e 2016 e continuaram com uma trajectória de queda até 2018, reflectindo a quebra de confiança dos

parceiros de cooperação devido à falta de transparência na condução da política fiscal em Moçambique.

A análise dos saldos orçamentais pode ser vista sob duas perspectivas no quinquénio 2015-2019. Por um lado, considerando o efeito das mais-valias, o saldo global após donativos apresentou um padrão misto, com uma tendência de melhorar nos últimos anos (Gráfico 6 em baixo). De um défice de 1,9% do PIB em 2015, o mesmo passou para um *superavit* de 0,6% em 2019. Por outro lado, quando removido o efeito das mais-valias (Gráfico 7), a posição fiscal de Moçambique deteriorou no quinquénio transacto, tendo o saldo orçamental após donativos, passado de um défice de 1,9% do PIB em 2015 para 5,0% do PIB em 2019.

Gráfico 3.6: Saldos Orçamentais em % do PIB com Mais-valias

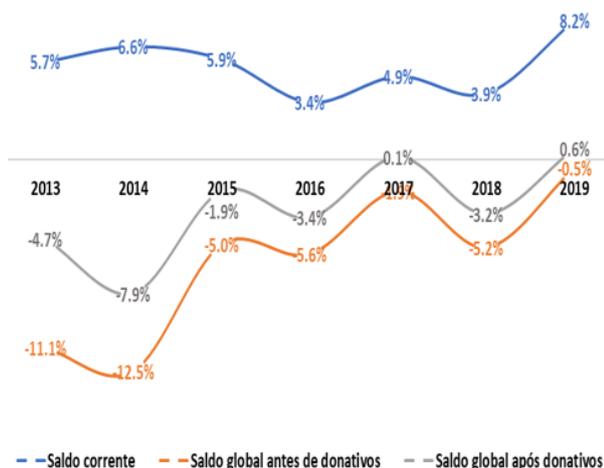
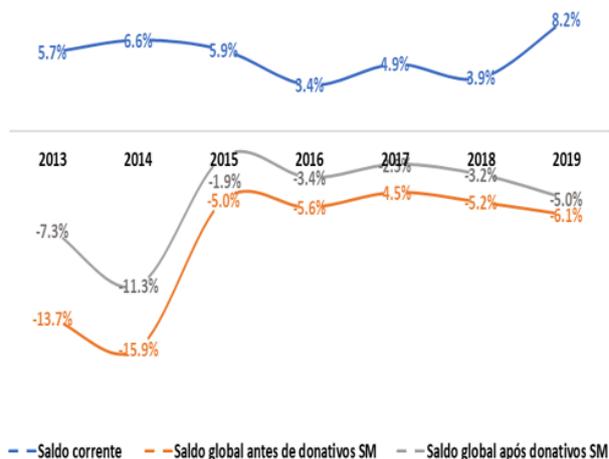


Gráfico 3.7: Saldos Orçamentais em % do PIB sem Mais-valias



Fonte: CGE's 2013-2019

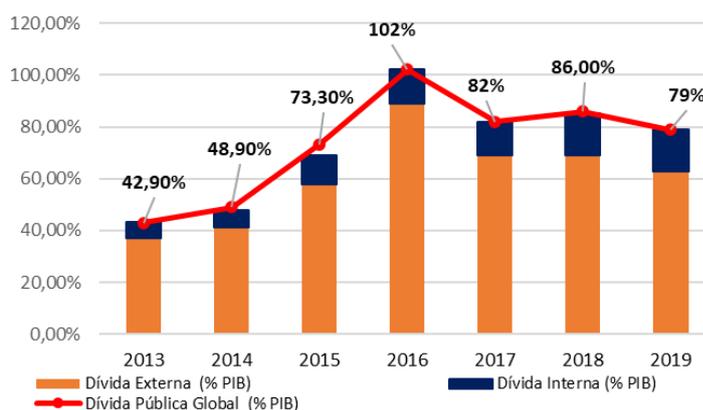
Caixa 1: Principais destaques - Impacto das DO no Gestão das Finanças Públicas

- Suspensão do apoio ao orçamento pelos Parceiros de Cooperação Internacional, reflectindo a quebra de confiança devido à falta de transparência na condução da política fiscal;
- Queda na receita do Estado (sem mais valias) e despesa total em 3,2 pp e 10,5 pp do PIB entre 2014 e 2019, respectivamente, conduzindo a reprogramações dos orçamentos;
- Corte na despesa de investimento em 3,5 pp do PIB em 2016, e 3,3 pp em 2019, comparado com 2015, limitando a intervenção do Governo nos sectores estratégicos para o desenvolvimento do país, com destaque de impactos negativos para saúde, educação, agricultura e infraestruturas.

3.4 Dívida Pública

No período em análise, o volume de endividamento público evoluiu para níveis insustentáveis (Ibraimo 2019), segundo atesta o gráfico 8. O rácio dívida/PIB registou um incremento de 36,1 pp., dos 42,90% observados em 2013 para 79% observado em 2019

Gráfico 3.8: Dívida Pública (em % do PIB)



Fonte: Relatório da Dívida Pública, vários anos

Importa realçar que as cifras apresentadas nos relatórios anuais da dívida pública (vários anos) do Governo são inferiores às cifras públicas dadas nos vários relatórios do FMI (IMF 2016). A razão disso é que existe uma diferença de metodologia, sendo a metodologia do FMI mais abrangente.

Este cenário levou Moçambique a continuar a ser classificado pelas agências de *rating* como um país em situação de *debt distress*, uma vez que os resultados dos indicadores da sustentabilidade encontram-se acima dos limites recomendados, com a exceção do rácio serviço da dívida sobre receitas, conforme mostra a tabela abaixo.

Os limites indicativos para a categoria de capacidade fraca são de 30% para o rácio do Valor Presente da Dívida (VPD)/PIB, 140% para o rácio Valor Presente da Dívida/Exportações (EXP), 10% para o rácio Serviço da Dívida (SD)/Exportações (EXP) e 14% para o rácio Serviço da Dívida/Receitas (REC).²⁷ Moçambique é considerado como um país com uma capacidade fraca de “suporte” da dívida. Esses limites aplicam-se à dívida externa pública e com garantia pública. **O parâmetro para o VPD da dívida pública total que se aplica à capacidade de endividamento média é de 35%.**

Tabela 3.3: Indicadores e Limites da Dívida Pública, 2013 - 2019²⁸

Indicadores	Limites (%)	Limites					Novos Limites		
		2013	2014	2015	2016	2017	(%)	2018	2019
VPD/PIB	40	29,6	37	31,9	74,5	67,1	30	66,4	62,6
VPD/EXP	150	90,9	98	112,1	208,2	176,7	140	160,1	164,9
VPD/REC	250	113,4	129,2	124,8	309,5	265,6			
SD/EXP	20	3,4	3,9	7,5	19	18,2	10	11,7	10,8
SD/REC	20	4,3	5,1	8,7	26,4	27,3	14	20,1	13,9

Fonte: Relatório da Dívida Pública, 2015 e 2019

O accionar das garantias emitidas pelo Estado, na qualidade de avalista dos empréstimos da EMATUM, MAM e ProIndicus, começou a fazer-se sentir em 2015 quando o *stock* ascendeu para 73,30% do PIB contra os 48,90% observados no exercício económico anterior, em 2014. Em bom rigor, o *stock* da dívida não deve ultrapassar os 35% do PIB, segundo critérios internacionais. Contudo, desde o despoletar do caso dívidas ocultas, este rácio não parou de crescer até o nível de endividamento ultrapassar a capacidade de produção do país, o PIB.

A descoberta dos empréstimos ilegais e o incumprimento pelo Governo das suas obrigações financeiras associadas a estes, levaram o país ao fundo da tabela de classificação de risco, passando a ser considerado inadimplente no mercado

²⁷ Relatório da Dívida Pública, 2019

²⁸ Na tabela 3.1, a dívida é expressada como valor presente e não como valor nominal, como no gráfico 13.

financeiro internacional. Esta situação refreou a capacidade do país de contrair financiamento externo não consignado, obrigando o Governo a recorrer ao endividamento interno.

Importa realçar que o incremento de 10% no *stock* da dívida externa em 2017, esteve associado a um incremento maior da dívida bilateral (USD 473 milhões) do que da dívida multilateral (USD 388,5 milhões) neste ano. A variação da dívida bilateral com a China foi de cerca de USD 300 milhões. Portanto a China surge como um *player*, como alternativa de endividamento uma vez que os termos de contratação de dívida não obedecem ao rigor exigido pelos credores multilaterais. **Por isto, pode-se aferir que as dívidas ocultas contribuíram para que aquele país se tornasse o maior credor bilateral em Moçambique (37% do stock da dívida externa em 2019).**

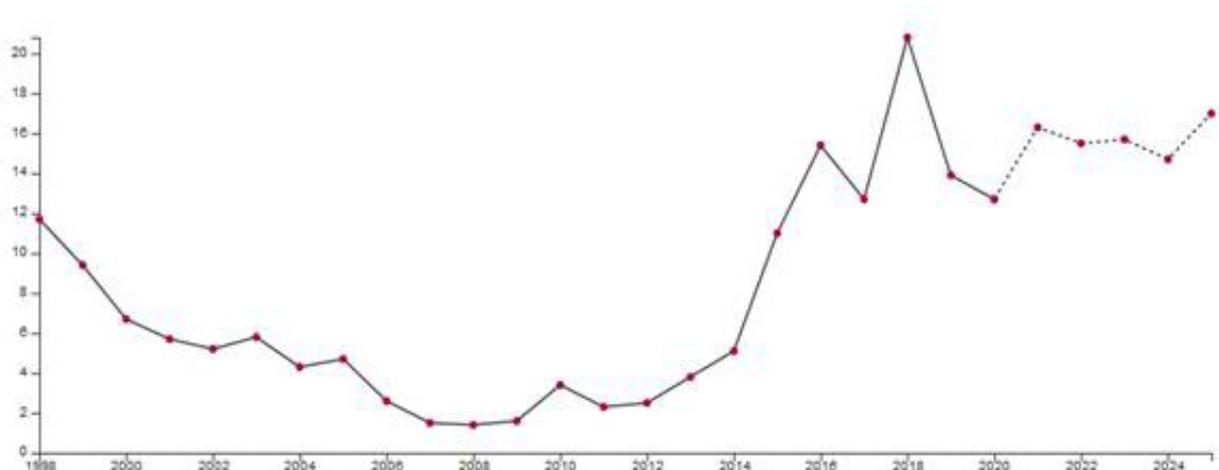
Tabela 3.4: Custo da Dívida Pública Externa (2015 – 2019)

Custo da Dívida Externa						
(em USD milhões)	2015	2016	2017	2018	2019	Média
Stock da dívida externa	8.081,5	8.626,3	9.487,9	9.804,5	9.850,2	9.170,1
Pagamentos de capital	176,5	195,2	126,1	248,6	284,4	
Pagamentos de juros	114,5	151,4	145,2	142,0	185,4	147,7
Total do serviço da dívida externa	291,0	346,6	271,3	390,6	469,8	
Variação do <i>stock</i> da dívida		6,7%	10%	3,3%	0,5%	5,1%
Variação do serviço da dívida		19,1%	-21,7%	44,0%	20,3%	15,4%

Fonte: Relatório da Dívida Pública, 2019

A ONG internacional *Jubilee Debt* estima que os encargos da dívida em percentagem das receitas do Estado aumentaram rapidamente depois de 2013, atingindo um pico em 2018 de 20,8%, comparado com 3,8% em 2013²⁹. De acordo com a mesma fonte, projecta-se que as percentagens irão manter-se em dois dígitos até pelo menos 2025.

Gráfico 3.9. Pagamentos da dívida externa pública como proporção das receitas



Fonte: <https://data.jubileedebt.org.uk/>

A dívida interna também cresceu rapidamente. Registou um crescimento médio anual de 22,5% entre 2015 e 2019, devido às DO que levaram o país a classificação financeira do país em “lixo”. O endividamento interno, que no período pré-dívidas ocultas (2013 -2014) rondava em torno dos 6,5% do PIB, alcançou a média de 13,4% do PIB entre 2015 e 2019 devido a emissão sucessiva de Bilhetes de Tesouro e aumento da componente “outros” (compensação às gasoleneiras, reembolso do IVA, reestruturação da dívida garantida, dívida assumida na construção de edifícios públicos e dívida aos Fornecedores de Bens e Serviços ao Estado) no mesmo período, tendo superado 16% do PIB em 2019.

²⁹ <https://data.jubileedebt.org.uk/mozambique>

Na falta óbvia de ajustes fiscais suficientes, uma opção não considerada pelo Governo, a alternativa seguida pelo Governo foi de recorrer à dívida interna, cujo custo é extremamente elevado (taxas de juros superiores 20%) e que até 2018 considerava maioritariamente taxas de juro fixas, sob o risco de a função pública paralisar e a economia entrar em colapso se o Governo não financiasse o orçamento elaborado.

Tabela 3.5: Custo da Dívida Pública Interna (2015 – 2019)

Custo da Dívida Interna (milhões de Meticais)	2015	2016	2017	2018	2019	Média
Stock da Dívida Interna	69.232,9	87.709,7	106.899,6	139.377,2	154.595,2	106.899,6
Pagamento de Capital	7.817,9	4.449,1	10.857,7	21.315,5	24.165,3	
Pagamento de Juros	3.734,7	7.719,1	9.055,4	16.936,5	17.049,4	
Total, serviço da Dívida Interna	11.552,7	12.168,2	19.913,1	38.252,1	41.214,7	
Variação, <i>stock</i> da Dívida Interna		27%	22%	30%	11%	24%
Variação, serviço da Dívida Interna		5%	64%	92%	8%	36%

Fonte: Relatório da Dívida Pública, 2019

A Tabela 3.5 indica que o saldo da dívida interna cresceu em 123,6% de 2015 a 2019, ou seja, em média 24% por ano. Isto reflecte as dificuldades do Governo de aceder aos mercados internacionais para financiar os orçamentos anuais. Ao mesmo tempo, o serviço da dívida interna aumenta ainda mais, em 36% anualmente.

Caixa 2: Principais destaques - Impacto das DO no Gestão da Dívida Pública

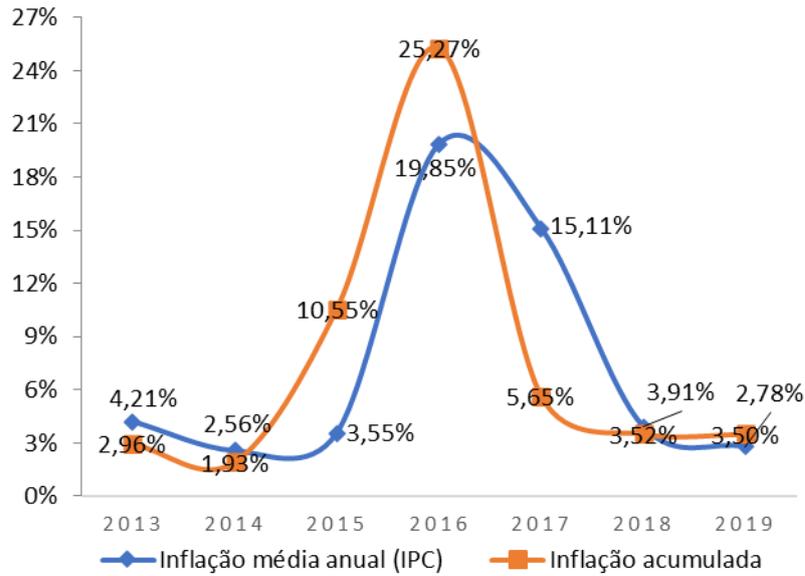
- Incremento do volume de endividamento público para níveis insustentáveis, dos 42,90% em 2013 para 79% em 2019;
- Classificação do País como inadimplente pelas Agências de Notação de Risco, resultando na redução da capacidade de contrair empréstimos no mercado internacional;
- Risco de a função pública paralisar e a economia entrar em colapso se o Governo não financiar o orçamento elaborado mediante crédito bancário, resultando num aumento forte do endividamento interno.

3.5 Inflação: Queda no poder de compra

A desaceleração da actividade económica nos principais sectores produtivos (comércio, manufactura, construção e financeiro) não surtiram impactos iguais para cada um dos moçambicanos, mas diminuiu o poder de compra de todos os cidadãos por causa da inflação e, portanto, a queda no poder de compra.

Conforme se pode constatar no gráfico que segue, durante o período pré-DO a inflação média anual flutuou em torno dos 3,0% até 2015, enquanto a acumulada variou em volta dos 2,0% até finais de 2014.

Gráfico 3.10: Taxa de Inflação (%)



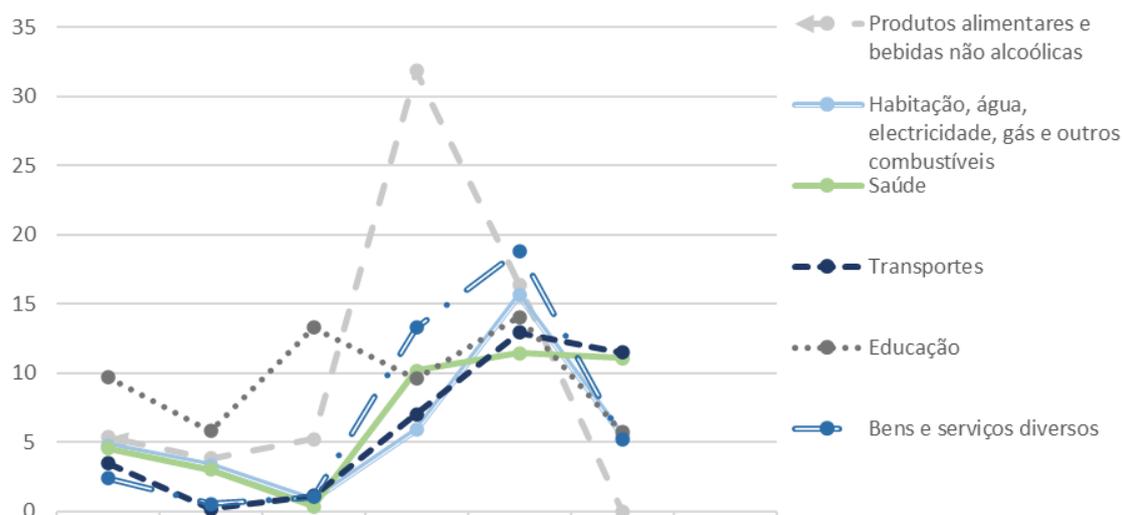
Fonte: INE

Em 2016, a taxa de inflação atingiu níveis máximos históricos dos últimos 10 anos, tendo a média se cifrado em **19,85%** e a acumulada em **25,27%**. Dentre os factores que concorreram para este aumento galopante destacam-se a: (i) a depreciação do metical ligada directamente a queda de entradas de divisas influenciado pelas dívidas ocultas, fazendo com que os preços de todos os produtos importados aumentassem de forma significativa; (ii) circulação condicionada de pessoas, bens e serviços em consequência da tensão político-militar; (iii) o ajustamento dos preços administrados dos combustíveis, electricidade, água, pão e transportes públicos, em virtude da suspensão dos subsídios antes concedidos pelo Governo; e (iv) queda da contribuição do sector agrícola, decorrente da ocorrência de calamidades naturais.

A suspensão dos subsídios aos combustíveis, energia e água foi uma medida administrativa que o Governo tomou como consequência do despoletar do caso DO, visto que com a retirada dos parceiros de cooperação do programa de apoio ao OE, a receita do Estado contraiu significativamente, obrigando o executivo a transferir estes custos dos subsídios para a população.

Esta medida, junto com a depreciação do metical que afectou todas as actividades que tinham componente de divisas, criou o efeito de contágio sobre o custo de vida dos moçambicanos, uma vez que o custo de produção aumentou, agravando, consequentemente, o custo para o consumidor final. O poder de compra foi afectado significativamente conforme se pode constatar no gráfico que se segue.

Gráfico 3.11: Inflação média anual (em %) por sectores de actividade



Fonte: INE

O sector alimentar reflectiu imediatamente o impacto da suspensão dos subsídios e dos preços de produtos importados, tendo a inflação para este sector se agravado em 32% entre 2015 e 2016 e os preços de produtos alimentares básicos aumentado substancialmente. No mesmo período, os sectores de saúde, transportes, habitação, água, electricidade e combustíveis acompanharam o ritmo ascendente dos preços tornando-se cada vez mais difícil para os Moçambicanos sustentar as suas necessidades básicas.

O despoletar das dívidas ocultas teve impacto contínuo a partir de 2016, apesar da tendência de desaceleração da inflação observada a partir de 2017, resultante das medidas arrojadas levadas a cabo pelo Banco Central, especialmente quanto às taxas de juro. Como indicado na secção 3.6, isto ocorreu, num contexto em que muitas empresas já haviam sido forçadas a encerrar as portas com a queda da actividade económica, deixando pessoas no desemprego (o desemprego aumentou pelo menos 4,7% em 2016). Assim, as famílias perderam a capacidade de suprir as suas necessidades básicas (alimentação, saúde, transporte e habitação) devido ao elevado custo de vida e até então não se conseguiram reerguer (ver cap. 5).

As medidas arrojadas levadas a cabo com sucesso pelo Banco Central no campo da política monetária (vide secção 3.6) visavam acalmar a tendência inflacionista introduzida pelo despoletar das DO. Vale a pena lembrar que:

Em 2015, a inflação média estava projectada em 5,6% para 2018, mas a inflação media realizada resultou ser de 3,9%, uma diferença positiva de 1,7 pontos percentuais (pp);

Para 2019 (ano dos ciclones Idai e Kenneth), a inflação media projectada em 2015 estava em 5,6%, mas a inflação media realizada resultou ser de só 4,1%, uma diferença de 1,5%.

Ora, as taxas de inflação mais baixas realizadas do que as projectadas em 2018 e 2019, não obstante um surto na inflação em 2016 e 2017, permitiram restabelecer a estabilidade macroeconómica e evitar que Moçambique entrasse na hiperinflação. Embora tenham criado impacto negativo sobre a taxa de juro de mercado, que teve que ser aumentada para controlar a inflação, é óbvio que sem essas medidas monetárias a inflação teria sido muito mais alta em 2018 e 2019, reflectindo, pois, o impacto das dívidas ocultas na economia.

Caixa 3. Principais destaques - Impacto das DO sobre o poder de compra

- Aceleração da taxa de inflação anual média e acumulada de 4,21% e 2,96% em 2013, respectivamente, para um máximo recente de 19,85% e 25,27% em 2016, respectivamente;
- Suspensão pelo Governo dos subsídios aos combustíveis, electricidade e água, pão e aos transportadores públicos resultando na transferência dos custos para a população e agravamento do custo dos bens e serviços de primeira necessidade;
- Redução da capacidade de suprir as suas necessidades básicas (alimentação, saúde, transporte e habitação) devido ao agravamento do custo de vida.
- Sem as medidas monetárias do Banco de Moçambique, a inflação teria sido muito mais alta em 2018 e 2019, reflectindo, pois, um impacto positivo para mitigar a inflação mas com efeitos negativos no sector real devido às dívidas ocultas.

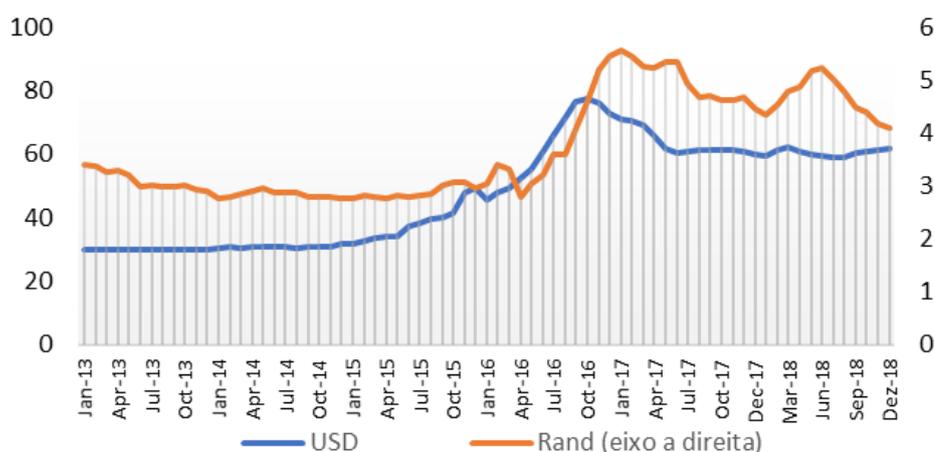
3.6 Sector Monetário e Cambial

O despoletar do caso dívidas ocultas deu origem a uma progressiva deterioração da conjuntura económica nacional que, dentre outros factores, conduziu em 2016 à aceleração galopante da taxa média de inflação (19,85%) e a depreciação acentuada do metical (chegando a atingir 77,58 meticais por dólar americano).

Taxas de Câmbio

O sector cambial durante o período pré-dívidas ocultas apresentava uma relativa estabilidade, sendo que entre Janeiro de 2013 e o primeiro trimestre de 2015, o dólar norte-americano e o rand sul-africano flutuaram em torno dos 30,00 e 2,90 meticais, respectivamente, conforme demonstra o gráfico 12.

Gráfico 3.12: Flutuações cambiais USD e Rand



Fonte: Banco de Moçambique

As pressões cambiais começaram a fazer-se sentir a partir do início do segundo trimestre de 2015, coincidindo com o período em que se tornava pública a informação sobre as dívidas ocultas (especificamente a dívida da EMATUM), sendo o dólar norte-americano na mesma altura cotado em 34 meticaís. Desde então, a tendência do dólar e do rand no mercado cambial foi depreciativa chegando a atingir máximos históricos (do período em análise) de **77,58 MT/USD** em Outubro de 2016 e **5,57 MT/ZAR** em Janeiro de 2017.

No período em análise, **o metical depreciou face ao dólar norte-americano em 61,64%**, enquanto **em relação ao rand, o metical depreciou-se em 50,63%**. Este desempenho é justificado, em grande medida, pela redução dos fluxos externos de apoio ao Orçamento do Estado, bem como a redução do IDE.

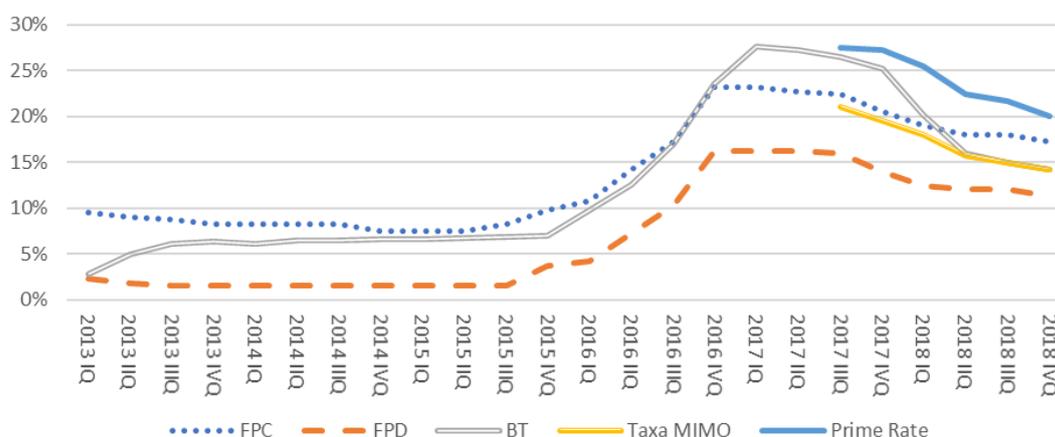
Estes níveis de depreciação da moeda nacional, acima dos 50%, face as principais moedas estrangeiras transaccionadas no mercado, considerando que Moçambique é um país extremamente dependente de importações, foi um dos factores determinantes para o aumento das pressões inflacionárias e o conseqüente agravamento do custo de vida. Sendo a República da África do Sul o maior parceiro comercial do país na região austral de África, o impacto das DO, associado a seca registada na época, nas trocas comerciais bilaterais com aquele país foi fortemente notório, uma vez que houve uma redução do volume de importações de bens provenientes da África do Sul na ordem dos **USD 564,9 milhões** entre 2013 e 2018.

Todavia, fruto das medidas tomadas pelo Banco Central, associado ao ajustamento em baixa da despesa pública (justificado principalmente pelos cortes nos subsídios ao pão, transporte público e combustíveis) observou-se uma inversão da sua trajectória, tendo, em finais de 2017, o metical apreciado em 21,87% e 21,53% face ao dólar norte-americano e ao rand sul-africano, respectivamente. Depois desta relativa estabilização, até finais de 2018, o dólar e o rand continuavam a custar cerca de 50% e 17% mais caro que em 2013, respectivamente, uma clara evidência de que a economia ainda se ressentia do impacto das dívidas ocultas.

Taxas de Juro e Facilidades Permanentes

De Janeiro de 2013 até finais do terceiro trimestre de 2015, as principais taxas directoras do mercado moçambicano interbancário apresentavam uma relativa estabilidade (Gráfico 13). Durante este período a Facilidade Permanente de Cedência (FPC) flutuou em torno dos 8,27% e a Facilidade Permanente de Depósitos (FPD) cifrou-se em média nos 1,59%. Ademais, a taxa de juro média ponderada para a subscrição de títulos no mercado primário de Bilhetes do Tesouro (BT) de 364 dias situou-se em 5,99%.

Gráfico 3.13: Facilidades Permanentes e Taxas de Juro



Fonte: Banco de Moçambique

A partir do quarto trimestre de 2015, período em que as DO foram tornadas públicas, o Banco Central teve de fazer uma série de ajustamentos em alta das principais taxas de referência por forma a conter as pressões inflacionárias, tendo a FPC atingido os 23,25% no quarto trimestre de 2016 e a FPD, no mesmo período, sido ajustada para 16,25%. Paralelamente, a taxa média ponderada para subscrição de BTs de 364 dias registou um incremento de 24,88 pp para 27,65% no primeiro trimestre de 2017, desde Janeiro de 2013.

Estes ajustamentos em alta das principais taxas directoras, encareceram o custo do metical no mercado interbancário, obrigando os bancos comerciais a repassarem os custos aos seus clientes através do agravamento das taxas de juro de empréstimos. Em consequência disso, o volume de créditos mal parados a nível dos bancos comerciais aumentou em **66%** entre 2015 e 2016, **10,6** para **17,6 MMT**, segundo uma pesquisa elaborada pela KPMG para a Associação Moçambicana dos Bancos em 2017 (KPMG 2016).

Na tentativa de continuar a estancar os efeitos da crise, a partir do segundo trimestre de 2017, o banco central introduziu um conjunto de medidas, dentre as quais se destaca a publicação mensal da *prime rate* que deriva do indexante único e do prémio do risco do mercado, a uniformização da base de cálculo das taxas de juro do mercado (indexante único), revogando o acordo da MAIBOR e introduzindo a taxa MIMO e a introdução do princípio de taxa de câmbio de referência única.

Os aumentos dos juros causaram um aumento notável nos créditos malparados dos bancos comerciais. Foi assim que surgiram problemas de liquidez de dois bancos,³⁰ o que contribuiu, acima de outros problemas, para que estes bancos não respeitassem os rácios de capital impostos pelo Banco de Moçambique de um mínimo de 8% neste período (Filipe & Matine 2016).

Apesar destas medidas, a situação do mercado monetário continuou desafiante conforme se pôde constatar no gráfico acima, sendo que para além dos créditos malparados, a dificuldade do acesso ao capital pelas empresas, devido a elevadas taxas de juro, contradizem o discurso do Governo sobre a aposta no alargamento da base produtiva, um evidente sinal de falta de coordenação entre as políticas fiscal e monetária.

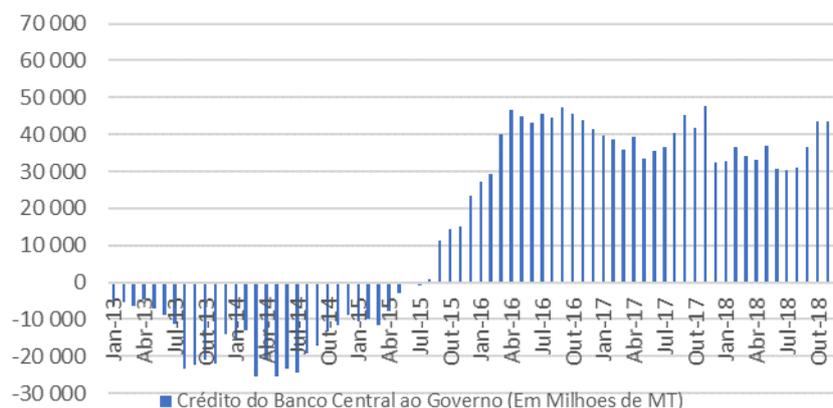
Pode-se dizer que, como consequência das DO, o **aumento nas taxas de juro** contribuiu para uma relativa queda de actividade da banca privada (o que não está discutido aqui), com menos acesso a crédito para as empresas e para os consumidores, o que contribuiu para a desaceleração do crescimento económico.

Crédito do Banco Central ao Governo

O despoletar do escândalo das dívidas ocultas, que culminou com a suspensão do apoio ao orçamento e a redução da capacidade do Governo em contrair empréstimos no mercado internacional devido a perda de confiança dos parceiros, forçou o Governo a recorrer a empréstimos junto do Banco de Moçambique a partir do terceiro trimestre de 2015, conforme se pode constatar no gráfico que se segue.

³⁰ O Moza Banco, intervencionado no dia 30 de Setembro 2016, e o Nosso Banco, fechado no dia 11 de Novembro de 2016.

Gráfico 3.14: Crédito líquido do Banco Central ao Governo



Fonte: Banco de Moçambique

Entre Setembro de 2015 e Dezembro de 2018, o crédito do Banco Central aumentou em 55.649 milhões de MT, o correspondente a um incremento de 492%. Note-se que a dependência do Governo em relação ao crédito do Banco Central tem sido cada vez maior, acelerando o crescimento do endividamento interno.

Caixa 4: Principais destaques - Impacto das DO nos Sectores Monetário e Cambial

- Sucessivos ajustamentos em alta das principais taxas directoras, resultando no **aumento da taxa de juros nos bancos comerciais**;
- Incremento da FPC, FPD e Taxa de Juros de BT 365 dias em **13,75 pp, 14,00 pp e 24,88 pp**, respectivamente, entre o I Trimestre de 2013 e o I Trimestre de 2017;
- Diminuição dos fundos emprestáveis ao sector privado devido à concorrência imposta pela procura de financiamento pelo Governo;
- Diminuição da procura de financiamento bancário pelas empresas devido ao custo elevado do crédito;
- Aumento do volume de créditos malparados em **66%** entre 2015 e 2016;
- **Insustentabilidade do sector empresarial** devido ao incumprimento pelo Estado das suas obrigações creditícias;
- **Depreciação acentuada do Metical, acima dos 50%**, face às principais moedas transaccionadas no país;

Culminando com um agravamento do custo das importações e do stock da dívida externa.

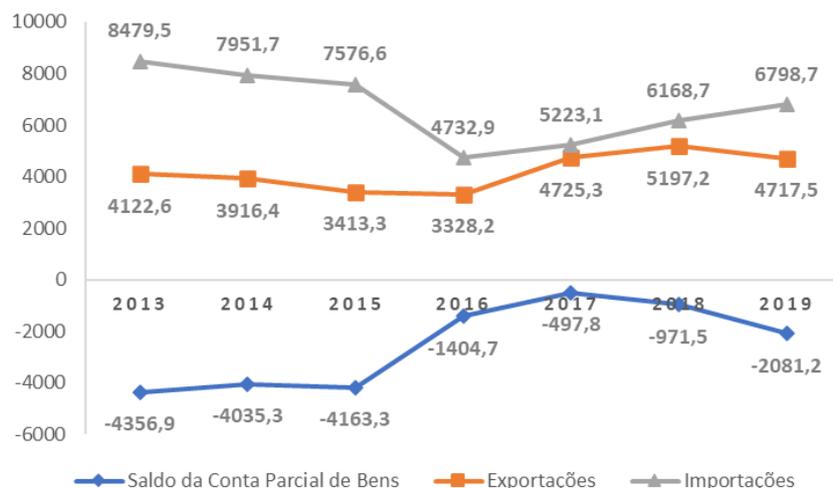
3.7 Sector Externo

A balança de pagamentos em Moçambique tende a apresentar recursos proveniente de fluxos externos de capital. A crise da dívida pública causada pela descoberta e pelo peso das DO deteriorou a balança de pagamentos, como consequência da queda do IDE (excluindo grandes projectos), da suspensão da ajuda do FMI e do apoio ao orçamento dos parceiros (que entra como divisas) à balança de pagamentos. Esta deterioração agrava-se pela queda do valor das exportações, derivada da queda concomitante dos preços das mercadorias no mercado internacional.

Balança Comercial

Moçambique é caracterizado por ser um país que é importador líquido de bens básicos de consumo, assim como das matérias-primas que alimentam as indústrias. A estrutura de exportações é maioritariamente composta por matéria-prima, ou seja, recursos naturais sem quaisquer, ou com pouco, valor acrescentado.

Gráfico 3.15: Balança Comercial (em USD milhões)

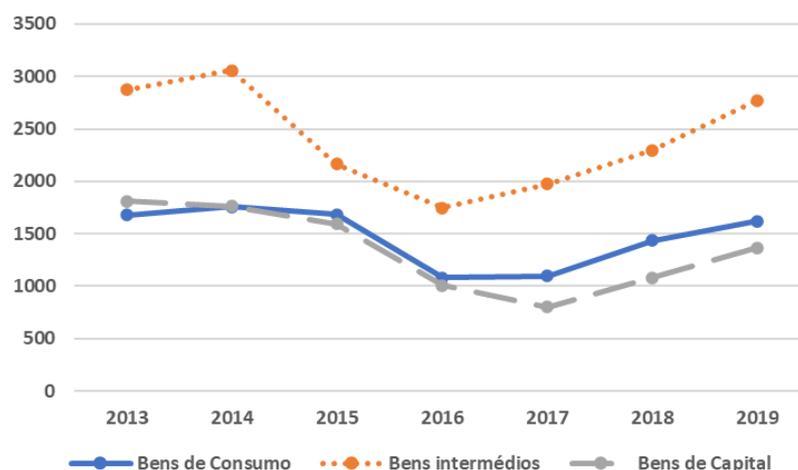


Fonte: Banco de Moçambique

O gráfico 15, acima, demonstra claramente que antes do escândalo das dívidas ocultas, entre 2013 e 2015, a balança comercial situava-se em pouco mais de USD 4.000 milhões. Contudo, a partir de 2016, como consequência da redução da procura interna, incluindo a pública, resultante da acentuada depreciação do metical face às principais moedas transaccionadas no país e do desgaste da disponibilidade de divisas, houve uma redução abrupta no saldo da balança até ao mínimo de USD 497,8 milhões em 2017, essencialmente justificado pela queda acentuada (37%) do volume de importações entre 2015 a 2016.

A queda das importações em cerca de 42%, entre 2013 e 2016, representa a magnitude dos sacrifícios que um país extremamente dependente da componente ajuda externa teve de fazer para sobreviver a um choque originado por uma acção ilegal.

Gráfico 3.16: Importações de Bens (em USD milhões)



Fonte: Banco de Moçambique

De acordo com o gráfico 16, maior impacto fez-se sentir a nível dos bens intermédios (combustíveis, material de construção, óleos e lubrificantes, cimento e outros) que são de capital importância para uma economia de serviços como a de Moçambique funcionar, reflectindo, deste modo, o abrandamento do sector terciário e o contágio aos restantes sectores da economia.³¹

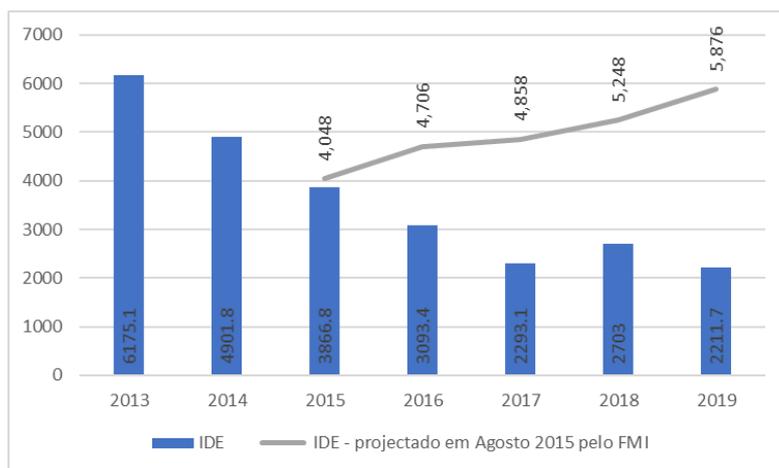
³¹ A queda em 2015 é devida a factores estruturais: com a reabilitação de linhas férreas, a importação de gasóleo sofreu uma queda de 50%.

Mas, o volume de importação de bens de consumo e de capital também registaram desacelerações significativas, e, dada a importância dos mesmos, a magnitude do impacto foi severa uma vez que tanto as necessidades básicas (alimentação, assistência médica e medicamentosa, educação, entre outras) como as de investimento tiveram de ser restringidas ao extremo.

Investimento Directo Estrangeiro (IDE)

A conjuntura económica manchada por estes actos de corrupção envolvendo membros seniores do Governo e outros agentes internacionais afectou significativamente a confiança dos investidores estrangeiros durante o período em análise.

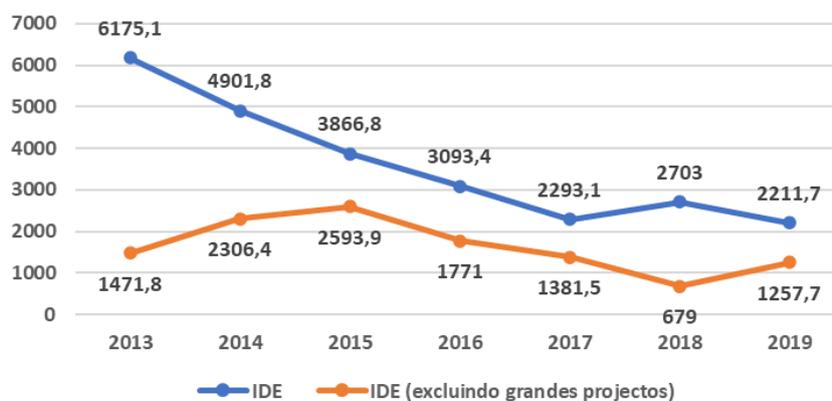
Gráfico 3.17: Impacto das DO no Investimento Directo Estrangeiro (em USD milhões)



Fonte: FMI e BM

O gráfico acima compara as projecções feitas no relatório do FMI em Janeiro de 2016 (IMF 2016) para 2015 a 2019 com o IDE observado dos mesmos anos. O gráfico demonstra que o IDE esteve abaixo do projectado em cerca de 50%. Por exemplo, dos 4,7 mil milhões de dólares projectados para 2016 apenas 3,1 mil milhões de dólares entraram, e a diferença foi crescendo ao longo do tempo. Em 2019, dos 5,9 mil milhões de dólares projectados apenas 2,2 mil milhões de dólares foram realizados em termos de IDE.

Gráfico 3.18: IDE incluindo e excluindo grandes projectos (em USD milhões)



Fonte: Banco de Moçambique

Conforme se pode constatar no gráfico acima, o volume de IDE, excluindo grandes projectos, desacelerou substancialmente de USD 2.593,9 milhões em 2015 para USD 1.257,7 milhões em 2019. Este desempenho reflecte, de entre outros factores, a descredibilização a que o país ficou sujeita após o escândalo das DO. A indústria transformadora (alimentar, bebidas, etc.) e os sectores de construção, transporte e comunicações e financeiro foram os mais afectados no que tange à redução do investimento estrangeiro.

Segundo o gráfico acima,³² os influxos de IDE total contraíram em 21,1% em 2015 (comparado com o ano anterior). No mesmo período, o Banco de Moçambique reportou um défice de quase USD 584 milhões na balança de pagamentos global.

O IDE total para a economia de Moçambique caiu dos USD 4.901,8 milhões em 2014 para USD 2.211,7 milhões em 2019, e, excluindo os megaprojectos, de **USD 2.306,4 milhões** em 2014 para **USD 1.257,7 milhões** em 2019. Isto corresponde a uma desaceleração de 54,9% (Vide o gráfico 18).

Entretanto, a dificuldade do país em aceder a capital no mercado internacional, derivado das DO, afectou negativamente o acesso a capitais ao braço comercial do Estado no sector extractivo (Empresa Nacional de Hidrocarbonetos, ENH). Até Junho de 2020 a ENH não conseguia financiamento para o Estado poder participar no grande projecto de extracção de gás na bacia de Rovuma.³³ E o financiamento obtido não foi de um banco mas de uma empresa participadora no projecto, sem, porém explicitar os juros a serem pagos. Este empréstimo foi dado como crédito chamado “*bridge financing*”— o empréstimo deve ser repago directamente com os proveitos físicos da exploração do gás.

Ademais, as importações destinadas aos grandes projectos registaram uma redução na ordem dos **62,1% (USD 1.201 milhões)** entre 2013 e 2017, uma evidência clara do abrandamento da actividade e do IDE, em face da conjuntura menos apelarativa que se instalou, dentre outros factores, devido ao escândalo das dívidas ocultas.

De acordo com o Banco Mundial (World Bank 2016), Moçambique é um dos poucos países em desenvolvimento em que os megaprojectos não são financiados por donativos e créditos, mas sim por IDE. Portanto, um dos sinais de que as dívidas ocultas refrearam a confiança dos investidores podem ser os constantes adiamentos na tomada de decisões de investimento sobre os projectos de exploração de gás natural na bacia do Rovuma.

Pese embora as cifra apresentadas acima demonstrem desaceleração com as empresas do sector extractivo, constatou-se que as DO não tiveram efeito significativo sobre as decisões a nível dos investimentos no sector dos hidrocarbonetos.

Caixa 5. Principais destaques - Impacto das DO no Sector Externo

- Desaceleração do comércio externo;

o Redução do volume de importações em cerca de 55%, entre 2013 e 2016, resultando na dificuldade em suprir necessidades básicas de consumo e de investimento;

o Modesto abrandamento do volume de exportações,

- Deterioração da capacidade de importação de bens essenciais (combustíveis, cereais, entre outros) devido à falta de crédito à economia, tanto em divisas como em moeda nacional, dos bancos comerciais. Crédito à economia teve crescimento negativo em 2017 e 2018, caindo, em percentagem do PIB, de 38,0% em 2016 para 24,8% em 2018 e 24,5% em 2019.
- Aumento dos desembolsos em moeda estrangeira para fazer face ao serviço da dívida contraída ilegalmente;
- Redução do IDE, excluindo os grandes projectos, em 54,9% entre 2014 e 2019, com consequências no crescimento económico.

³² Vide também o documento publicado pelo Banco Mundial em Março de 2016, intitulado “Actualidade Económica de Moçambique- Navegando em Preços Baixos” (World Bank 2016).

³³ ‘Exploração do gás natural existente nos campos Golfinho/Atum na Área 1 da Bacia do Rovuma.’ @Verdade, 5 de Abril de 2017.

3.8 Análise do Sector Real

Durante cerca de uma década e meia (2000-2015), a economia de Moçambique apresentou uma taxa de crescimento média de cerca de 7,5 % por ano. Esta taxa de crescimento económico foi, até ao ano de 2013, superior à taxa de crescimento da África subsaariana. Este crescimento, num contexto de estabilidade política e de políticas do governo, foi acompanhado por um apoio financeiro significativo da comunidade internacional e de um grande influxo de investimento directo estrangeiro (IDE)³⁴. Este círculo virtuoso produziu uma aparente estabilidade dos principais indicadores macroeconómicos, tais como: inflação, taxa de câmbio e reservas internacionais líquidas (RIL). Em virtude do aparente bom desempenho destes indicadores macroeconómicos, internacionalmente a economia de Moçambique era vista como um exemplo de sucesso para um país em vias de desenvolvimento na promoção de rápido crescimento económico e estabilidade dos principais indicadores macroeconómicos.

Porém, como o crescimento económico que se verificava no país nos anos até 2015 estava ancorado em dinâmicas macroeconómicas dependentes de fluxos externos de capital (IDE, o apoio directo ao Orçamento do Estado e o endividamento público externo). Isto gerou uma “bolha económica”³⁵ com pouca retenção de riqueza e desenvolvimento de capacidades produtivas para a economia (Castel-Branco 2015; Mandlate 2017)(Castel-Branco e Massorongo 2017; Castel-Branco, Massinge & Muianga 2015). Aproveitando a imagem de sucesso e o espaço fiscal criado pelo aparente desempenho macroeconómico, o Governo optou por pôr demasiada ênfase no endividamento público como estratégia de financiamento dos seus programas de desenvolvimento.

Entretanto, este modelo de apoio ao crescimento económico com base em fluxos externos mostrou-se insustentável após a eclosão das dívidas ocultas, que deu os seus primeiros sinais em 2013 (com a informação da emissão dos títulos da EMATUM) e culminou em Abril 2016 com a descoberta de mais duas dívidas (ProIndicus e MAM) num esquema de peculato de fundos do Estado.

Este esquema mergulhou o país numa profunda crise económica, acrescida ao elevado endividamento público que o País já vinha registando e exacerbou a insustentabilidade da dívida pública. Moçambique acabou com um nível de dívida acima das suas capacidades, tanto assim que nem foi capaz de cumprir o serviço da dívida, deixando a reputação financeira do país na categoria de “lixo (*default*)” das agências internacionais de notação financeira.

Esta crise da dívida mudou drasticamente a imagem de sucesso que caracterizava Moçambique no seio dos parceiros, dos investidores internacionais, das agências de desenvolvimento, do mercado internacional e das agências de *rating* e afectou gravemente os níveis de crescimento económico. Nos três anos, de 2016 a 2019, a economia teve um crescimento médio de cerca de 3,3%, muito abaixo dos mais de 7% registados nos anos anteriores ao escândalo das dívidas ocultas.³⁶

Conforme ilustra o gráfico abaixo, à excepção da actividade agrícola e pecuária, os outros sectores produtivos da economia, tais como o comércio, a manufactura, a construção e o financeiro, desaceleraram significativamente.

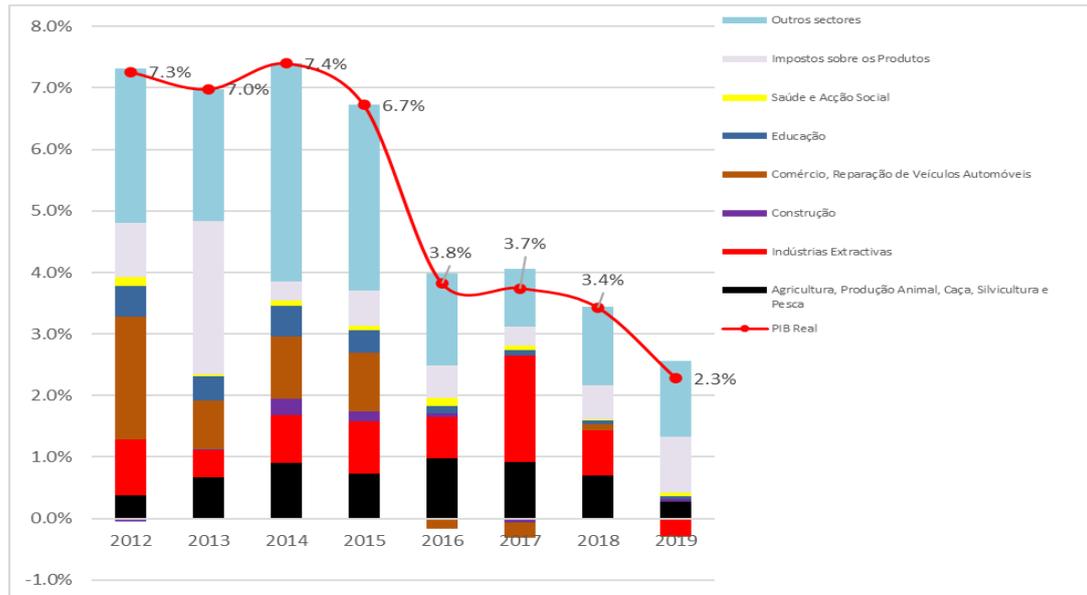
Especificamente, os sectores que mais se ressentiram da queda brusca do PIB entre 2015 e 2016 foram comércio, reparação de veículos automóveis & actividades imobiliárias, aluguer e serviços prestados às empresas que tinham uma contribuição média para o PIB de 1,2 e 0,2 pontos percentuais (pp) respectivamente, entre 2012 a 2015, e em 2016 contribuíram negativamente com 0,2 pp e 0,1 pp.

³⁴ Moçambique chegou a estar na lista dos três países com maior destino do IDE.

³⁵ <http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/parte-i-divida-publica.pdf>

³⁶ INE, vários anos.

Gráfico 3.19: PIB Real e Contribuição para o Crescimento por Actividade



Fonte: INE

No ano seguinte, em 2017, o sector de comércio continuou a ressentir-se desta crise e chegou a contribuir com -0,3 pp para o PIB (a pior contribuição, se comparado com todos os sectores desde o ano 2000). Neste ano, os sectores de produção e distribuição de electricidade e gás & construção também contribuíram negativamente para o PIB (ambos com 0,1 pp).

Sendo o país uma economia de serviços, o abrandamento e, em alguns casos, a desaceleração acentuada destas actividades, tiveram impacto directo sobre o emprego, o poder de compra e o rendimento.

Cabe notar que como Moçambique teve nos anos depois de 2015 uma inflação alta, as comparações inter-anuais têm que ser feitas em termos reais: um metical de 2015 tem mais valor que um metical de 2016 e mais ainda que os meticais de anos posteriores. Como o PIB *per capita* mede o bem-estar social, quer dizer o poder de compra, olhar apenas para os montantes nominais não reflecte em meticais a degradação dramática desse bem-estar social que houve em Moçambique durante os anos posteriores a 2015.

Nos seus relatórios de monitoria do desempenho, como o Relatório de Execução do Orçamento do Estado (REO), o Governo, para justificar esta desaceleração abrupta da economia, deu mais ênfase à questão da tensão político-militar, aos eventos climáticos extremos (seca, estiagem e cheias) que o país tem registado ciclicamente e a queda dos preços das principais *commodities* no mercado internacional.³⁷ Certamente que estes choques tiveram o seu impacto sobre a economia, mas as DO vieram agravar ainda muito mais, com maior impacto, a situação do país.

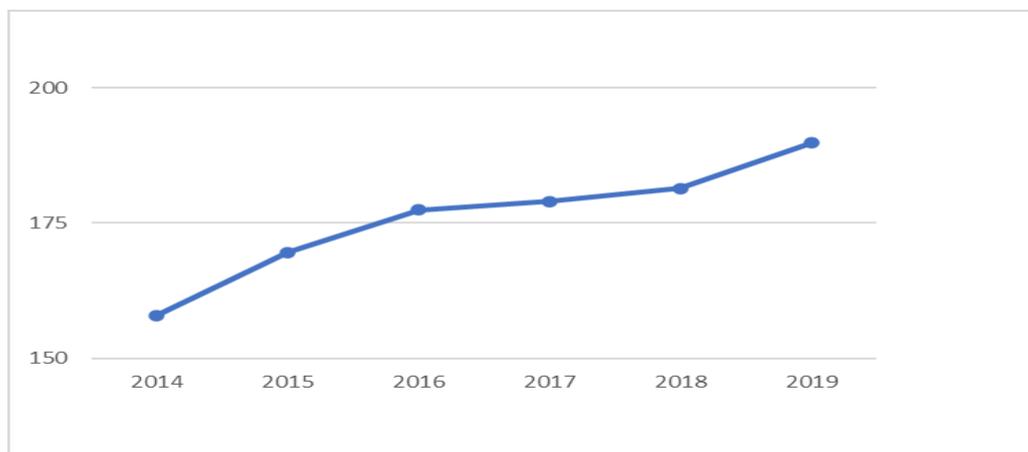
Como demonstrado na Tabela 3.1, o congelamento quase instantâneo de fluxos de divisas para Moçambique fez com que o aparelho produtivo tenha experimentado um refreio brusco. O combustível das actividades económicas era, e é ainda, no caso específico de Moçambique, a poupança externa, ou seja, empréstimos, donativos e o fluxo de investimentos (tanto para o Governo como para o sector privado). A suspensão imediata do programa financeiro com o FMI, e do Apoio Directo ao Orçamento do Estado pelos parceiros de cooperação internacional, cortou este combustível, agravado pela rapidez da redução do IDE, bem como atrasos e/ou cancelamentos de desembolsos inerentes a financiamentos externos, sobretudo sob a forma de donativos.

A desaceleração contínua do PIB, logo após a descoberta das dívidas ocultas, teve consequências nefastas para a economia moçambicana, na medida em que os novos postos de emprego que seriam criados, bem como os negócios que iriam surgir

³⁷ Cabe notar que, para 2019, após os ciclones Ildai e Kenneth, o Governo reviu em baixa a previsão de crescimento para 2,5% contra a anterior de 4,7%. De acordo com o Censo Populacional 2017, entre 2007 a 2017 o crescimento populacional foi de 2,8% ao ano. Qualquer taxa de crescimento do PIB real abaixo da taxa de crescimento populacional significa uma estagnação na melhoria das condições de vida, pois cai o PIB real per capita.

em conexão com aqueles investimentos, não se materializaram na dimensão esperada. Adicionalmente, a dificuldade de as empresas em funcionamento manterem os seus recursos de financiamento também levou muitas empresas à falência,³⁸ agravando o desemprego no país, sobretudo no sector de construção civil, turismo, restauração, entre outros (Mosca & Aiuba 2017). Isto afectou o sector privado formal mas mais ainda o informal, este último constituído por uma grande quantidade de pequenas e médias empresas (PME). Ora, as PME são o motor de emprego em Moçambique e factores que impedem o crescimento do sector informal impactam severamente o rendimento e, portanto, o bem-estar dos moçambicanos.

Gráfico 3.20: Desemprego registado no final de cada ano, 2014 a 2019 (por 1000 desempregados)

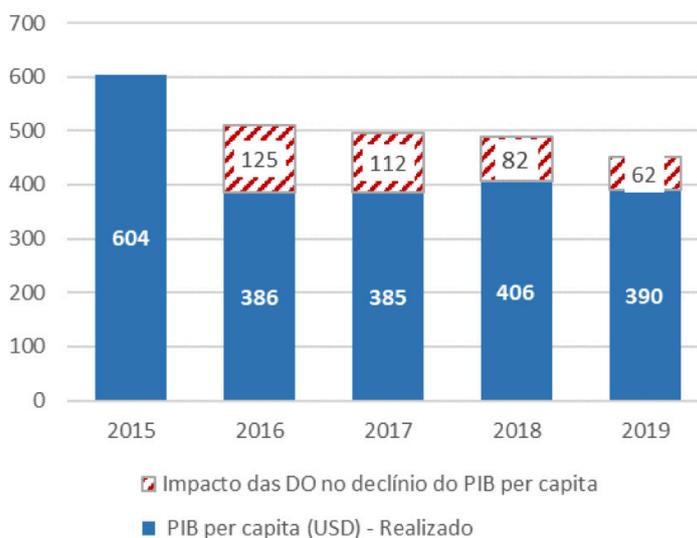


Fonte: INEP (2020)

Entre 2014 a 2019 o número de desempregados registados no Instituto Nacional de Empregos (INEP) continuou a crescer, particularmente em 2015 e 2016. Em 2015 houve uma variação acentuada de cerca de 7,3% em relação a 2014, e em 2016 cerca de 4,7%, baseados nestas cifras do INEP. Nos anos subsequentes (2017 e 2018) o aumento de desempregados estabilizou numa média de 1,1% em 2017 e 2018, mas em 2019 o desemprego acelerou novamente em 4,7%³⁹. Se a economia não crescer para produzir mais emprego, as tensões sociais irão aumentar.

Olhando para o bem-estar dos moçambicanos, pode-se analisar o rendimento (PIB) *per capita*, e as perdas oriundas das DO.

Gráfico 3.21: Perdas em PIB per capita (em USD)



38 Segundo um relatório, cerca de 2900 empresas faliram em 2016 e 2017. 'Crise leva à falência 2900 empresas moçambicanas', VOA, Janeiro 2, 2018.

39 As estatísticas de trabalho em Moçambique são escassas. O boletim de estatísticas de trabalho, emitido pelo Ministério do trabalho, emprego e segurança social, só disponibiliza informação com base nas inscrições feitas no Instituto Nacional de Emprego. Para efeitos desta pesquisa, este dado foi considerado insuficiente para espelhar a real situação do desemprego em Moçambique, e por isso a análise deste indicador concentra-se nas tendências e não no número de desempregados em si.

Em 2015 o rendimento anual *per capita* havia atingido os USD 604. O rendimento caiu para USD 386 em 2016, isto é, uma redução em cerca de USD 218 no poder de compra potencial de cada indivíduo em Moçambique quando comparado com 2015. Desta redução em 2016, USD 125 corresponde ao impacto das DO, conforme a Tabela 3.2. Usando a mesma metodologia, a média do impacto das DO entre 2016 a 2019 na redução do rendimento dos moçambicanos foi de USD 95. Este é o resultado do cenário contrafactual que estabelece o que poderia ter sido como mínimo o poder de compra dos moçambicanos se não houvesse a tragédia das DO. O capítulo 5 explora em mais detalhes as consequências para a pobreza em Moçambique.

É importante repetir, mais uma vez, que a redução do poder de compra de cada indivíduo em Moçambique por causa do abrandamento da economia moçambicana não representa um prejuízo económico pontual, mas sim um prejuízo económico anual.

Caixa 6: Principais destaques - Impacto das DO sobre o PIB

- Abrandamento do crescimento económico dos 7,0% em 2013 para 3,4% em 2018 e 2,3% em 2019.
- O prejuízo económico já sofrido expresso como um decréscimo do PIB per capita médio é de 95 USD por moçambicano entre 2016 e o fim de 2019.
- Para 2019 (ano dos ciclones Idai e Kenneth), o factor de 40,9% explicitado na Tabela 3.2 resulta num prejuízo indirecto para os moçambicanos de USD 1.815 milhões (em termos reais).

3.9 Conclusões

O escândalo das dívidas ocultas teve um impacto negativo em todos os sectores da economia. Como mostram os cálculos na tabela 3.2, a redução do PIB real que pode ser explicado pelas DO situou-se em cerca de 60% em 2016 e 2017, baixando para cerca de 41% em 2019. Nesse ano, o valor da perda ainda alcançou cerca de USD 1,8 biliões, equivalente a USD 62 de rendimento *per capita* — igual a MZN 3.912 de redução do poder de compra potencial de cada indivíduo em Moçambique.

Quando se multiplicam as perdas per capita da desaceleração económica no período 2016-2019 por causa das DO com o número de habitantes, a soma total para estes quatro anos chega a USD 9,08 mil milhões (tabela 3.6). Mas, como este estudo apenas cobre os quatro anos, calculou-se o efeito só destes anos. Além dos valores perdidos por causa da desaceleração económica, Moçambique pagou USD 674,2 milhões em custos directos (vide cap. 2).

A tabela 3.6 resume os custos directos e os custos da desaceleração económica provocada pelas DO, totalizando USD 9.754 milhões entre 2016-2019.

Tabela 3.6 Resumo das perdas ligadas às DO, 2016-2019

	Ano				Total USD milhões	Per capita em USD
	2016	2017	2018	2019		
População, em milhões	27,1	27,9	28,7	29,5		
Custos directos, pagamentos feitos (cap. 2) ⁴⁰	674				674	22
Custos da desaceleração económica (cap. 3)						
— em PIB per capita, em USD	125	112	82	62		381
— para toda a população, USD milhões	3.384	3.120	2.339	1.815	10.659	
Custos económicos totais, USD milhões	4.058	3.120	2.339	1.815	11.333	403

Fonte: Cálculo dos autores

⁴⁰ Alguns dos pagamentos foram efectuados em 2015 (vide anexo).

Deve-se lembrar que, além destes custos já pagos, até 2031 Moçambique ainda terá de pagar milhões em custos directos (juros e amortizações), conforme mostrado no capítulo 2. Por fim, não é demais repetir que a perda anual da produção continua perene, pois nunca se poderá recuperar, embora os efeitos das DO possam diminuir com o tempo.

As DO causaram prejuízos imediatos nas **finanças públicas**, aumentando significativamente o endividamento interno para financiar o défice fiscal. No período pós-DO este défice tem sido financiado mediante **endividamento interno**, causando um crescimento desproporcionado dos encargos da dívida. Simultaneamente, a queda nos recursos externos (divisas) causou uma **depreciação do metical** e, em consequência, uma aceleração da **inflação**. Além disso, a deterioração na composição da dívida e nos termos contratuais, no seu conjunto, aumentaram o custo, e portanto o risco fiscal, e levou Moçambique a uma situação de um círculo vicioso quanto às dívidas. Estes aumentos de risco fiscal reduzem o nível dos investimentos directos estrangeiros (IDE) e de cooperação internacional e influenciam os comportamentos dos agentes económicos e dos cidadãos. Estas deteriorações também afectaram negativamente os sectores **monetários e cambial** e o sector **externo**.

As consequências dos impactos causais sentiram-se nas respostas por parte do Governo moçambicano e na trajectória económica de Moçambique. Mas, estas consequências têm o seu impacto final no comportamento do PIB, causando uma ruptura da trajectória positiva do **crescimento económico**.

Em virtude da suspensão do apoio ao orçamento por parte dos parceiros de cooperação, **a receita e a despesa do Estado** contraíram em 3,2 pp e 10,6 pp do PIB, entre 2014 e 2019. Estes cortes na despesa tiveram lugar inclusive em sectores prioritários e estratégicos para o desenvolvimento. Embora também se tenham implementado reformas com vista a melhoria na arrecadação de receitas, não deveria ser necessário esperar por uma crise para melhorar a arrecadação de receitas.

O custo de vida aumentou consideravelmente, com a aceleração da inflação média anual e acumulada para máximos históricos de 19,85% e 25,27% em 2016, respectivamente, tornando-se cada vez mais difícil suprir as necessidades básicas (o capítulo 5 vai explorar as consequências das variações dos salários mínimos). De outra maneira, o rendimento (PIB) *per capita* dos moçambicanos em termos de USD (2015) caiu de 604 em 2015 para 386 em 2016-2017, 406 em 2018 e 390 em 2019. Obviamente, o PIB real per capita permaneceu abaixo do nível de 2015.

O **endividamento público** evoluiu para níveis insustentáveis, chegando a superar a capacidade produtiva do país, passando Moçambique a ser considerado de “lixo” pelas agências de notação de risco, facto que tem dificultado a contratação de empréstimos a nível internacional e propiciando o incremento do endividamento interno.

Nos **sectores monetário e cambial**, os efeitos mais notáveis foram os ajustamentos sucessivos em alta das principais taxas directoras e a depreciação acentuada do metical, em mais de 50%, face as principais moedas, resultando no incremento das taxas de juro, contracção do crédito à economia, aumento do volume de crédito malparado, encarecimento do custo dos bens e serviços importados e do serviço da dívida externa. Estes efeitos demonstram que a disciplina financeira, necessariamente mais austera ao faltarem medidas de política fiscal, causou uma queda do financiamento da economia real em reacção aos incrementos das taxas de juro.

A nível do **sector externo**, o comércio desacelerou. Houve uma redução do volume de importações em cerca de 55%, entre 2013 e 2016, e, sendo Moçambique um país extremamente dependente desta componente, tornou-se cada vez mais difícil suprir as necessidades básicas de consumo e de investimento. É, igualmente, notável o abrandamento do volume de IDE, em cerca de USD 1.000 milhões entre 2014-2015 e 2019.

Em vista dos estragos causado pelos factores supramencionados causados pelos DO, o ritmo de **crescimento da economia**, entre 2013 e 2019, abrandou de uma média de 7% para pouco mais de 3%. Como indicado, os sectores produtivos registaram um abrandamento significativo, resultando na redução da produção, falência de empresas e aumento do desemprego. Este aspecto afectou o sector privado formal mas mais ainda a grande quantidade de pequenas e médias empresas (PME), o motor de emprego em Moçambique. Factores que impedem o crescimento do sector informal impactam severamente no rendimento e portanto no bem-estar dos moçambicanos. Todos os anos há pelo menos mais meio milhão de jovens a procurar emprego do que no ano anterior e, se a economia não cresce para produzir mais emprego, as tensões sociais irão aumentar.



**CUSTOS E EFEITOS
POLÍTICOS E
INSTITUCIONAIS**

4. CUSTOS E EFEITOS POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS

4.1 Introdução: Índices tendem a piorar

Este capítulo discute os efeitos das dívidas ocultas nas instituições nacionais e no sistema político, incluindo a maneira como as dívidas ocultas influenciaram as relações entre o governo de Moçambique e os demais actores nacionais e internacionais. A lembrar que, *de jure* senão *de facto*, a Constituição de 2004 estabelece uma República guiada pelos princípios de democracia e de boa governação, a ‘separação e interdependência dos poderes’, e ‘baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem.’ (Rep. Moçambique 2004: art.3). Este capítulo mostrará que as dívidas ocultas resultaram em mais conflitos político-institucionais no sistema do Partido-Estado, as instituições de governação enfraqueceram e pioraram, o regime político ficou descredibilizado e o país ficou menos democrático e mais autoritário.

As dívidas ocultas emergiram quando pessoas poderosas, afectas às instituições governamentais do país, cometeram actos ilegais, ilícitos e inconstitucionais. A nossa hipótese é que este facto em si criou pressões no sentido de piorar a governação – contrariando os mandamentos e o espírito da Constituição – não no sentido determinista, mas que na realidade seriam difíceis de resistir. Foi o que aconteceu.

Nos anos a seguir a 2013, os indicadores de governação tenderam a piorar. Do leque de índices de qualidade e renome internacional, com diferentes metodologias e focos, que visam medir a qualidade das instituições de governação e da democracia, de maneira geral, Moçambique não recebe “boa nota” nos indicadores. Mais preocupante é que a situação tende a piorar. Assim, a realidade em Moçambique distancia-se dos ideais constitucionais.

Por ser um projecto de origem e foco africano, a avaliação de Moçambique feita pela Fundação Mo Ibrahim e o seu Índice de governação Africana serve de começo.⁴¹

Gráfico 4.1: Moçambique entre os países vermelhos: A governação em deterioração rápida



Fonte: Mo Ibrahim Index of African Governance

O Mo Ibrahim classifica Moçambique em 25º lugar entre os 54 países africanos, embora destacando que é um entre apenas doze países africanos a receber uma bandeira vermelha com a nota “deterioração a aumentar”. Esta é, alias, a nota mais preocupante dada aos países onde a governação piorou durante os últimos dez anos, além de que o declínio parece estar **a acelerar-se**. O período de aceleração do declínio da governação no geral em Moçambique corresponde, segundo a metodologia de Mo Ibrahim, aos anos entre 2013-2017 – em outras palavras, desde o ano da contratação do empréstimo da EMATUM.

41 <http://mo.ibrahim.foundation/iag/>. Os principais componentes que formam as quatro categorias do IIAG, conforme descrito no diagrama abaixo, são Segurança e Estado de Direito, Participação e Direitos Humanos, Oportunidade Económica Sustentável e Desenvolvimento Humano. Cada uma dessas categorias contém subcategorias sob as quais vários indicadores estão organizados que fornecem medidas quantificáveis das dimensões gerais da boa governança. (Original text in English: The key components that form the four categories of the IIAG as described in the diagram below are Safety & Rule of Law, Participation & Human Rights, Sustainable Economic Opportunity and Human Development. Each of these categories contain subcategories under which we have organised various indicators that provide quantifiable measures of the overarching dimensions of governance.)

Os World Governance Indicators (WGI) do Banco Mundial também constituem um dos pontos de referência mais conhecidos para avaliar a qualidade das instituições de governação. Abaixo uma representação gráfica da classificação de Moçambique nos WGI. A classificação mostra seis aspectos da governação, comparando a *performance* de Moçambique com todos os outros países do mundo.⁴² Esta representação de todos os anos incluídos no WGI (1996-2019) serve para ilustrar que o WGI também captura a queda abrupta de Moçambique nos anos após a angariação das dívidas ocultas em 2013 (ênfase verde clara) e após o descobrimento público em 2016 (ênfase verde escuro).

Gráfico 4.2: Classificação de Moçambique nos WGI



Fonte: WGI

Conforme o gráfico, constata-se um declínio geral na maior parte das variáveis no período que começa cerca de 2010. Mas as mudanças negativas depois de 2013 são mais bruscas (e significantes, com pouco risco de erro de medição) para todos os seis aspectos da governação.⁴³ No período após o descobrimento das dívidas ocultas em 2016, os indicadores parecem ter-se estabilizado a um nível baixo.

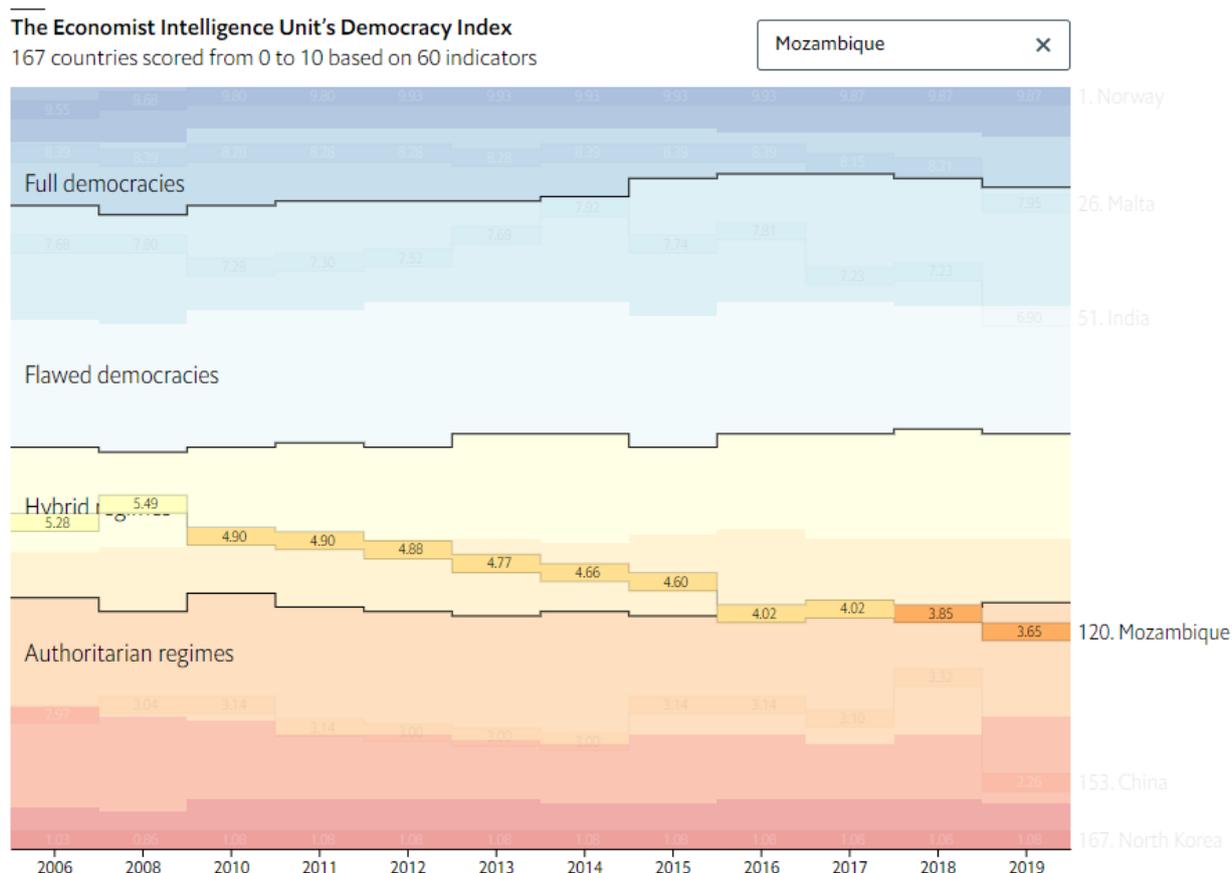
A afamada revista britânica *The Economist* e o seu Economist Intelligence Unit (EIU) classificam 167 países em termos democráticos, utilizando uma escala contínua entre democracia total, democracia errónea, regime híbrido e regime autoritário.⁴⁴ O gráfico abaixo mostra as classificações de Moçambique, em 2019 no lugar nº 120. O ano de 2018 é o primeiro em que o regime é classificado como **regime autoritário**. O EIU considera que Moçambique sofreu um declínio desde 2008, e a queda mais abrupta na classificação aconteceu nos anos a seguir às dívidas ocultas.

42 A metodologia de elaboração (complexa) dos WGI poderá ser consultada nas páginas do WGI <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

43 A interpretação tem de tomar em conta as margens de erro, representadas pelas zonas cinzentas acerca da linha azul. Como é normal, estas margens de erro mandam precaução na interpretação de ano-para-ano. Por outro lado, pode-se ter mais confiança em resultado que mostram tendências através de vários anos.

44 <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/01/22/global-democracy-has-another-bad-year>

Gráfico 4.3: Classificação de Moçambique, Índice de Democracia (EIU)



Esta queda assinalada em todos os índices gerais sobre a governação e a democracia – Mo Ibrahim, WGI e EIU – é o pano de fundo para este capítulo. A seguir vamos ver o mesmo fenómeno em cadeia para temas mais específicos: Em quase todos os indicadores e índices, a classificação de Moçambique vai piorando durante o período após as dívidas ocultas (depois de 2013, quando a dívida foi contraída, ou depois da sua revelação em 2016). Uma vista de olhos sugere, por isso, que as DO parecem ter aumentado a distância entre o ideal constitucional e a prática. Durante o período, Moçambique parece ter ficado menos democrático, e com pior governação. O que é que as dívidas ocultas tiveram a ver com isso? Até que ponto a deterioração é resultado das DO, ou mesmo causado por elas, é matéria de discussão nos subcapítulos a seguir. No final, o capítulo resume a sequência de acontecimentos pelos quais as dívidas ocultas afectaram o sistema político-institucional.

4.2 Grelha analítica e metodologia

Os custos (e consequências) das DO não se medem apenas em dólares ou meticais, mas também na deterioração da qualidade de relacionamento entre os diferentes actores políticos, económicos e sociais nas áreas a que chamamos governação e democracia. O ponto de partida é um pressuposto teórico e conceptual que guiará o resto do capítulo. São quatro (4) custos “primordiais” ou “originários”, ou seja, custos que são parte integrante das DO.

4.2.1 Os 4 custos primordiais na área político-institucional

Além dos custos financeiros directamente associados à gestão da dívida de Ematum, MAM e ProIndicus, os instigadores da dívida oculta – todas pessoas com grande poder real e influência no sistema político-institucional de Moçambique – assumiram outros “custos” menos óbvios no momento em que a dívida foi contraída. Ao contrário dos compromissos de pagamento plasmados nos contratos da dívida, estes custos não foram especificados nem em dólares nem em meticais. Mas foram reais na mesma, e vieram como imperativos – quase efeitos inevitáveis – da decisão inicial de embarcar num

projecto claramente ilícito. São efeitos negativos para o sistema político-institucional, custos a serem suportados por toda a sociedade. Para simplificar a leitura, serão denominados aqui como *custos primordiais*.

Estes custos primordiais criaram fortes pressões negativas sobre o sistema político-institucional, contrariando os princípios de boa governação e de democracia:

1. Onde a boa governação enaltece a *transparência* na gestão da coisa pública, o primeiro custo das DO seria o inverso: a **ocultação**. A ocultação foi necessária para esconder a infracção inicial – a contratação de dívida ilegal de maneira corrupta. Por sua vez, este motivo teria efeitos em cascata distribuindo-se pelo sistema inteiro. O mecanismo causal que esperaríamos era que figuras influentes no Executivo utilizassem o seu poder para evitar que o público conhecesse toda a verdade sobre o que levou às DO e, a seguir, a responsabilização dos seus mentores. Com as primeiras revelações, surgiu também a necessidade de mentir: ao público e aos parceiros internacionais. Um exemplo é de que altos dirigentes insistiram desconhecer a existência de mais dívidas além do Ematum, quando mais tarde ficou óbvio que o contrário era verdade.
2. Um ideal democrático é a *prestação de contas* (accountability), o que significa que os políticos e outros gestores dos interesses públicos prestam contas pelas suas acções, seja juridicamente ou administrativamente, ou em caso dos políticos, em escrutínio eleitoral. Se os instigadores da fraude inicial (do lado moçambicano) eram titulares de altos cargos no sistema Partido-Estado, teriam um interesse inevitável de garantir o inverso da prestação de contas: a **impunidade**. Se não de maneira geral, então para todos os envolvidos – para evitar a prestação de contas. Mesmo assim, esta pressão para permitir a impunidade iria produzir pressão para se replicar ou reproduzir no sistema em efeitos de cascata.
3. A boa governação implica a *cooperação institucional em prol do bem público*. Ao contrário, as DO, dada a sua envergadura, iriam **agudizar a luta pelo poder e o nível de tensão política** no país. O influxo de grandes e invulgares somas de dinheiro a serem subitamente distribuídas em forma de subornos, certamente iriam alterar qualquer equilíbrio a existir, alguns se aproveitando pela inclusão na cabala e outros lamentando a sua exclusão. Além disso, os fundos eram destinados a reforçar uma das “alas” do partido no poder. Isto produziria tensão e conflito dentro do partido no poder, assim como protestos dos partidos da oposição ao se aperceberem da oportunidade política de poder criticar o Governo, já algo fragilizado pelo escândalo.
4. Bons governantes devem actuar com *integridade* e dignidade pessoal e pública de maneira a inspirar *confiança* – entre o Governo e os seus cidadãos, e entre o Estado e as suas contrapartes internacionais. Em contraste, a nossa análise é que as DO produziriam uma **crise de confiança e descredibilização** a vários níveis. Os parceiros e colaboradores internacionais (sobretudo os “doadores” e outros financiadores) perderiam a confiança no governo à medida que se descobrisse o tamanho da fraude. Internamente, este caso de mega-corrupção efectuado por pessoas nas posições mais prestigiadas do país, iria descredibilizar o partido no poder – o partido Frelimo. Mas, também é provável, como se sabe de outros países, que a corrupção pode penalizar não apenas o partido no poder, mas também levar a uma crise geral da confiança popular nos “políticos”. Com a descredibilização vem a impopularidade, e com ela a dificuldade de ganhar eleições.

Os quatro custos primordiais, implicitamente assumidos com as DO, contrastam com o corolário do ideal democrático e de boa governação da seguinte forma:

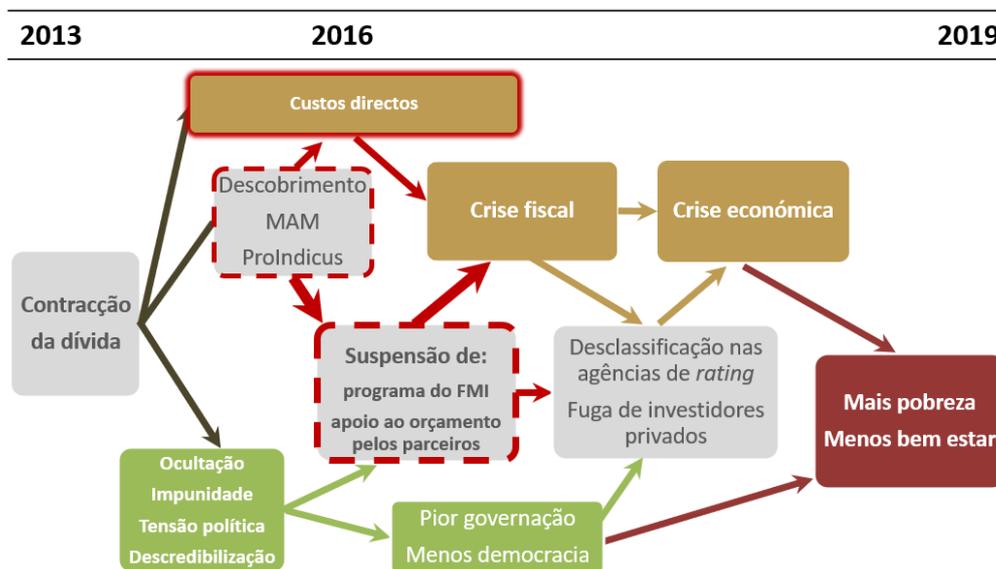
Tabela 4.1: Os quatro custos primordiais das DO

(Ideal)	(Realidade)
Boa governação & regime democrático	Custo assumido com as DO
Transparência	Ocultação
Prestação de Contas	Impunidade
Cooperação em prol do bem público	Tensão política e luta de poder
Integridade e confiança	Descredibilização

Estes quatro custos faziam parte do negócio das dívidas ocultas – ainda que os instigadores não o tenham assumido, ou

deles não tenham tido consciência, ou os tenham ignorado. Eram custos que necessariamente se traduziriam em **pior governação e menos democracia**. Estes mecanismos resumem-se nas caixas verdes no gráfico abaixo.

Figura 4.1: Modelo das consequências das dívidas ocultas



4.2.2 Metodologia

Se a governação piorou e o país ficou mais longe do ideal democrático, foi certamente resultado de processos político-institucionais multifacetados. O desafio metodológico é, aqui como nos outros capítulos, o de isolar o efeito das DO. O desafio particular nesta área é que, se bem que os conceitos nas áreas de governação, democracia e instituições são relativamente fáceis e intuitivos para os leitores, não existe uma moeda única ou peso estandardizado em que facilmente se pode exprimir altos e baixos. Se um jornalista crítico ao governo for fisicamente agredido após uma intervenção na comunicação social, e o regime não investiga nem condena o acto, qual é o valor em que se pode exprimir a redução da “liberdade de expressão”? Em certas áreas, o valor mais intuitivo é mesmo uma indicação da direcção da mudança que terá acontecido, formulado em mais/menos, subiu/baixou ou melhorou/piorou. Nestes casos, o importante é explicar com que *mecanismos* a alteração acontece(u).

Neste capítulo a prioridade é fazer um inventário das formas como as DO impactaram no sistema político-institucional. Descrever com que mecanismos isto poderá ter acontecido, sem pretender medir as mudanças com exactidão numérica. O importante é chegar a uma narrativa global que seja coerente e plausível. Como é que as ondas criadas pelo esquema das dívidas ocultas foram passadas às instituições políticas e de governação do país. Estes efeitos nocivos poderão ser contabilizados no lado de “custos”: também nesta área, talvez salvo algumas excepções, os moçambicanos saíram destes anos com um sistema menos ideal do que poderiam ter tido se não fossem as DO.

O primeiro passo (subcapítulo 4.3) baseou-se na análise da economia política do país – apresentando as lógicas e dinâmicas inerentes ao poder e como esta se articula com as diferentes instituições, que é a base para entender os conflitos que surgiram. Além disso, este primeiro passo visa dar elementos para compreender que grupos e indivíduos ganharam e perderam durante o período em referência. Em sequência, analisa-se a credibilidade do país e do regime (4.4); o sistema que visa garantir controlo e responsabilização económica e política, os checks and balances (4.5); as finanças públicas e a qualidade do uso da coisa pública (4.6); e por fim, a participação e representação dos cidadãos, isto é, a “democracia” e as liberdades individuais (4.7). O capítulo termina com um resumo narrativo dos mecanismos pelos quais as DO levaram a piorar a governação e a redução do espaço para a democracia (4.8).

Cada subcapítulo começa por apresentar os principais índices internacionais que, utilizando metodologias e indicadores variados, medem diferentes aspectos de governação através do tempo. A pontuação ou classificação de Moçambique em diversos índices durante o período anterior e depois que os efeitos das dívidas ocultas começaram a se fazer sentir, algures entre 2013 e 2016, serão apresentados em formato gráfico. O ano de referência, ou *baseline*, depende da variável em discussão. De maneira geral, neste capítulo os efeitos das DO não apareceram subitamente como o choque económico de 2016, logo após o descobrimento das dívidas de ProIndicus e MAM. Contudo, o capítulo focar-se-á em alguns índices internacionais por: a) serem mais conhecidos, prestigiados e metodologicamente ambiciosos, b) permitirem uma comparação diacrónica em muitas variáveis/indicadores. Esta comparação diacrónica (através do tempo) tende a confirmar a hipótese de que durante o período das DO houve uma deterioração nas qualidades institucionais e democráticas em Moçambique.

O segundo pilar metodológico visa mostrar os mecanismos pelas quais as consequências das DO se manifestam e ordená-las conceptualmente. Para entender o efeito das DO foi necessário descrever o contexto político e institucional do país – o que evidentemente depende de uma interpretação, sendo esta baseada nas disciplinas da ciência social e jurídica.

Consultámos um vasto leque de fontes e dados para elaborar este capítulo. Isto inclui: revisão de literatura académica e jornalística sobre o desenvolvimento político desde 2013, a comparação dos indicadores acima mencionados e a devida análise deles, além de entrevistas com actores chaves em Moçambique.

4.2.3 Notas metodológicas sobre os índices: Medindo a governação das instituições

Neste capítulo faremos uso repetido de dados de dois projectos ambiciosos, sendo estes os World Governance Indicators (WGI) do Banco Mundial e o projecto Varieties of Democracy (V-Dem). Os dois foram escolhidos como principais referências por: a) serem projectos de pesquisa de renome, b) serem baseados em grande rigor científico, c) permitirem comparação diacrónica, isto é, através de tempo e d) permitirem comparação entre vários países e um grande número de indicadores/variáveis (na sua vez organizados em índices). Além destes, usamos dados de índices mais pontuais por questões mais específicas que achamos particularmente relevantes. Outros bem-conhecidos projectos que constroem índices sobre governação e democracia foram considerados e descartados por várias razões.⁴⁵

Os Worldwide Governance Indicators (**WGI**)⁴⁶ – indicadores sobre a governação mundial – contêm os indicadores para seis aspectos diferentes da governação para 200 países desde 1996 até ao presente:

- 1) Vozes críticas e prestação de contas (*voice and accountability*)
- 2) Estabilidade Política e ausência de violência (*political stability and absence of violence*)
- 3) Eficácia da governação (*government effectiveness*)
- 4) Qualidade do ambiente regulatório (*regulatory quality*)
- 5) Estado de direito (*rule of law*)
- 6) Controle sobre a corrupção (*control of corruption*)

Ao produzir os WGI, o Banco Mundial aplica uma metodologia em que recolhe e incorpora um grande número de *outros* índices. Produzidos por muitas organizações e instituições, cada um deles, à sua maneira, focaliza aspectos similares da governação. Daí que os WGI sejam dos projectos mais ambiciosos, visando colmatar as lacunas dos índices individuais com a inclusão de muitos. Tenciona servir, portanto, como o índice dos índices. Todos os gráficos abaixo apresentados do WGI reproduzem-se facilmente com uma ferramenta para a geração de gráficos no portal do WGI.⁴⁷ Enquanto o foco do Mo Ibrahim e do WGI do Banco Mundial é a qualidade da *governação*, há índices cujo foco é a medição da qualidade da *democracia*. Tal como a governação, existe um vasto debate sobre aspectos normativos e descritivos da democracia (Skaaning 2018). Em que momento exacto é que um país se torna democrático ou autoritário? Qual é o critério para estabelecer a delimitação entre democrático e autoritário? Será que ser ou não ser democrático é a única escala que existe, ou há graus de democracia? Se existe uma escala para classificar um país entre “muito democrático” e “muito

45 A Freedom House, que visa medir a democracia, apenas disponibiliza os dados a partir de 2017 de maneira que não se permita uma comparação diacrónica. A Freedom House representa a classificação feita por um número de peritos muito inferior ao V-Dem e, classificando os países na última instância em números entre 1 (bom) e 7 (mau) nas categorias de “direitos políticos” e “liberdades civis”, a Freedom House permite um escala menos flexível que a V-Dem. Mesmo assim, a Freedom House mostra as mesmas tendências negativas que outros índices a partir de 2012. A Freedom House tem classificado Moçambique como “parcialmente livre” desde 1994: <https://freedomhouse.org/country/mozambique/freedom-world/2020>

46 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

47 Tem um atalho só: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

autoritário”, como garantir rigor e consistência no método de aplicação de um valor ao país X no ano Y?

O projecto **V-Dem** (Varieties of Democracy) oferece uma possível solução dos problemas de medição, deixando milhares de especialistas/peritos com conhecimento profundo de cada país para fazer a avaliação, respondendo a perguntas sobre os mais diversos indicadores/aspectos da democracia. A V-Dem é, ao nível mundial, um dos projectos mais ambiciosos para medir todos os aspectos da democracia ao nível mundial. Todos os países estão incluídos no projecto e os dados são gerados por um grande número de peritos por país (pelo menos 25).⁴⁸ Nós optamos por mostrar os resultados nos gráficos do V-Dem entre o ano 2000 e 2019 – por incluir o período das DO e um bom período anterior, o suficiente para mostrar eventuais mudanças específicas do tempo das DO.

Como muitos fenómenos são medidos com perguntas que “atacam” o fenómeno de diferentes ângulos, os indicadores relacionados são agrupados em *indices* (indexes) – para simplificar a apresentação e interpretação dos resultados. Todos os resultados podem ser expostos graficamente, e facilmente verificados no *website* público do V-Dem.⁴⁹

O Afrobarómetro⁵⁰ é o último conjunto de índices e indicadores que será apresentado. Ao contrário das demais ferramentas, que se baseiam em opiniões de peritos, o Afrobarómetro consulta as opiniões dos cidadãos em mais de 30 países africanos, inclusive Moçambique. Em forma de amostras representativas, os inquéritos são repetidos regularmente, de maneira que o Afrobarómetro permite capturar mudanças através de tempo. É uma outra fonte de dados importante, embora para os fins deste relatório se mantenha o desafio de interpretar as respostas: Se os cidadãos divergem na sua opinião, é difícil determinar qual das opiniões se aproxima mais à realidade. As vezes, todas as opiniões podem reflectir uma parte da realidade.

4.3 Mais tensão: A economia política da dívida oculta

4.3.1 A governação e a *presource curse* (a maldição dos pré-recursos)

Há cada vez mais analistas do desenvolvimento em Moçambique que estão a reunir consenso, embora com diferentes ênfases, sobre a ligação entre a descoberta de grandes recursos extractivos, a monopolização destes pela elite política e económica baseada no partido Frelimo, o escândalo das dívidas ocultas, e os problemas durante a última década que quebraram os “belos anos” de crescimento económico, estabilidade política e redução da pobreza (Castel-Branco, Massarongo et al. 2016; Hanlon 2017; Orre & Rønning 2017; Weimer & Carrilho 2017; Cortês 2018; Macuane, Buur et al. 2018; Sumich 2018; Cotterill 2019; Nuvunga & Orre 2019; Borowczak, Kaufmann et al. 2020). É natural pensar que Moçambique poderia ser um caso clássico da famosa *resource curse* (“maldição dos recursos”) em que os recursos naturais, em vez de produzirem riqueza e bem-estar num país, produzem desequilíbrios e crises económicas; incentivam a corrupção, má governação, autoritarismo e instabilidade militar e conflitos (Ross, 2015). Só que, em Moçambique, o gás ainda não começou a ser extraído, então como poderia causar uma maldição?

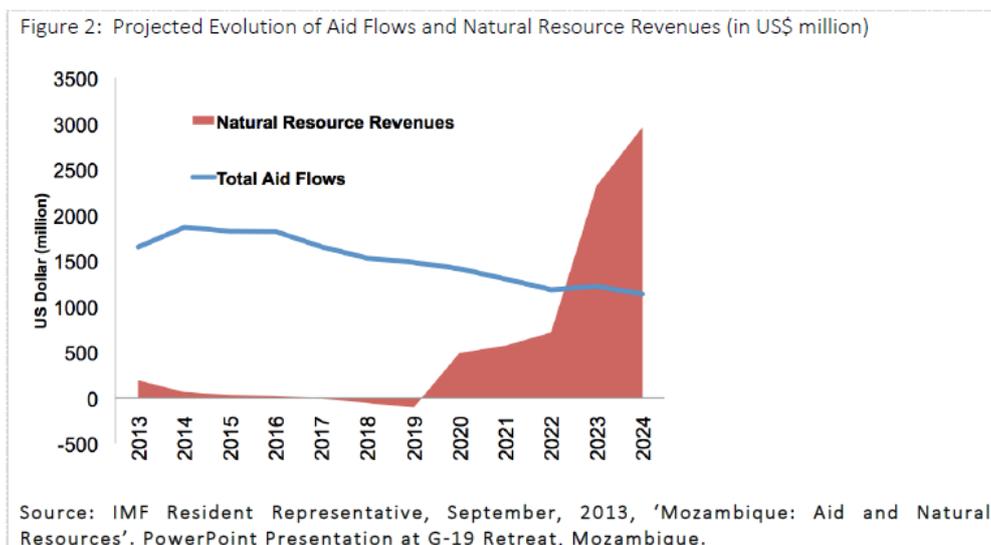
Aqui é útil trazer para a mesa o conceito do *presource curse* (maldição de pré-recursos), pela sua importância na explicação para as perguntas sobre as DO: *Por que* aconteceram e *como* foi possível? O *presource curse* é o mecanismo em que todos os problemas associados com o *resource curse* – o esvaziar das instituições, corrupção, conflito, dependência de exportação, desequilíbrios económicos – começam a se fazer sentir mesmo *antes* do início da extracção dos recursos. Daí o prefixo *pre-resources*, ou, com um jogo de palavras, o *presource curse*. Em Moçambique, como em outros lugares, a mera antecipação de enormes receitas dos recursos contribuiu à contracção de dívida de maneira irresponsável. Em uma publicação recente, os investigadores Frynas & Buur (2020) explicam como esta maldição começou a se fazer sentir a partir de 2010, momento em que a descoberta dos grandes depósitos de gás *offshore* em Cabo Delgado criou expectativas – excitado por um grande número de actores internacionais e nacionais – que Moçambique estava a beira de receber uma riqueza astronómica. Entra em jogo uma “economia da antecipação”, que na essência cria comportamentos que impedem o bom aproveitamento dos recursos, assim acabando, paradoxalmente, por impedir o sonho económico antecipado (Cust & Mihalyi, 2017:38).

48 Os peritos aplicam uma pontuação (score) por pergunta por cada ano desde 1900 até hoje, indicando também o nível de certeza na sua resposta. Quanto mais certeza, menor a margem de erro quando se compara uma variável através de tempo, ou através de diferentes países.

49 Todos os resultados podem ser expostos graficamente no <https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>

50 <http://afrobarometer.org/>

Gráfico 4.4: O FMI contribuiu para a criação de expectativas de enormes receitas do gás



Enquanto a economia de antecipação explica como foi possível para um país como Moçambique embarcar no período de empréstimos imprudentes que terminou com as DO, não explica o que motivou os indivíduos que o fizeram. Neste nível de pormenores, Nuvunga & Orre (2019), seguindo Cortês (2018), mostram que o início do *presource curse* é o marco do último mandato do Presidente Guebuza e relacionado com a tentativa de prolongar a sua presidência além dos dois mandatos que a Constituição permite.⁵¹ A seguir, a análise da economia política do país aprofundar-se-á com detalhes.

4.3.2 O Partido e o Estado

Moçambique é um país que, passados 45 anos após a sua independência, apresenta instituições fracas e dominadas pelas elites políticas do partido no poder. Embora o partido dominante dificilmente se possa separar do Estado que construiu (de Brito 2019), o regime também contém um carácter presidencialista onde a figura do Presidente da República concentra em si enormes poderes atribuídos pelas sucessivas constituições da República.⁵²

Apesar de ser um país de regime presidencialista e onde o presidente da República concentra enormes poderes, o país nunca experimentou um regime ditatorial-personalista (como por exemplo, o Malawi de Banda, ou como os regimes personalistas de Angola e Zimbabwe até recente). Por isso, desde a sua independência, o país já teve quatro Presidentes da República: Samora Machel, 1975-1986; Joaquim Chissano, 1986-2004; Armando Guebuza, 2005-2014; Filipe Nyusi, a partir de 2015. Nas eleições presidenciais de 15 de Outubro de 2019, Filipe Nyusi conseguiu – em circunstâncias controversas – ganhar o seu segundo mandato e mais 5 anos para exercer o poder executivo.

Os quatro presidentes da República saíram do partido Frelimo, a força política que controla o Estado desde a independência. Paralelamente ao facto de sempre ter conseguido que um dos seus membros ocupasse o cargo de Presidente da República, a Frelimo também conseguiu maiorias parlamentares que viabilizam aprovação das suas políticas no parlamento.⁵³

A Frelimo, o movimento que trouxe a independência nacional, instalou o seu partido no Estado como partido único logo a seguir à independência. O movimento dirigiu o país sem oposição legal, situação que durou mais de quinze anos. Após a introdução da primeira Constituição liberal-democrática em 1990, a FRELIMO – ainda nesta época multipartidária – venceu todas as 6 eleições gerais que se realizaram desde 1994, consolidou a sua posição de partido dominante, exercendo um controlo sobre os poderes Judicial, Legislativo, Executivo, e também sobre o sector privado local e a sociedade civil. O que consolida a interpretação de que Moçambique tem um regime de partido dominante – ou mesmo na prática, é governado por um Partido-Estado (Orre 2010; Cortês 2018).

⁵¹ Nuvunga & Orre (2019) sugerem a hipótese de que, enquanto os recursos no mar permitiam a contratação das dívidas, e facilitavam a oferta pelos actores internacionais, o que motivava as acções concretas e os contactos com Privinvest e o Credit Suisse, era a tentativa do antigo presidente Armando Guebuza para manter o seu poder económico e político. A lógica da economia política clientelista sugeria que a reeleição requeria grandes fundos para dar continuidade à sua rede de dependentes. A acumulação de riqueza e a disponibilidade de meios financeiros avultados havia-se tornado a pré-condição de manter o poder político, e vice-versa.

⁵² A primeira versão da Constituição da República de Moçambique é de 20 de Julho de 1975, seguida das versões 1978, 1990, 1994, 2004. Todas elas mantiveram os poderes quase que absolutos da figura do Presidente da República.

⁵³ No segundo mandato do Presidente Armando Guebuza (2009-2014), o partido Frelimo obteve uma maior parlamentar de 2/3, o que possibilitava realizar uma revisão constitucional sem precisar de recorrer a acordos políticos com a oposição.

A Frelimo encontra-se, portanto, no centro nevrálgico de todas as decisões políticas que afectam a esfera económica e social. Este facto faz com que este partido exerça um elevado nível de atractividade para todos os indivíduos que aspiram ascensão social, económica e política. A Frelimo reivindica oficialmente ter mais de 4 milhões de membros.

Num contexto em que mais de 70% da facturação do sector privado local advém dos concursos de *procurement* público do Estado, pois sendo uma pequena economia, essencialmente extrovertida, parte considerável das grandes multinacionais do sector extractivo exportam as suas mercadorias na fase primária, isto é, em forma de matéria-prima para outros mercados. Não há, por conseguinte, ligações e complementaridade com as pequenas e médias empresas moçambicanas, que têm no Estado o seu maior e mais importante cliente. De modo a ganharem negócios com o Estado, as pequenas e médias empresas precisam de ter uma atitude de subserviência perante o poder público ou perante quem controla esse poder. Em quase todas as áreas-chaves de negócio, os altos dirigentes partidários posicionaram-se (ou os seus familiares) para lucrar de negócios com, ou através, do Estado – e na véspera das dívidas ocultas, nenhum sector era tão potencialmente lucrativo como o sector de hidrocarbonetos (ILPI 2013; Salimo, Buur et al. 2020). Neste contexto, o tráfico de influências e conflitos de interesses tornam-se nota dominante nas relações entre o Estado e o sector privado. Este aspecto reforça o papel ou a importância do poder político como elemento determinante para a compreensão da economia política de Moçambique.

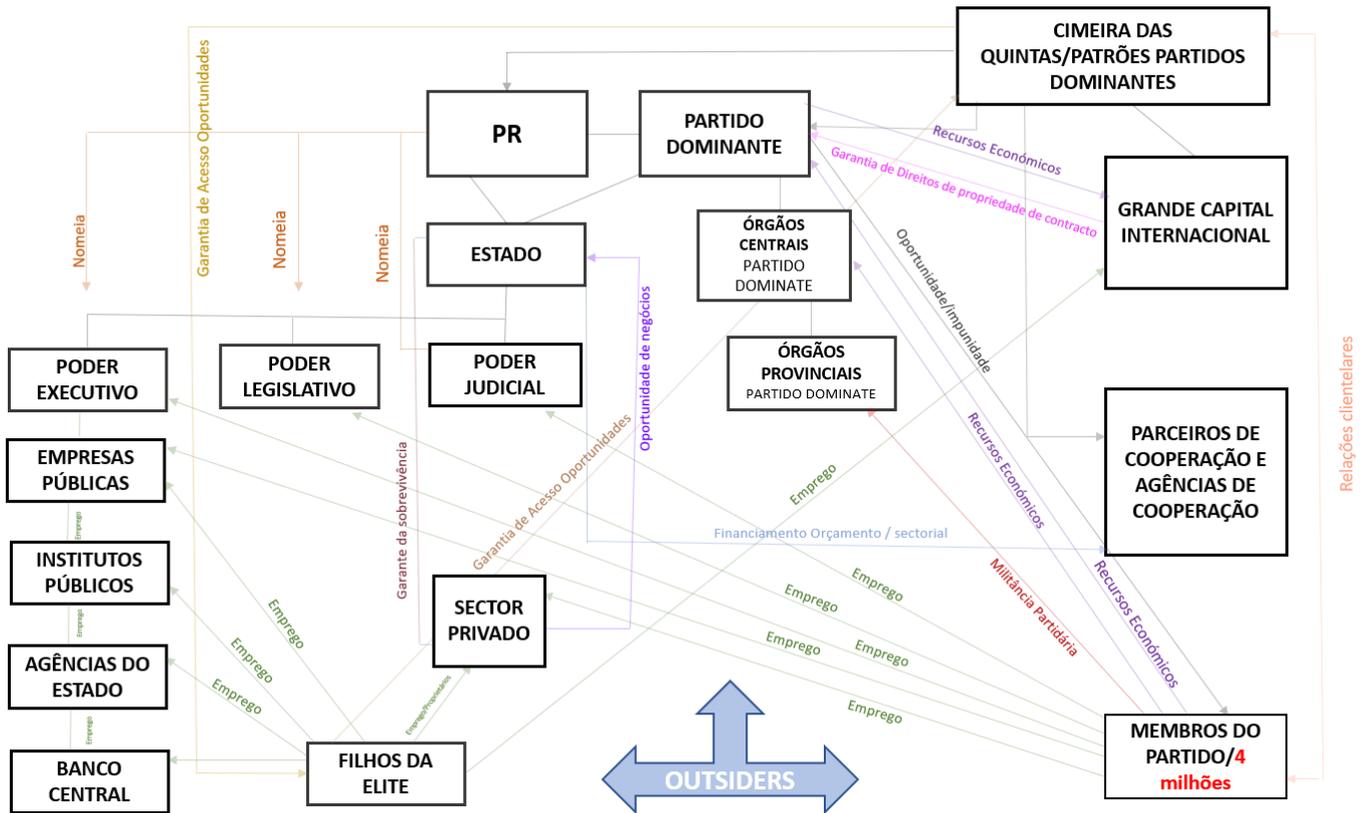
Apesar da dominação política do partido Frelimo, e apesar do considerável poder pessoal de alguns dos seus presidentes, houve alternância no poder. Esta implica não só a mudança nas lideranças como também nos grupos que se beneficiam directamente do controlo do poder, abrindo espaço a disputas e reconfigurações entre os diferentes grupos ou facções dentro do partido Frelimo.

Mas, quando se fala do poder político este pode ser compreendido como o poder formal que é aquele que é exercido pelos titulares de cargos públicos ou dos órgãos soberanos do Estado, quase invariavelmente ocupados por membros da Frelimo. Também consideramos o poder informal, que é aquele que é exercido pelas elites políticas do partido Frelimo, representadas pelos seus principais “Patrões” (Eisendstadt & Roniger 1984) que muitas vezes, de forma informal, definem o rumo das políticas públicas consoante os seus interesses de ocasião.

4.3.3 O fluxo de poderes informais no Partido-Estado

A figura abaixo pode ajudar o leitor a compreender melhor a dinâmica da economia política de Moçambique, e o tráfico de influências nas redes que constituem o poder informal dos principais actores e instituições que lutam pelo controlo ou para influenciar o poder político.

Figura 4.3: Fluxo de poder e influência no Partido-Estado



Fonte: CIP

No topo da figura pode-se ver a presença da figura de Presidente da República ao lado do quadrado que representa o partido dominante. A figura do Presidente da República concentra o poder formal. Ele tem poderes constitucionalmente adquiridos que o permitem nomear o seu governo. O sistema político moçambicano é formalmente um regime presidencialista com uma lógica informal que é profundamente clientelista.

Os vastos poderes do Presidente da República

«O controlo do poder político pela figura do Presidente da República, no caso moçambicano, permite que se esteja no centro de todo o sistema da economia política do país, o que permite por conseguinte influenciar políticas públicas, processos e/ou decisões tanto ao nível do sector público, do sector da justiça; ao nível do poder legislativo, como também no que diz respeito ao sector privado. Isto também possibilita ao detentor desse poder, e aos indivíduos mais próximos de si, gozarem de privilégios os quais são excluídos aos restantes grupos da sociedade. (Cortês, 2018,234)».

Para além de nomear o seu Governo, a figura do Presidente da República, sendo chefe do Executivo, tem poderes para nomear:

- *Na função pública*: o Conselho de Administração das empresas públicas e dos institutos públicos, tais como Instituto Nacional de Estatística (INE) ou Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC), e ainda os presidentes das agências do Estado, tais como Autoridade Tributária e do Banco Central.
- *No judiciário*, os presidentes do Tribunal Supremo, Tribunal Administrativo e o Conselho Constitucional, além de que pode nomear e demitir o Procurador Geral da República (ver 4.3).

No que diz respeito ao poder legislativo, a Frelimo sempre teve maiorias parlamentares que possibilitaram a aprovação das suas intenções políticas.

Este controlo sobre os 3 poderes soberanos do Estado permite um controlo global sobre o Estado, o que permite que se esteja no centro do processo de redistribuição de oportunidades quer em termos de nomeações a cargos de titulares de cargos públicos, empregos na função pública, nas empresas e institutos públicos, promoções na carreira e acima de tudo acesso aos grandes negócios do Estado.

A figura de Presidente da República, para além de ocupar a posição de Chefe de Governo é simultaneamente o Presidente do partido Frelimo, sendo que os arranjos estatutários dentro do partido abrem espaço para que após se atingir a posição de Presidente do Partido, o novo líder gradualmente comece a montar a estrutura partidária, desde as células do partido, passando pelo Comité Central, que é o órgão máximo do partido entre os congressos, até à Comissão Política.

Aqui vale mencionar uma tendência que se pode observar nos índices do V-Dem. Moçambique tem sido classificado com bastante tendência de presidencialismo e *neo-patrimonialismo*, dois fenómenos relacionados (estas tendências foram muito mais acentuadas durante o regime do partido único até 1991). Grosso modo, eles medem o ponto até onde a governação do país se caracteriza pela concentração de poderes na pessoa do Presidente, relações políticas dominadas por clientelismo, e o uso das finanças e a coisa pública para a legitimação política do regime. São, por isto, fenómenos incompatíveis com os ideias democráticos.

Gráfico 4.5: Índice de neopatrimonialismo e presidencialismo em Moçambique (V-Dem)

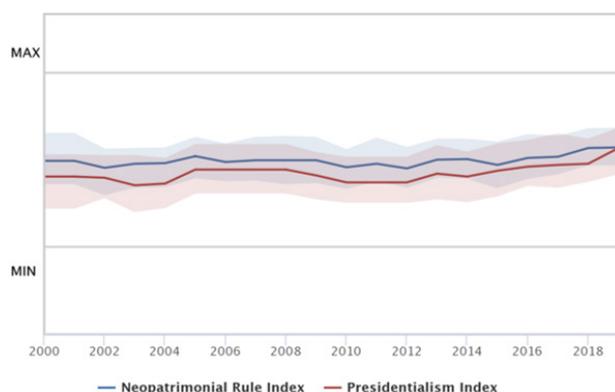
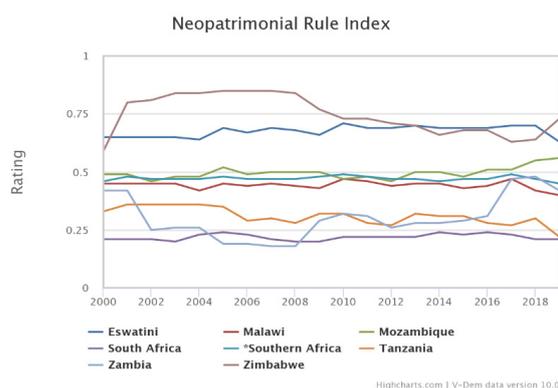


Gráfico 4.6: Índice de neopatrimonialismo em Moçambique e países vizinhos (V-Dem)



Durante o período das DO, e na presidência do Jacinto Nyusi, o V-Dem identifica uma ligeira mas clara tendência para o neopatrimonialismo e o presidencialismo a incrementar. No índice de neopatrimonialismo, Moçambique classifica-se como algo pior que os vizinhos e que a média da África Austral, e na vizinhança, apenas Zimbabwe e Eswatini (Suazilândia) conseguem um *score* pior.

Portanto, como se pode depreender, o sistema abre espaço para a enorme concentração de poder num único indivíduo. Porém, a realidade prática demonstra um factor mitigador: Este – o Presidente da República e Presidente do Partido – enfrenta a concorrência dos outros Patrões dentro do partido, que detêm o controlo sobre as suas redes clientelares.

Contrapoderes no Partido

Estes outros Patrões funcionam como elementos de contrapesos dentro do partido, refreando os apetites daquele que ocupa o cargo de Presidente da República e de Presidente do Partido. Mas, vale a pena mencionar que Armando Guebuza, durante o período em que ocupou a Presidência da República e do partido, esteve muito próximo de ser um verdadeiro *BIG MAN*, conseguindo ofuscar ou retirar o protagonismo dos outros Patrões do partido.

A indicação de cargos governamentais – indicação da Presidente do Assembleia da República, posições nas listas para deputados da Assembleia da República, Assembleias provinciais, indicação dos nomes dos candidatos para eleições de governadores provinciais, presidentes dos municípios, membros do conselho de administração dos institutos e empresas públicas, a indicação dos membros do Conselho Constitucional, do Tribunal Supremo, Tribunal Administrativo, Procuradoria Geral da República, Serviço de Informação e Segurança do Estado... resumidamente de toda a máquina administrativa do Estado, como também da partilha dos grandes negócios com o Estado – passa pelos acordos existentes entre os principais Patrões da Frelimo.

Por via desse facto é que a imagem do fluxograma acima apresentado não podia deixar de apresentar o quadrado fazendo menção à Cimeira das Quintas⁵⁴ ou Conferências dos grandes Patrões do partido. A “Cimeira das Quintas” é um mecanismo que viabiliza acordos informais entre os principais Patrões do partido. Esses acordos de cavalheiros asseguram vantagens para eles como também para as redes clientelares por si lideradas. Este aspecto reforça o argumento de que a actuação das elites políticas moçambicanas obedece à lógica baseada no padrão das redes patrão-clientes.

Este é o poder informal que realmente governa o país. Quando há tensões e disputas entre estes Patrões existe um enorme potencial deles arrastarem os elementos das suas redes clientelares para este conflito que se pode apresentar de forma latente ou manifesta, conforme seja o caso. As dívidas ocultas são um bom exemplo disso.

Intervenientes estrangeiros

Os outros intervenientes do fluxograma são o grande capital representado pelas multinacionais, principalmente do sector extractivo, que influenciam as elites políticas principalmente devido ao seu enorme poderio financeiro, e expertise no sector que elas apresentam, e a grande expectativa de desenvolvimento do país e enriquecimento das suas elites, associada a estes investidores estrangeiros.

Tal como o grande capital internacional, outro principal vector estruturante da economia moçambicana é constituído pelos parceiros de cooperação internacional. Moçambique recebe enormes fluxos financeiros provenientes da ajuda ao desenvolvimento em forma de ajuda sectorial em projectos, ajuda técnica e, antes da descoberta das DO, por via do apoio directo ao orçamento. Sendo estes importantes para o investimento público nos serviços sociais, tais como, saúde, educação, água, saneamento e infraestruturas, o corte deles sempre iria ter consequências críticas.

Os parceiros de cooperação, tanto os tradicionais, os países do ocidente, como também os emergentes, tais como a Índia e principalmente a China, têm, todos eles, os seus interesses. Esse jogo de interesses, tanto no sector da ajuda como também na viabilização económica das empresas provenientes dos seus países, cria dinâmicas e pressões que têm sido sempre geridas de forma impecável pelo partido no poder.

Apesar das relações com os parceiros de cooperação se terem deteriorado durante o último mandato do Presidente Armando Guebuza, estes apoiam o Governo da Frelimo através de programas sectoriais e outro tipo de projectos, que em momentos eleitorais são usados pelo partido no poder como ganhos da sua governação.

O sector privado local

O fluxograma apresenta, de forma resumida, as linhas orientadoras da economia política de Moçambique. Um dos actores relevantes a ser apresentando é o sector privado local. Este vive essencialmente dos concursos de *procurement* público, onde para vencer não basta ter a melhor oferta financeira e técnica, mas sim, vincam as melhores relações de tráfico de influência e os conflitos de interesse. Por isso, é bastante comum os empresários locais investirem parte considerável do seu tempo em obter relações de proximidade com a burocracia do Estado e/ou então com as elites políticas, ao nível central, provincial ou mesmo municipal. Em Moçambique contam-se os pequenos, médios e grandes empresários que não tenham o cartão de membro da FRELIMO.

54 «Cimeira das Quintas é a designação que um antigo ministro da Educação, entrevistado para efeitos desta pesquisa no dia 1 de Dezembro de 2016, atribui aos almoços de final de semana que são realizados nas quintas ou casas de campo dos elementos da elite política moçambicana para se discutir os principais negócios do Estado. Esta denominação também foi usada por um empresário do sector financeiro, entrevistado para efeitos deste trabalho no dia 5 de Maio de 2015, tendo afirmado que as principais decisões deste país, referindo-se a Moçambique, eram tomadas neste tipo de fóruns, cabendo às instituições formais a responsabilidade de viabilizá-las. (Cortês, 2018:242)».

Como as disputas se articulam no Partido-Estado

Resumidamente, todos os actores que constam do fluxograma criam pressões às figuras do topo do fluxograma de modo a que as suas pretensões sejam respondidas. Isto dá azo a uma luta acérrima entre as diversas facções pelo controlo do partido, facto que permite o controlo do Estado, através do Presidente. Contudo, os vencedores não podem acumular todas as oportunidades de rendas e de redistribuição de outro tipo de benefícios só para si, havendo a necessidade de redistribuir ou então acumular o máximo possível durante o período de tempo em que se tem o controlo do poder.

No caso moçambicano, as duas hipóteses são válidas. As melhores oportunidades de negócio com o Estado e as melhores posições de titulares de cargos públicos ficam com a rede clientelar dominante. As posições de menos relevo e os negócios menos lucrativos são oferecidos aos integrantes das outras redes clientelares. Porém, este modelo só funciona na medida em que a economia continua a apresentar níveis de crescimento elevados que possibilitam a expansão de oportunidades para outros grupos.

No caso de o Estado atravessar uma crise económica ou financeira grave, como está a acontecer actualmente devido ao caso das dívidas ocultas, esta lógica clientelista entra em crise provocando tensões e disputas dentro do sistema. Essas tensões e disputas não são devido a divergências ideológicas mas sim devido à escassez de oportunidades de acumulação para as redes clientelares que não estejam no controlo do partido Frelimo.

Uma outra fragilidade deste modelo reside na própria formulação de políticas públicas. As disputas e tensões entre as diferentes redes clientelares ou facções, apesar de não criarem cisões dentro do partido têm o condão de criar processos de perseguições e marginalização daqueles que saíram do poder. Isto é, mesmo as boas ideias e políticas públicas criadas pela facção que anteriormente detinha o poder são abandonadas, ou até mesmo banalizadas publicamente, pela facção ou rede clientelar que passa a controlar os destinos do partido e do Estado⁵⁵.

Isto resulta em um processo contínuo de rupturas e descontinuidades no processo de formulação de políticas públicas do país.

4.3.4 Ganhadores e perdedores com as dívidas ocultas

Dentro da elite política, quem ganha e quem perde com a vinda do dinheiro das dívidas ocultas, e a descoberta do cambalacho? Como é que as DO vieram a alterar/sacudir a situação que existia na véspera das DO?

O caso das dívidas ocultas resultou de uma “matapa perfeita” de três ingredientes. Primeiro, um sistema político presidencialista, que concentra bastante poder num único indivíduo. Segundo, uma economia política com uma lógica puramente clientelista onde várias redes clientelares lutam de forma cíclica para controlar um partido que nunca foi dominado por um único indivíduo, e portanto, obrigatoriamente há um ciclo de rotatividade que deve ser cumprido. Terceiro, houve descoberta de recursos naturais avaliados em biliões de dólares que ataçam a cobiça não só das elites políticas locais, como também de diferentes tipos de actores internacionais (empresas multinacionais do sector, bancos, investidores, especuladores financeiros, etc.).

O último mandato do Guebuza e o *Presource Curse*

Quando em Janeiro de 2010, Armando Guebuza tomou posse para o seu segundo mandato constitucional, estávamos em presença de um Presidente com poderes quase que absolutos. Para além de ter ao seu lado uma Constituição da República que lhe outorga vastos poderes, Guebuza era também líder do partido dominante que tinha maioria de 2/3 na Assembleia da República. Tinha-se instalado como o principal Patrão e líder da principal rede clientelista do partido e era considerado o *principal entre pares* no mundo de negócios de Moçambique. Todas as principais oportunidades de negócios do Estado eram controladas por ele e pelo seu círculo próximo, incluindo os seus próprios filhos.⁵⁶ Contudo,

⁵⁵ Quando o Governo de Filipe Nyusi tomou posse, foi gradualmente relegando para segundo plano o programa 7 milhões por distrito, do anterior Governo de Armando Guebuza, em detrimento do projecto Sustenta. A medida que o projecto Sustenta foi ganhando visibilidade pública e tornando-se imagem de marca do Governo de Nyusi e colocando Celso Correia como o principal ministro desse Governo e trazendo agricultura para o centro do debate nacional sobre estratégias de desenvolvimento.

⁵⁶ Valentina Guebuza, a falecida filha do então Presidente, Armando Guebuza, através da empresa FOCUS 21, controlava os principais negócios do Estado, tais como a migração do sinal de televisão analógico para o Digital. Esta empresa detinha interesses na banca, telecomunicações, imobiliário, pescas, transportes e mineração.

Guebuza estava consciente de que este deveria ser o seu último mandato (apesar de ter tentado conseguir um terceiro).

Apesar de ter o controlo de 2/3 da Assembleia da República, os outros Patrões do partido estavam a espera do final do seu ciclo de governação para que fosse iniciada uma nova corrida pelo controlo do partido.

Quando no ano de 2012 o Governo de Armando Guebuza começou a negociar com a Privinvest os contornos daquele que hoje é conhecido como o escândalo das dívidas ocultas, faltavam somente dois anos para o final do seu segundo mandato. E, pelos contornos do caso, que são públicos e constam tanto da acusação da justiça moçambicana como também da justiça americana (CIP 2019),⁵⁷ é notória a vontade dos implicados em tentar fechar o negócio antes do final do mandato.

A necessidade de fechar o negócio no mais curto período de tempo, e se possível antes do fim do mandato, é por si um claro sinal de que os actores envolvidos neste negócio tinham a plena noção de como funciona a economia política moçambicana. Sabiam que, uma vez terminado o mandato, novos actores iriam assumir as posições na rede clientelar dominante do partido Frelimo, afectando, por conseguinte, as comissões e os subornos que estariam destinadas à rede clientelar controlada pelo antigo Presidente da República, Armando Guebuza.

Em Moçambique há um ditado popular que diz “*Isto é vez-vez*”, bastante elucidativo da lógica das redes clientelares que ciclicamente controlam o partido dominante, no sentido em que, chegada a sua vez, é preciso aproveitar as oportunidades que aparecem para acumulação de capital através dos grandes negócios do Estado ou então pela acomodação de clientes fieis em lugares estratégicos da administração pública, empresas e institutos públicos, judiciário, legislativo, etc.

Portanto, a rede clientelar dominante de então, que foi a maior beneficiada na realização dos negócios das dívidas ocultas, conforme revela a acusação da justiça moçambicana e da americana, entrou neste negócio partindo da assunção de que poderia ganhar imenso dinheiro antes de abandonar o controlo directo do poder do partido e do Estado, uma vez que o seu Patrão, Armando Guebuza, preparava-se para abandonar o poder. Mas, todo o negócio foi realizado partindo do princípio de que as futuras receitas do gás iriam cobrir o funcionamento e a dívida dessas empresas – Mozambique Assets Management (MAM), ProIndicus e a Ematum.

Olhando para o caso das DO e tendo em conta os diferentes elementos que se tornaram de domínio público, tais como o estudo de viabilidade/plano de negócios que partia de pressupostos bastante optimistas, projecções irrealistas baseadas na assunção de que as primeiras receitas do gás natural da bacia do Rovuma iriam começar a fluir a partir do ano de 2019, e que houvesse demandas pelos seus serviços num volume altamente improvável. Ademais, aqueles que contraíram essas dívidas não tinham qualquer controlo sobre a decisão final de investimento das multinacionais que operam na bacia do Rovuma.

Este cenário pode ter conduzido a que houvesse união de forças entre políticos, titulares de cargos públicos e intermediários moçambicanos, sedentos de ganharem as últimas grandes comissões enquanto detinham o controlo directo do poder, e empresários libaneses com acesso aos bancos internacionais – Credit Suisse e VTB. Os funcionários destes bancos internacionais gananciosos sabiam onde encontrar investidores internacionais inconsequentes prontos a lucrarem a qualquer custo. Tudo isso desde que houvesse garantias de um país rico em recursos, tal como supunham que era o caso de Moçambique. Estava em preparação a armadilha que alguns estudiosos denominam de *Presource Curse* e outros ainda de Economia da Antecipação.

O terramoto no partido e o declínio da ala Guebuza

Quando em Abril de 2016 o escândalo veio a tona, e os detalhes começaram a tornar-se conhecidos por parte da opinião pública, a rede clientelar do antigo Presidente da República, Armando Guebuza, incluindo ele próprio começaram a tornar-se impopulares. Os entrevistados para a realização deste relatório são unânimes em considerar que do mesmo modo que a facção, ou grupo, de Armando Guebuza foi o maior beneficiário dentro do partido Frelimo dos dinheiros provenientes do esquema das dívidas ocultas, eles são também a facção que saiu mais prejudicada.

⁵⁷ Pode consultar parte da acusação americana aqui: <https://cipmoz.org/2019/01/08/aspectos-chave-do-golpe-da-divida-ilegal-de-acordo-com-a-acusacao-federal-americana-contra-manuel-chang-e-outros-alegadamente-implicados/>

Após a descoberta das dívidas ocultas, um terramoto político atingiu o partido Frelimo. Foram várias as declarações de importantes figuras do partido mostrando o seu profundo desagrado e repúdio ao escândalo. Graça Machel, um dos principais “Patrões” do partido, afirmou publicamente: «*Eu, os meus filhos e netos, não vamos pagar a dívida da roubalheira*»,⁵⁸ fazendo menção às dívidas contraídas pelo governo de Armando Guebuza.

Sérgio Vieira escreveu no jornal *O País* em 2015:

«Creio que bem precisamos de uma operação tipo Lava Jato, para bem da pátria, do governo em exercício e dos cofres do Estado que devem reaver as pilhagens e as comichões de A e Z. Pouco interessa quem pilhou meia dúzia de milhões de Meticais, o fundamental quem se beneficiou directa e via familiares e subordinados de centenas de milhões de dólares e muitos biliões de Meticais. (...) Pobre Nyusi, pobre Maleiane gerirem cofres vazios e esvaziados pelas elites predadoras, do topo à base, apaniguados, familiares, amigos da onça deste país».⁵⁹

Outros “históricos” da Frelimo, como Óscar Monteiro, também juntaram as suas vozes ao coro.⁶⁰ Mas também havia membros que tinham uma posição menos antagónica para com Armando Guebuza e a sua rede clientelar que tinham sido os principais responsáveis pela contracção destas dívidas. É o caso do general Alberto Chipande que numa declaração prestada aos microfones das televisões, no dia 26 de Abril de 2016, na cidade da Beira, disse:

«*Encarregámos o Governo de clarificar a dívida. Chegámos à conclusão que se esta dívida existe, ela é soberana, e o Estado deve encontrar formas para resolver o problema da dívida. Ela foi contraída no Governo anterior, mas cabe ao Governo actual clarificar as dívidas e resolver o problema*» (Cortês; 2018; 274).

Pese embora as reacções iniciais, tanto dentro como fora do partido, o governo de Filipe Nyusi conseguiu gerir o processo de modo a que este caso não causasse demasiados problemas na estabilidade do partido. Os valores envolvidos neste escândalo, de proporções bilionárias, fizeram com que gradualmente a própria Frelimo começasse a construir a narrativa de que não foi um escândalo de corrupção da Frelimo, mas sim, de alguns membros do partido que usaram as suas posições privilegiadas para defraudar o Estado moçambicano.

Se nos dois primeiros anos após a descoberta do escândalo essa narrativa não era consensual, porque ainda havia quem dentro do partido defendesse Armando Guebuza e as decisões por ele tomadas em torno deste escândalo, a partir de 29 de Dezembro de 2018, com a detenção do antigo ministro das finanças Manuel Chang na África do Sul, devido ao pedido de extradição solicitado pela justiça norte-americana e a vinda ao público de novos detalhes sobre os contornos da dívidas, houve a necessidade de uma mudança total da atitude tanto por parte do partido como dos órgãos de justiça perante este caso.

A acusação da justiça americana contra Manuel Chang, Jean Boustani e Teófilo Nhangumele, trouxe elementos que deixaram embaraçada a justiça moçambicana. A Procuradoria Geral da República (PGR) apesar de ter tido uma grande ajuda da empresa Kroll Inc, que fez auditoria e apresentou um relatório bastante detalhado sobre os contornos deste caso, durante dois anos não apresentou à opinião pública avanços significativos deste caso.

Os meses de Janeiro e Fevereiro de 2019 foram bastante tensos. A PGR teve que vir a público dizer o que estava a acontecer, para além de apresentar uma acusação contra 20 arguidos dentre eles Ndambi Guebuza, o filho mais velho de Armando Guebuza; Gregório Leão, antigo director dos Serviços de Informação e Segurança do Estado (SISE); António do Rosário, o Presidente do Conselho de Administração das três empresas, EMATUM, MAM e ProIndicus; Inês Moiane e Renato Matusse, respectivamente secretária e assessor de Armando Guebuza; e Teófilo Nhangumele e Bruno Tandane, amigos de Ndambi Guebuza.⁶¹ Manuel Chang, Ministro de Finanças em 2013, também acusado, ainda se encontra detido na RAS aguardando extradição.

⁵⁸ Trechos extraídos do artigo do jornal *O País* do dia 8 de Dezembro de 2015

⁵⁹ Trechos extraídos do artigo do jornal *O País* do dia 8 de Dezembro de 2015

⁶⁰ <https://cartamz.com/index.php/politica/item/1908-no-recente-conclave-da-Frelimo-armando-guebuza-disse-que-nao-conhece-teofilo-nhangumele-e-acusou-oscar-monteiro-de-promover-a-caca-as-bruxas>, consultado aos Junho 22, 2020.

⁶¹ Os demais arguidos são Elias Moiane, Sérgio Namburete, Fabião Mabunda, Zulficar Ali Ahmad, Cipriano Mutota, Crimildo Manjate, Mbanda Anabela Henning, Khessaujee Pulchand, Simião Mahumane, Naimo Quimbine, e Márcia Biosse de Caifaz Namburete. Num caso judiciário autónomo, estão acusados Ernesto Gove, Governador do Banco de Moçambique em 2013, e Joana Matsonbe e Waldemar de Sousa, ambos antigos administradores do Banco de Moçambique.

Todos os detidos fazem parte do círculo restrito de Armando Guebuza, o que fez aumentar os seus níveis de impopularidade. Movimento contrário teve a imagem de Joaquim Chissano. Este processo trouxe-o novamente à ribalta como sendo um antigo presidente com algum tipo de moral ou credibilidade na opinião pública para poder fazer análise crítica sobre os principais assuntos que afectam o país.

O escândalo das dívidas ocultas provocou um abalo nas estruturas do partido dominante devido aos valores envolvidos no escândalo e ao facto de um pequeno grupo dentro do partido ter-se aproveitado em benefício próprio desta trapaça. Criou a sensação de traição e de que uns poucos “comeram” muito, criando prejuízos para os demais e querendo que todos os outros paguem por esta factura.

Os contornos da acusação da Procuradoria Geral da República, como também da justiça norte-americana, agudizaram essa percepção pois ficou claro que parte considerável dos membros do partido, que antes aparecia publicamente a defender este negócio, também não tinha a noção do que é que realmente se tratava e de quanto dinheiro é que os beneficiários tinham embolsado. Teodato Hunguana, Ministro da Justiça durante o Governo de Joaquim Chissano, Juiz Conselheiro do Conselho Constitucional e membro do comité central do partido Frelimo disse o seguinte:

«Estamos a ser golpeados por uma situação que nós, que não estávamos envolvidos directamente no governo, não podíamos pensar que alguma vez isso fosse possível. (...) A nação tem que compreender, tem que saber o que é que se passa realmente. Qual é a dimensão disso? Ao fim do dia somos todos moçambicanos, não somos membros do partido A nem do partido B. Isso é de uma dimensão gravíssima. É como se tivessem anunciado uma nova colonização no nosso país. (...) *Quarenta anos depois da independência, vêm nuvens que significam ameaça de uma nova colonização*».⁶²

As dívidas ocultas tinham instalado a pior crise no seio do partido Frelimo desde a morte do Samora Machel.

O poder de Nyusi

Tal como o seu partido, o actual presidente da República e do partido Frelimo, Filipe Nyusi, também foi afectado por este escândalo. Na altura da contração das dívidas ele era o ministro da defesa nacional e nunca ficou totalmente esclarecido o seu papel em todo este processo. E as declarações de Jean Boustani, em sede de julgamento em New York, ao afirmar que pagou um milhão de dólares americanos a um indivíduo denominado New Man ou Nyu, e que este indivíduo é o presidente Filipe Jacinto Nyusi, contribuiu para acirrar as dúvidas em relação ao papel de Filipe Nyusi, nesta burla.

As dívidas ocultas vinham com um grande potencial de gerar conflitos e disputas entre as diferentes facções no seio da Frelimo. Interesses pessoais ou de grupos (em oposição ao interesse nacional) estiveram no centro de contração das dívidas bem como da criação dos projectos que lhes serviram de base – as três empresas. Isto propicia disputas entre facções no seio da Frelimo quer pelo facto de alguns se sentirem prejudicados na distribuição dos “lucros” quer pelo simples facto de parte das pessoas importantes se sentirem usadas para viabilizar projectos de interesse pessoal de alguns.

A criação dos projectos que serviram de base das DO envolveu diversos sectores do Estado destacadamente a Presidência da República, os Ministérios da Defesa Nacional, do Interior, das Pescas, das Finanças e o Serviço de Informação e Segurança do Estado. Como posteriormente demonstrado em diversas investigações e acusações (Comissão Parlamentar de Inquérito 2016; Kroll 2017; US Indictment 2018; PGR 2019), nem todas as pessoas envolvidas nos processos da contratação das dívidas ocultas beneficiaram de igual forma dos “lucros” que estas geraram. Alguns receberam mais milhões de dólares de suborno do que outros. Alguns nem sequer são referenciados como tendo beneficiado de qualquer ganho pessoal pelo seu envolvimento no projecto.

Da contração das dívidas à execução dos projectos para os quais o dinheiro das dívidas era destinado houve mudança do centro do poder do Estado e do partido Frelimo. As dívidas ocultas foram negociadas, contratadas e os respectivos projectos criados entre 2011 e 2014, no segundo mandato do presidente Armando Emílio Guebuza. Mas, a execução dos projectos viria a coincidir com o presidente Filipe Nyusi no poder. É verdade que enquanto Ministro da Defesa Nacional durante a contração das dívidas ocultas, Filipe Nyusi ocupava uma posição central na negociação e implementação dos projectos que serviram de *umbrella* das dívidas, mas não couberam a ele as decisões mais importantes sobre o processo,

62 Trecho da entrevista de Teodato Hunguana ao jornal O País do dia 22 de Abril de 2016, página 11

nem lhe couberam os melhores benefícios das dívidas.⁶³

Efectivamente, Filipe Nyusi assinou vários documentos importantes no âmbito das dívidas ocultas, incluindo o contrato de concessão do Serviço Integrado de Monitoria e Protecção (SIMP) através do qual o Estado adjudicou a segurança e defesa costeira à ProIndicus. Assinaram ainda o mesmo contrato Alberto Mondlane, então Ministro do Interior e Manuel Chang, então Ministro das Finanças. Entretanto, todas as acusações disponíveis mostram que dos três, apenas Manuel Chang terá recebido recompensa financeira de aproximadamente 12 milhões de dólares norte-americanos pelo seu envolvimento na contratação das dívidas, não pela assinatura de contrato de concessão do SIMP à ProIndicus mas pela assinatura de garantias do Estado para a viabilização dos empréstimos.

O que sucedeu a seguir é que quando Filipe Nyusi assumiu a presidência da República mandou suspender a implementação do SIMP pela ProIndicus, votando o projecto ao fracasso. Denunciou que o seu Governo encontrou os cofres do Estado vazios,⁶⁴ autorizou a realização de Inquérito Parlamentar às Dívidas, cuja comissão podia envolver a oposição parlamentar. Autorizou ainda a realização de uma auditoria internacional às dívidas cujo relatório serviu de base para o Ministério Público (agindo em representação do Governo) emitir acusação e mandar prender pessoas próximas ao antigo presidente da República Armando Guebuza, incluindo seu filho Armando Ndambi Guebuza, sua secretária particular Inês Moiane, o (seu) director do SISE, Gregório Leão, o antigo Director da Inteligência Económica do SISE e PCA das três empresas *umbrela* das dívidas, António Carlos do Rosário.

Num contexto de efectiva separação de poderes soberanos do Estado, as acções acima mencionadas não poderiam ser atribuídas a um único órgão como o Presidente da República. Apenas a inviabilização da concessão do SIMP à ProIndicus poderia ser directamente atribuída ao poder executivo. No entanto, não é assim em Moçambique. Como demonstrado na introdução do capítulo, o presidente da República congrega super poderes constitucionais, e *de facto*, que lhe permitem o controlo de todos os sectores do Estado. Adicionalmente, o facto de o presidente da República ser simultaneamente o presidente da Frelimo, estende-lhe os poderes para controlo efectivo de sectores da sociedade fora do Estado, de tal forma que ao presidente da República são atribuídas, e com alguma legitimidade, todas as realizações (e fracassos) do Estado e da sociedade.

Em “recompensa” à pressão politico-judicial contra a sua pessoa e a sua ala, Armando Guebuza retorquiou, supostamente, em audição com a Procuradoria-Geral da República, que o responsável pelo escândalo é o “ex-Ministro da Defesa”,⁶⁵ ou seja, o agora Presidente Nyusi.

4.3.5 O nível de tensão e conflito político subiu

Desde 2020, o conflito político entre o actual e o antigo Presidente da República está na praça pública. Neste subcapítulo defende-se a proposta que este conflito é uma consequência lógica do escândalo a este tamanho. Este estudo não está em posse de material suficiente para decidir sobre o grau de responsabilidade das diversas facções, mas presume-se que o então Ministro de Finanças e o Director do SISE não actuavam – nem podiam – para endividar o país desta forma sem que houvesse apoio político dos seus superiores. É igualmente provável que nem todos estivessem igualmente informados sobre a conspiração, e certamente que nem todos os quadros seniores beneficiassem dos subornos e *kickbacks* da mesma maneira – mas todos os líderes teriam que sofrer as consequências do escândalo quando fosse descoberto. Estes eram os ingredientes do conflito. Daí que, previsivelmente, se instalou no meio, e no topo, do partido no poder que domina o Estado desde a independência, um imbróglio. As DO tornaram mais visíveis, e agudizaram, as disputas entre as diferentes facções dentro do partido Frelimo. Da mesma forma que os fundos das DO eram associadas com o motivo de ganhar as eleições gerais de 2014, parece agora visível que a eventual responsabilização – ou melhor, a culpabilidade – das DO será o tópico do conflito até as eleições de 2024.

Além do conflito intra-partido, as DO tiveram o efeito de semear conflito, tensões e contradições nas instituições do Estado, também sob domínio da Frelimo, uns contradizendo outros mediante conflitos na cruzada entre lealdade política e a legalidade. Este imbróglio institucional é o tema do próximo capítulo.

63 A acusação da Procuradoria Geral da República, revela claramente quais foram os maiores beneficiários e quem foram aqueles que ficaram com a fatia menor do bolo.

64 <https://www.africa-confidential.com/index.aspx?pageid=21&articleid=11060>, acessado a 10 de Setembro de 2019.

65 Canal de Moçambique, edição nr. 584 - 07 de Outubro de 2020.

4.4 Credibilidade do regime – interna e externa

Na introdução deste capítulo postula-se que um dos custos inerentes, ou “primordiais”, das dívidas ocultas era a descredibilização das instituições de governação do regime que fosse “apanhado” como responsável pelo escândalo. Um regime de boa governação será reconhecido com as virtudes de integridade e credibilidade. Ao contrário, um regime que não consegue responsabilizar os indivíduos associados com a grande corrupção, nem restaurar a robustez da gestão das finanças e demais coisas públicas, será encarada com desconfiança. Uma série de casos judiciais a decorrer em tribunais em vários países tem trazido detalhes sobre a fraude, inclusive os subornos distribuídos, implicando figuras centrais do regime em Maputo, e manchando cada vez mais a sua imagem aos olhos do mundo. Uma única imagem que mais do que tudo ilustra a descredibilização de Moçambique por causa das DO, é a do antigo Ministro das Finanças, Manuel Chang, apresentado como réu perante um tribunal sul-africano, país onde ainda se encontra detido desde o fim de 2018.

Em Moçambique, nos anos a seguir a descoberta das DO, esta tendência verifica-se nos índices que visam medir a credibilidade do regime, verifica-se nos inquéritos aos moçambicanos, mas antes de isto tudo, verificou-se nas reacções da “comunidade internacional” em Maputo, ou seja, os “parceiros” ou “doadores” que há décadas tinham financiado partes significativas dos programas do Governo. As suas reacções formam parte importante da narrativa da dívidas ocultas.

4.4.1 Os “doadores” e a crise de confiança

A descoberta do caso EMATUM, em 2013, veio complicar a relação entre os doadores e o Governo de Moçambique.⁶⁶ Embora a dívida da EMATUM não pudesse ser escondida, era evidente que ela rompia com as balizas macroeconómicas estabelecidas como base dos acordos entre o Governo de Moçambique, o FMI, e o “G19” – o grupo de 19 países e organizações multilaterais⁶⁷ que contribuíram para financiar o Orçamento do Estado em Moçambique durante muitos anos no início do século. Além do apoio directo ao Orçamento do Estado, muitos doadores também contribuíram com fundos para financiar os diferentes sectores e algumas instituições através dos chamados “basket funding”. Toda a ideia destas modalidades de apoio era que se baseavam na confiança mútua.

A confiança necessária para justificar o apoio directo ao orçamento baseava-se na vigência de três objectivos comuns: primeiro, os recursos seriam aplicados segundo os princípios da boa governação; segundo, o objectivo central das actividades do governo era a redução da pobreza no país (estes dois princípios pareciam corresponder com os objectivos centrais plasmados na Constituição da República (artigo nº 11)); terceiro, o governo teria que se manter comprometido com as balizas macroeconómicas estabelecidas com o FMI. O Governo confiava que os doadores cumpririam com as promessas de desembolsar os fundos a tempo, e os doadores tinham a confiança de que o Governo de Moçambique agia de boa fê para cumprir com os três princípios estabelecidos.

Alguns representantes da comunidade doadora relatam que já em 2014 esta modalidade de apoio estava a perder fôlego por várias razões. Havia razões que pouco tinham a ver com Moçambique, ligadas ao ambiente político nos países doadores e às discussões globais sobre a capacidade desta modalidade em alcançar os objectivos de boa governação e da redução da pobreza. Mas, parte da razão também era uma crescente frustração no seio da comunidade doadora com a “performance” do governo de Moçambique. Em 2010, a publicação do IOF 2008/9 estava a colocar dúvidas na capacidade do actual modo de desenvolvimento converter crescimento económico em redução de pobreza. Além disso, as tensões entre o Governo e os doadores estavam evidentes já em 2010, quando os doadores por um período de uns meses recusaram a transferência de fundos, protestando contra a forma como foram conduzidas as eleições de 2009 e a impressão de que o partido Frelimo estava a consolidar-se, indevidamente, nas instituições do Estado e que o compromisso com a boa governação e a democracia não era sincera (Hanlon 2010). Além disso, alguns dos indicadores macroeconómicos estavam a mostrar tendências de saírem de controlo – por exemplo, as RIL e as importações de maneira que o FMI teve que emitir dispensações para não ser obrigado a descontinuar o programa de apoio ao país. O número de doadores que prestavam apoio directo ao OE reduziu de um máximo de 19 para 14 durante os últimos anos até 2016.

⁶⁶ *“Mozambique attempts to placate donors about \$850m bond”*, Mail&Guardian, Novembro 13, 2013.

⁶⁷ Os membros do G19 eram o Banco Africano de Desenvolvimento, Áustria, Canada, Dinamarca, a Comissão Europeia, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Reino Unido, Países Baixos, Espanha, Bélgica e o Banco Mundial. Os Estados Unidos e o FMI eram membros associados.

Os oficiais das organizações doadoras que foram entrevistados para este estudo, confirmaram que a confiança que tinham com o governo já estava em processo de erosão devido aos factores descritos acima, embora a considerável irritação devida à dívida da EMATUM estivesse a abrandar. Foi nesta situação em que, subitamente em Abril de 2016, a descoberta das dívidas da MAM e da ProIndicus caíram como ‘um choque’, expressão também utilizada na longa entrevista concedida pela Embaixadora cessante da Suécia, Irina Nyoni, ao jornal Savana em Março de 2017.⁶⁸ A partir deste momento, descreveram a relação entre os doadores e o governo como ‘em crise’. Disse a Embaixadora Nyoni: ‘Foi uma crise de confiança muito grande e ainda é difícil restaurá-la’. O choque e a raiva podem não ter sido distribuídos de forma igual entre os parceiros de cooperação, e havia diferenças de como lidar com a situação, mas a reacção mais consequencial foi unânime: Até Maio de 2016, os G19 haviam suspenso o apoio ao Orçamento de Estado Moçambicano.⁶⁹

Talvez a principal expressão da extrema desconfiança que os doadores tinham acumulado com o Governo tenha sido a sua imposição – claramente contra a vontade do Governo – de uma auditoria internacional das três empresas EMATUM, MAM e ProIndicus. Financiada pela Embaixada da Suécia, a empresa Kroll realizou a auditoria.⁷⁰ A maneira como as autoridades conduziram o processo de audição tampouco contribuiu para inspirar confiança entre os parceiros. Primeiro, os auditores da Kroll lamentaram a falta de cooperação suficiente das três empresas públicas (Kroll 2017)⁷¹ – inclusive, o respectivo PCA, António Carlos do Rosário, recusou-se a facultar informação aos auditores e expulsou-os do seu gabinete. Esta falta de colaboração intensificou a suspeita de que se escondia actos ilícitos. Por isso, os auditores tiveram que pedir o adiamento do prazo de entrega do relatório, repetidas vezes. A seguir, a demora da PGR em publicar o relatório teve o mesmo efeito, em particular porque apenas foi publicada uma síntese do relatório e ainda assim, muito aquém das expectativas em termos de detalhes sobre o paradeiro do dinheiro.

4.4.2 Fiabilidade financeira do Estado (S&P, Moody's e Fitch)

Pouco tempo depois da reacção às DO da comunidade internacional presente em Maputo, veio a reacção do “mundo financeiro”. O mapa mostra a classificação de Standard & Poor’s por fiabilidade financeira (*credit rating*, ou notação de risco), em Março de 2019. Consta-se que S&P considera Moçambique e Venezuela como os países menos fiáveis em termos de pagamento dos seus títulos soberanos.

Gráfico 4.7: A notação de risco de Moçambique, segundo S&P em 2019

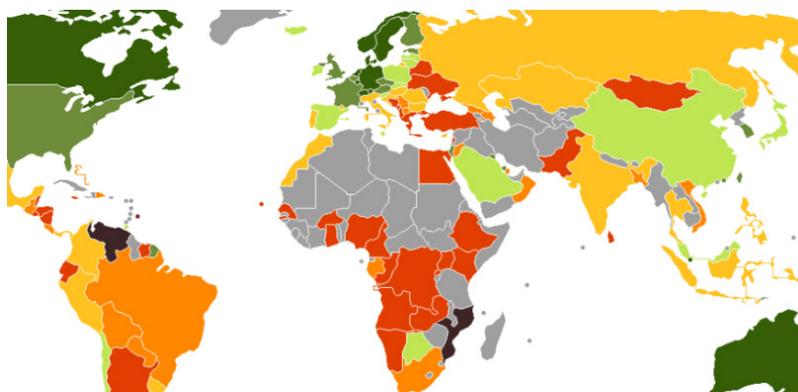


Gráfico por Wikipedia⁷²

Na sua classificação o Moody’s – outra agência de renome ao nível mundial - também coloca Moçambique como o penúltimo país, apenas melhor do que Puerto Rico, e pior que a Venezuela. O gráfico abaixo mostra como, depois do descobrimento das DO, o risco associado com investimentos em Moçambique aumentou a níveis historicamente altos, ou seja, a notação de risco caiu.

68 ‘Este foi o último adiamento da publicação do relatório da auditoria’, entrevista no jornal Savana aos 31 de Março, 2017.

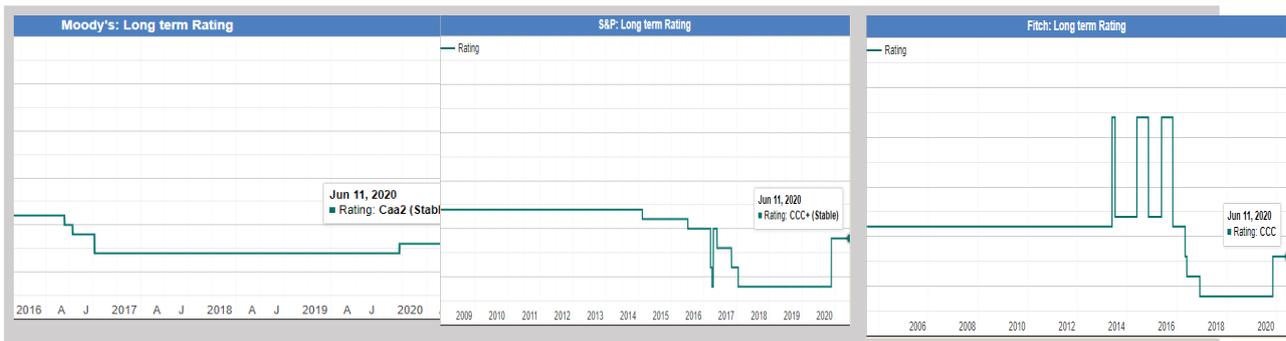
69 ‘Moçambique: Marcelo Rebelo de Sousa confirma suspensão do G19’, Deutsche Welle, aos 4 de Maio, 2016. <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-marcelo-rebelo-de-sousa-confirma-suspens%C3%A3o-do-g19/a-19237037>

70 O relatório do Kroll ainda não está oficialmente publicado, mas pode encontrar-se, por exemplo, aqui [https://www.dropbox.com/s/52a7vtokihb1ev1/Kroll_Mozambique_\\$2bn.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/52a7vtokihb1ev1/Kroll_Mozambique_$2bn.pdf?dl=0)

71 <https://clubofmozambique.com/news/kroll-report-companies-did-not-cooperate-with-audit-aim/>

72 https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_credit_rating

Gráfico 4.8: A classificação de Moçambique nas agências de notação de risco



Fonte: Country Economy73

O ponto mais baixo foi entre 2017 e 2019, quando S&P's e Fitch classificou Moçambique com as notas SD e RD, definidos como “em incumprimento e com pouca perspectiva de recuperação”. No primeiro semestre de 2020, as três agências classificaram Moçambique ligeiramente para cima. Mesmo assim, as três ainda mantêm Moçambique com as suas respectivas classificações que significam “riscos substanciais” (Caa2, CCC+, e CCC).

Todas as agências notam uma queda dramática após 2014, o que certamente é uma reacção directa às notícias sobre a existência das dívidas ocultas e o facto de que Moçambique falhou o pagamento das dívidas da EMATUM em 2016. Como discutido no capítulo 3, esta queda nas agências de notação de risco não só se media em queda de “reputação” ou credibilidade, mas também tinha custos medíveis em dinheiro: com este tipo de desclassificação, seria muito mais difícil aceder ao crédito no mercado internacional para financiar o gasto público ou mesmo para reestruturar e postergar o pagamento da própria dívida (Castel-Branco 2020).

4.4.3 Afrobarómetro – a avaliação dos cidadãos

O Afrobarómetro, que pede a opinião dos cidadãos em inquéritos de amostras representativas – as últimas feitas em meados de 2018, após o descobrimento das dívidas ocultas – tem os seguintes resultados nas perguntas relativas à corrupção (Afrobarometer 2019:46). Entre Moçambicanos:

- 50% acham que o seu governo não está a fazer um bom trabalho no combate à corrupção;
- 35% dos usuários de serviços públicos dizem que pagaram uma “gasosa” (suborno); durante os últimos 12 meses.
- 49% acham que a corrupção aumentou durante os últimos 12 meses;

São níveis de confiança que se posicionam mais ou menos à média da África Subsaariana. Há entre um quarto e um terço de moçambicanos que nas respostas às diferentes perguntas expressam a sua desconfiança com as instituições de governação.

Qual é a tendência ao longo do tempo? Comparando os resultados de 2018 com os de 2015, a percentagem de moçambicanos que acha que ‘todos ou a maioria’ são corruptos su República, membros do parlamento, funcionários do governo, a polícia, e ju Iá, portanto, uma clara, embora tímida, tendência de haver mais moçambicanos a desconfiar das instituições de governação na área de corrupção.

73 <https://countryeconomy.com/ratings/mozambique>

4.5 Responsabilização e impunidade: O Executivo e os seus contrapesos institucionais

No subcapítulo 4.2 descreveram-se os poderes informais. Qual é a situação, então, das instituições soberanas do Estado? Numa democracia constitucional como Moçambique, existem três órgãos soberanos sendo que nenhum deles devia dominar os outros: O Executivo (no caso de Moçambique chefiado pelo Chefe do Governo, o Presidente da República), o Legislador (em Moçambique, a Assembleia da República) e o Poder Judiciário. O argumento aqui é que este sistema de pesos e contrapesos na prática não é funcional, sendo que o Executivo acaba sufocando e secundarizando os demais poderes.

A Assembleia da República (AR) é definida na Constituição como um órgão de soberania,⁷⁴ e o mais alto órgão do **legislativo** do país,⁷⁵ tendo por isso como principal função produzir normas jurídicas com força de lei.⁷⁶ Nesta conformidade, a AR também tem como outra das suas actividades fiscalizar as actividades do Governo e da Administração Pública.

O poder judiciário dos tribunais encontra cobertura na Constituição da República de Moçambique (CRM), onde também é considerado órgão de soberania. O Tribunal Supremo (TS) enquadra-se no topo da hierarquia dos tribunais judiciais.⁷⁷ Paralelamente, o Tribunal Administrativo (TA) representa o topo da hierarquia dos tribunais administrativos.⁷⁸ No rol de órgãos da administração da justiça está também consagrado o Ministério Público (MP).⁷⁹ Como órgão superior do Ministério Público e com relevância constitucional é designada a Procuradoria-Geral da República (PGR).⁸⁰ Outrossim, a CRM confere dignidade constitucional ao Conselho Constitucional (CC).⁸¹

Sendo também o Governo um órgão de soberania,⁸² estes três poderes – os três pilares principais do Estado de Direito – não se subordinam, mas entre eles existe um dever de colaboração institucional. Mesmo assim, além de outras funções, o Legislador e o Judiciário ocupam o papel imprescindível de serem as instituições soberanas com o poder de limitar o poder do Executivo. Utiliza-se em Inglês o termo *checks and balances* (freios e contrapesos). Quem estabelece se o Executivo ou algum membro dele comete, ou é suspeito de ter cometido, alguma ilegalidade, quem o força a prestar contas? Terão os “ramos” judiciais e o legislativo a capacidade de colocar constrangimentos (necessários) para fiscalizar e limitar o poder (excessivo) do Executivo?

Uma área crucial neste contexto é a capacidade da AR fiscalizar/controlar o Governo na contracção de dívidas. Conforme manda a Constituição, sempre que o Governo/Executivo pretender contrair empréstimos para além dos limites fixados anualmente no Orçamento do Estado, terá a obrigação de solicitar autorização da AR.⁸³ No que se refere ao processo de contratação das DO o TS, TA, CC e o PGR são os órgãos que foram chamados para responsabilizarem os implicados, cada um dos órgãos ao seu nível. A questão é se o controlo tem sido efectivo ao longo do tempo.

Antes de olhar para os ramos legislativos e judiciais separadamente, vamos constatar a tendência preocupante na classificação de Moçambique nos indicadores que medem o controlo ao Executivo e outros aspectos do Estado de Direito. O Mo Ibrahim identifica um declínio grande no índice de transparência e prestação de contas, um indicador em que a pontuação de Moçambique cai abaixo da média africana, e justamente após 2013.

74 Artigo 133 da CRM de 2004 e mesmo Artigo da CRM de 2018.

75 N.º 1 do Artigo 169 CRM de 2004 e n.º 1 do Artigo 168 da CRM de 2018.

76 Artigo 182 da CRM de 2004 e Artigo 181 da CRM de 2018.

77 N.º 1 do artigo 225 da CRM de 2004 e n.º 1 do artigo 224 da CRM de 2018 em que se estabelece em ambos os artigos que “O Tribunal Supremo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais judiciais”.

78 N.º 1 do artigo 228 da CRM de 2004 e n.º 1 do artigo 227 da CRM de 2018 onde se refere que “O Tribunal Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros”.

79 N.º 1 do artigo 234 da CRM e n.º 1 do artigo 233 da CRM em que se refere que “O Ministério Público constitui uma magistratura hierarquicamente organizada, subordinada ao Procurador – Geral da República

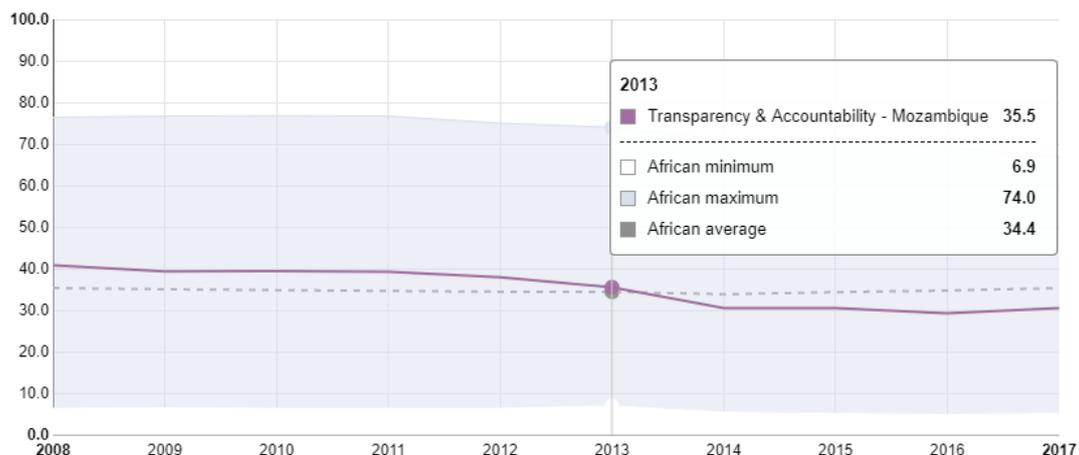
80 N.º 1 do artigo 237 e n.º 1 do artigo 236, respectivamente da CRM de 2004 e 2018.

81 N.º 1 do artigo 241 e n.º 1 do artigo 240 da CRM de 2004 e 2018 respectivamente onde se refere que “O Conselho Constitucional é o órgão de soberania, ao qual compete especialmente administrar a justiça, em matérias de natureza jurídico – constitucional”.

82

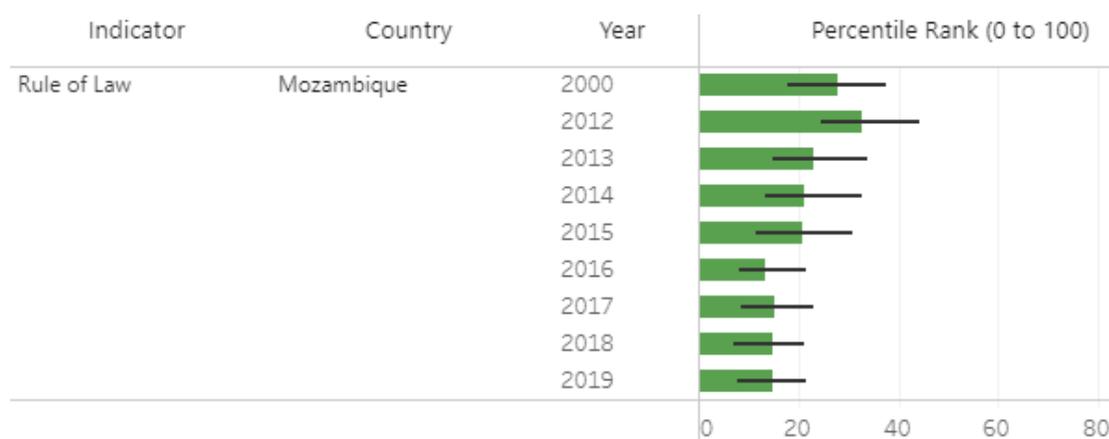
83 Alínea m) do n.º 2 do Artigo 179 da CRM de 2004 e alínea m) do n.º 2 do Artigo 178 da CRM de 2018.

Gráfico 4.9: Índice de transparência e prestação de contas (Mo Ibrahim)



Também relacionado à qualidade destas instituições são os indicadores que no seu total medem o Estado de Direito. O WGI captura as percepções que actores sociais e económicos têm sobre as regras da sociedade e, em particular, a qualidade de garantias contractuais, direitos de propriedade, a polícia, os tribunais e a relativa expectativa de crime e violência. Regista-se uma notável queda na qualidade do Estado de Direito a partir de 2013, acentuada a partir de 2016 – anos das DO.

Gráfico 4.10: Estado de Direito em Moçambique (WGI)



Fonte: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

Portanto, nos índices gerais do Mo Ibrahim e WGI, que medem os fenómenos de prestação de contas e Estado de Direito, identifica-se uma clara tendência para Moçambique piorar no período que começa em 2013, e corresponde com as DO.

O que acham os moçambicanos sobre estas instituições? A amostra representativa no Afrobarómetro⁸⁴ é clara. A proporção de moçambicanos que exprimiu ‘grande confiança’ à Assembleia da República caiu de 62% em 2009 para 35% em 2018. A proporção dos que têm ‘grande confiança’ nas instituições judiciais caiu de 60% em 2009 para 40% em 2018. No mesmo tempo, e para confirmar a tendência, a desconfiança aumenta significativamente nos dois. Interessantemente, as instituições conseguiram recuperar alguma confiança entre os dois inquéritos: em Agosto de 2015 e Agosto de 2018. Vale a pena notar que exactamente as mesmas tendências notam-se sobre o ‘partido no poder’ e o ‘presidente’, para os quais a confiança cai com aproximadamente 25 pontos percentuais, até 2015, para recuperar algo até 2018. Uma hipótese é que a recuperação se deve ao “efeito Nyusi”.

84 Os resultados podem ser consultados na opção de ‘Institutions and leaders’ no <http://afrobarometer.org/online-data-analysis/analyse-online>.

4.5.1 Poder legislativo (AR) – papel, constrangimentos e as DO

O V-Dem também criou índices mais específicos que ajudam a determinar o desenvolvimento dos “contrapoderes horizontais” – os que se encontram ao mesmo nível hierárquico que o Executivo – ao longo do tempo. Incluímos também a capacidade dos partidos da oposição se fazerem sentir no parlamento. Conforme os gráficos abaixo, não se registam grandes mudanças durante o período específico após as DO.

Por outro lado, vale a pena aqui notar que o caso moçambicano é algo particular na região quanto a este nível de *falta* de controlo ao Executivo. Comparando com os países vizinhos,⁸⁵ a seguinte avaliação, feita por V-dem, pode ser entendida como uma expressão da dominação do partido maioritário no sistema político. O índice que mede a capacidade do ramo legislativo e de outras agências do Estado (Procuradoria-Geral, Ombudsman, Auditor-Geral, etc.) em constranger o poder do Executivo também coloca Moçambique (em verde nos gráficos) no fundo, junto com o Zimbabwe e a Zâmbia.⁸⁶ O gráfico mostra como Moçambique – junto com o Zimbabwe – é dos países da região em que os partidos da oposição são menos capazes de «exercer funções de monitoria/auditoria e investigações contra as vontades do partido (ou coligação) no poder?»⁸⁷

Gráfico 4.11: Ramo legislativo vs. Executivo

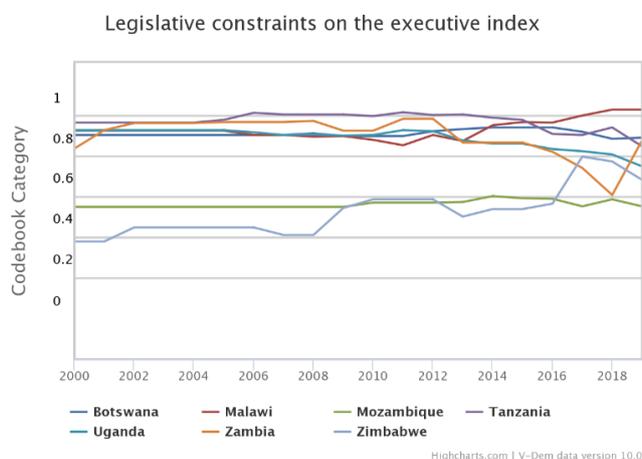
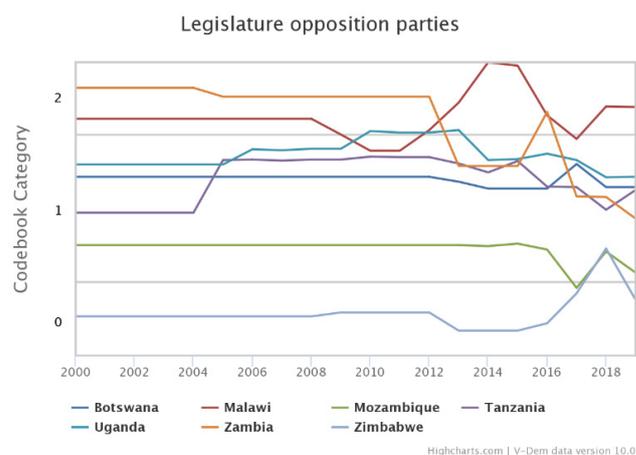


Gráfico 4.12: Oposição legislat. vs. Executivo



Como se verifica no gráfico acima, Moçambique é dos países na região em que o poder legislativo parece menos capaz de constranger o poder executivo. Isto deve-se, em parte, à legislação – o Presidente da República tem o poder de dissolver a AR⁸⁸ – mas, principalmente, à constelação de forças partidárias na AR. Em termos práticos, a AR não tem poderes de num processo prévio anular qualquer possibilidade de o Governo contratar empréstimos de forma ilegal. Um dos aspectos que é referido é o de que mesmo que o Governo tivesse submetido o pedido para obtenção de autorização para contrair empréstimos de valor superior ao que foi aprovado pela AR, porque a votação e aprovação do Orçamento do Estado é feita com base em maioria simples e não qualificada, sempre a bancada do partido Frelimo, que é maioritária, querendo, poderia votar na sua aprovação, sem necessitar do apoio das outras bancadas parlamentares.

O que se constata é que a AR com a configuração das bancadas que se tem apresentado ao longo das várias legislaturas, não tem poderes para obstar que casos como o que se relaciona com os empréstimos contraídos pelo Governo, mesmo que estejam acima do montante autorizado, possam ser inviabilizados. Esta constatação surge porque só com os votos do partido maioritariamente representado na AR, como afirmaram os deputados com que falámos para este estudo, os empréstimos podem ser aprovados. Um deputado acrescentou que se o processo da contratação das dívidas tivesse seguido para a AR, pelo menos poderia ter existido um debate público, mas que tal não inviabilizaria a aprovação dos empréstimos pela AR, devido a maioria que a bancada parlamentar da Frelimo sempre teve no órgão.

85 <https://www-dem.net/en/analysis/VariableGraph/>

86 Question: Legislative constraints on the executive index (D) (v2xlg_legcon): To what extent are the legislature and government agencies, comptroller general, general prosecutor, or ombudsman capable of questioning, investigating, and exercising oversight over the executive?

87 A escala das respostas é Não, de modo nenhum (0), Ocasionalmente (1) e Sim, normalmente (2).

88 CRM, artigos 59 alínea e) & 188.

O papel da Assembleia da República (AR) em relação às DO tem sido marcado pela aprovação do artigo 1 da Resolução da Assembleia da República n.º11/2016, de 22 de Agosto, que aprova a Conta Geral do Estado (CGE) referente ao ano de 2014, a dívida contraída pela EMATUM. O que ocorreu, na essência, foi uma tentativa de legalizar a dívida que foi contraída pelos membros do antigo Executivo em condições que visavam evitar o escrutínio da Assembleia da República.

Tendo desta maneira carimbado a sua própria impotência, a Assembleia da República conseguiu recuperar uma certa iniciativa quando no ano a seguir visou realçar o seu papel. Para o efeito, foi produzido o Decreto n.º 77/2017, de 28 de Dezembro, que, dentre outros aspectos, preconiza que “O Governo informará trimestralmente à Assembleia da República sobre a dívida contratada e garantida e as condições específicas dos empréstimos celebrados (...), através do Relatório de Execução Orçamental”.⁸⁹ Trata-se da única referência que é feita à AR neste diploma legal. Ou seja, a AR é informada *a posteriori* sobre aspectos de gestão da dívida contratada e garantida pelo Governo.

Trata-se de um processo de controlo da gestão corrente da dívida pública e dos empréstimos celebrados pelo Governo. Quer isto significar que o Decreto acima feito referência, e concretamente o dispositivo legal acima citado, devem ter sempre em conta o “plafund” ou tecto autorizado pela AR. Ou seja, o Decreto em causa vem reforçar as suas competências na matéria em causa. Continua, por isso, a ser a AR quem deve autorizar ao Governo a contrair empréstimos e a definir o seu montante em cada exercício económico, além de fiscalizar/controlar a actuação do Governo.

Para reforçar o controlo da AR sobre a dívida contratada e garantida pelo Estado, existe ainda a obrigação de o Governo fazer constar a informação relativa a mesma, como um anexo à Conta Geral do Estado⁹⁰, depois submetida ao Tribunal Administrativo que produz o seu relatório e parecer para depois submeter à AR para aprovação.

Significa, do arrazoado acima, que a AR não só tem a prerrogativa constitucional de autorizar o Governo, após solicitação deste, a contrair empréstimos num determinado montante, como também tem a competência de os aprovar em sede da Conta Geral do Estado (CGE).

Há que referir que por causa das dívidas ocultas, os partidos da oposição, designadamente Renamo e MDM, forçaram a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar os contornos das dívidas ilegalmente contraídas, sendo que o partido Frelimo, com maioria parlamentar, acabou cedendo. O maior partido da oposição, a Renamo, retirou-se da CPI. Porém, o antigo Presidente da República, titular máximo do poder executivo, foi ouvido pela CPI, no dia 28 de Novembro de 2016,⁹¹ isto para além de outras personalidade de destaque no caso. Mas na essência, o relatório da CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito 2016) não acabou trazendo nova informação que radicalmente alterasse o rumo das DO. Apesar de verificar que o governo tinha cometido uma inconstitucionalidade, a crítica ao governo não vai para além de uma reprimenda leve, insistindo que as três empresas sejam responsabilizadas pelas dívidas.

Contudo, pelos desenvolvimentos que o caso das dívidas ocultas conheceu, facilmente se chega à conclusão de que a vontade dos servidores públicos envolvidos era de que o parlamento não tivesse conhecimento da operação fraudulenta que estava a ser engendrada. Daí que não tenham seguido os processos legais conducentes à obtenção da autorização pela AR. A AR foi, nas nossas palavras, vítima da estratégia de ocultação.

As medidas tomadas à luz do Decreto n.º 77/2017, embora tornem mais difícil a ocorrência de casos semelhantes ao da contratação das dívidas ilegais, se forem seguidas, não obstam que servidores públicos com poder de decisão as possam defraudar, ou seja, que a estratégia de ocultação não lhes vitimize de novo.

As dívidas ocultas surgiram como um incómodo enorme para a bancada da Frelimo que controla a maioria dos votos na AR, pois expuseram uma contradição entre ela e o Executivo saído deste partido. Mesmo assim, o caso das DO mostra como a AR tem sido permanentemente incapaz de controlar o Executivo, ambos *a priori* e *ex-post facto*. Como vamos ver na próxima secção, a Comissão Parlamentar de Inquérito não passou de um incómodo ao Executivo, pois a AR votou pela incorporação de uma parte da DO no Orçamento do Estado, em contradição directa com o parecer do Conselho Constitucional. A não ser uma continuidade de uma prática anterior, o caso das DO tem cristalizado a relativa subordinação da AR ao Executivo – ela não conseguiu prevenir o ocorrido, e não conseguiu impor-se depois, nem tomar medidas que conseguissem reestabelecer a confiança da sociedade civil nem dos parceiros no exterior.

⁸⁹ Cfr. n.º 1 do Artigo 2.

⁹⁰ n.º 2 do Artigo 2 do Decreto n.º 77/2017, de 28 de Dezembro.

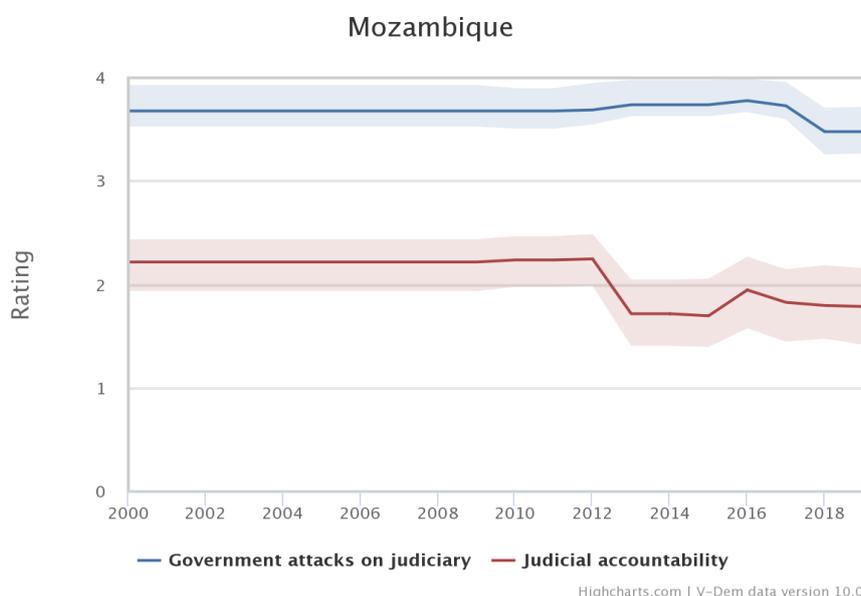
⁹¹ <https://noticias.sapo.mz/actualidade/artigos/ex-pr-mocambicano-armando-guebuza-ouvido-hoje-no-parlamento-sobre-dividas-escondidas>

A Assembleia da República também não ficou imune à descredibilização que afectou o executivo e o judiciário. Foi a Assembleia da República que aprovou e inseriu a dívida da EMATUM na conta geral do Estado de 2015, mesmo depois da Comissão Parlamentar de Inquérito às dívidas ocultas ter detectado enormes atropelos à Constituição da República. Mesmo assim, num gesto de autoprotecção, os deputados da bancada parlamentar da Frelimo usaram da maioria que detêm na Assembleia da República e aprovaram a inclusão na Conta Geral do Estado.

4.5.2 Poder Judiciário – papel, constrangimentos e as DO

Quanto à capacidade do ramo judicial de colocar constrangimentos à actuação do Executivo, a classificação de Moçambique é, ao nível regional, média, e ligeiramente melhor do que a fraca capacidade do legislativo.⁹² Como mostra o gráfico, o V-Dem não identifica uma tendência forte para o governo atacar o judiciário – e era de esperar, já que o judiciário é considerado próximo ao partido que domina o Executivo. Mesmo assim, a queda no período das DO, em particular após 2017, é significativa. É também notável uma tendência de queda na capacidade de prestação de contas (interna) do judiciário, uma outra expressão da queda de qualidade no judiciário.⁹³

Gráfico 4.13: O Judiciário



Os Constrangimentos do Poder Judiciário para uma Actuação Independente

Existem mecanismos institucionais plasmados na legislação constitucional que colocam constrangimentos ao poder judiciário, limitando a probabilidade de uma actuação independente em relação ao ramo executivo. Estas limitações estão sobretudo associadas ao facto de os respectivos titulares não estarem revestidos das necessárias garantias constitucionais/legais para o exercício dos cargos para os quais são nomeados, com a necessária independência. Embora os mesmos tenham as suas competências definidas por lei, a possibilidade de surgirem interferências, sobretudo de natureza política, encontram barreiras que actuam sobre os mesmos de forma sub-reptícia.

A título ilustrativo, a nomeação dos titulares dos órgãos de soberania do judiciário (Tribunal Supremo, Tribunal Administrativo, Conselho Constitucional) pelo Presidente da República (PR),⁹⁴ noutros contextos não constituiria problema. Um factor que concorre para a acomodação dos órgãos do judiciário, ou mesmo submissão, com dos referidos titulares ao poder político que os nomeiam é o facto de poderem renovar os seus mandatos por 5 anos, nos termos da CRM.⁹⁵ Esta possibilidade legal faz com que os mesmos se procurem manter nos cargos o maior tempo possível, devido

⁹² A classificação de Moçambique versus África Austral (*Southern Africa*) ou outros países vizinhos pode ser consultado no variável *Judicial constraints on the executive index*, no <https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/>.

⁹³ A pergunta sobre prestação de contas no judiciário é: 'Quando os juizes são considerados responsáveis por conduta gravemente ilegítima, com que frequência são removidos de seus cargos ou disciplinados?'. A escala das respostas é raramente (1), a metade das vezes (2), normalmente (3) e sempre (4).

⁹⁴ n.º 2 do Artigo 225 e Artigo n.º 2 do Artigo 226 da CRM de 2018, referente a nomeação do Presidente e Vice-presidente do Tribunal Supremo; n.º 2 do Artigo 229 da CRM de 2004 e n.º 2 do Artigo 228 da CRM de 2018, referente a nomeação do Presidente do Tribunal Administrativo; n.º 1 do Artigo 239 da CRM de 2004 e n.º 1 do Artigo 238 da CRM de 2018, referente a nomeação do Procurador-Geral da República e Vice-Procurador – Geral da República, respectivamente e Alinea a) do n.º 1 do Artigo 242 da CRM de 2004 e Alinea a) do n.º 1 do Artigo 241 da CRM de 2018, referente a nomeação do Presidente do Conselho Constitucional.

⁹⁵ Para o Tribunal Supremo, veja artigo 53 da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto. Para o Tribunal Administrativo veja artigo 21 e seguintes da Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro. Para o Conselho Constitucional veja Artigo 7 e 8 na Lei n.º 6/2006, de 2 de Agosto.

ao prestígio e benesses que a ocupação dos mesmos propicia.

De todos os titulares dos órgãos do judiciário há que referir que a figura do Procurador – Geral da República é aquela que se apresenta mais frágil e sujeita a manipulações em termos de cumprimento do seu mandato, podendo o titular do poder executivo a exonerar ou demitir do cargo,⁹⁶ sem que tenha cumprido o seu mandato, ou seja, a qualquer momento e sem a exigência de quaisquer condicionalismos.

Outrossim, o Procurador-Geral da República, nos termos da CRM, responde perante o Presidente da República (PR).⁹⁷ Quer isso significar que embora o MP seja uma entidade autónoma⁹⁸ com relação aos demais órgãos e instituições do Estado, essa autonomia acaba sendo diluída ou por ficar esbatida quando existe esta ligação ou a possibilidade do PR influenciar na sua actuação, tratando-se para mais de uma magistratura hierarquicamente organizada e subordinada ao Procurador – Geral da República. De forma breve, se o Presidente da República tiver interesse político ou pessoal num determinado caso que se apresenta perante o Procurador-Geral, este dificilmente pode contrariar os interesses do PR sem arriscar o seu emprego e a sua posição.

As situações acima descritas acabam condicionando a actuação dos órgãos do poder judiciário e conduzem a que haja uma submissão deste ao poder executivo. Ou seja, a nomeação feita de forma singular pelo PR para a ocupação destes cargos, embora exista a necessidade dos mesmos serem submetidos à confirmação/ratificação pela AR, depende mais da confiança política e não propriamente da competência técnica e idoneidade moral e profissional do nomeado.

Sendo assim, o quadro-legal e a prática em Moçambique acabam por transformar o MP quase como uma extensão do poder executivo. Neste sentido, e em termos concretos, existem suspeitas fundadas de que quando estão envolvidas determinadas figuras com elevado estatuto social, político ou económico com ligações ao partido no poder, no caso a Frelimo, este órgão actua em observância ao princípio da oportunidade⁹⁹ e quando os agentes suspeitos da prática de determinados tipos legais de crime são entes anónimos observa-se com rigor o princípio da legalidade.¹⁰⁰

Contudo, em Moçambique vigora o princípio da legalidade que se contrapõe ao da oportunidade.

Quatro ramos do judiciário e as Dívidas Ocultas

As dívidas ocultas abriram uma brecha entre o Executivo e o Conselho Constitucional, em grande parte por pressão da sociedade civil. Um consórcio de organizações da Sociedade Civil (SC) para o CC solicitou numa petição que o mesmo declarasse ilegal o artigo 1 da Resolução da Assembleia da República n.º11/2016, de 22 de Agosto, que aprova a Conta Geral do Estado (CGE) referente ao ano de 2014, a dívida contraída pela Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM). A seguir, por acórdão datado de 3 de Junho de 2019, o CC considerou que os actos inerentes ao empréstimo e a respectiva garantia soberana concedida pelo Governo em 2013 eram nulos com todas as consequências legais daí advenientes. Posteriormente, foi submetida ao CC outra petição pelo mesmo consórcio de organizações da SC para que este órgão apreciasse e declarasse também inconstitucionais as dívidas contratadas ilegalmente pelas empresas Mozambique Asset Management (MAM) e Proíndicus.¹⁰¹ No seu Acórdão n.º 7/CC/2020, de 8 de Maio, o CC declara ‘a nulidade dos actos relativos aos empréstimos contraídos pelas empresas Proíndicus, SA, e Mozambique Asset Management (MAM, SA), e das garantias soberanas conferidas pelo Governo, em 2013 e 2014, respectivamente, com todas as consequências legais’ (Conselho Constitucional 2020:III).

A PGR, depois de investigar o caso das dívidas, emitiu em Janeiro de 2018 o Comunicado de Imprensa n.º 01/PGR/GC/012.3/2018 (PGR 2018) onde referia ter submetido a matéria atinente a possibilidade de existirem infracções de natureza financeira para o Tribunal Administrativo (TA) tramitar, com vista à responsabilização dos servidores públicos envolvidos. No total, a PGR solicitou ao TA a responsabilização de 16 gestores/servidores públicos. No entanto, até ao momento não se conhece nenhuma posição oficial por parte deste órgão encarregado de gerir a justiça administrativa, acerca dos desenvolvimentos que o caso está a conhecer na vertente da responsabilização financeira.

96 Vide alíneas b) e c) do n.º 1 do Artigo 239 (in fine) da CRM de 2004 e alíneas b) e c) do n.º 1 do Artigo 238 da CRM de 2018.

97 Vide n.º 2 do Artigo 239 da CRM de 2004 e n.º 2 do Artigo 238 da CRM de 2018.

98 Vide n.º 3 do Artigo 234 da CRM de 2004 e n.º 3 do Artigo 233 da CRM de 2018

99 O princípio da oportunidade significa que as investigações de suspeitas da prática de certos tipos legais de crime dependem de uma selecção que tem em vista os interesses do Estado.

100 No princípio da Legalidade há que investigar todas as suspeitas da prática de um determinado tipo legal de crime, seja conhecido ofício pelo Ministério Público ou esse conhecimento advinha de denúncia, participação ou queixa.

101 <https://dev.fdc.org.mz/cidada%CC%83os-submetem-petic%CC%A7a%CC%83o-ao-constitucional-para-anulac%CC%A7a%CC%83o-das-dividas-da-mam-e-proindicus/>

De igual modo, a PGR já acusou, e de forma definitiva, o processo criminal relacionado com as dívidas ocultas. Posteriormente, o processo mereceu o despacho de pronúncia¹⁰², tendo os arguidos recorrido do mesmo. A decisão do tribunal sobre o recorrido “ad quem” foi a de manter quase todos os arguidos em prisão, a excepção de uma. Com a confirmação em parte significativa do despacho de pronúncia, a fase que se segue é a da marcação da data para o julgamento pelo tribunal. Referir que a PGR teve uma actuação a todos os títulos não isenta se considerarmos que só depois da detenção na África do Sul - a pedido das autoridades de justiça americanas de um dos principais envolvidos no caso da contratação das dívidas ilegais, o antigo Ministro da Economia e Finanças, Manuel Chang à 29 de Dezembro de 2018 - é que este órgão libertou a acusação que havia proferido contra os implicados no caso dos empréstimos ilegais, sendo que nesta nem se inclui a figura do antigo ministro e deputado da AR, Manuel Chang, que deverá ser alvo de um processo autónomo.

A profundidade da matéria indiciária contida na acusação, o seu volume e detalhe, acabaram sugerindo que a acusação contra os implicados no caso, já havia sido deduzida fazia muito tempo, sendo que a PGR só estava a aguardar que houvesse uma espécie de ordem do poder político, devido às promiscuidades que existem entre este e o órgão titular da acção penal, para torná-la pública e a mesma seguir os seus trâmites legais.

Por sua vez, o TS de forma que se pode considerar pouco dignificante para o mais alto órgão da hierarquia dos tribunais judiciais e que representa o poder judicial, solicitou junto da AR a prisão preventiva de Manuel Chang, que já estava detido na África do Sul, alegando que o mesmo devia ser sujeito a alçada da justiça moçambicana. Contudo, a actuação do TS surgiu como uma forma de satisfazer interesses políticos, na medida em que a mesma pretendia impedir que Chang fosse extraditado para os Estados Unidos da América (EUA). Esta constatação surge pelo facto de posteriormente o Governo ter tido uma intervenção directa no caso em tramitação na RSA,¹⁰³ mostrando o seu interesse no sentido de Chang vir a ser extraditado para Moçambique. No entanto, o pedido do TS junto à AR, foi feito em violação da CRM,¹⁰⁴ atendendo que para existir detenção de um membro/deputado da AR em primeiro lugar é necessário que seja levantada a sua imunidade, facto que não aconteceu, até que Manuel Chang *de per se*, decidiu renunciar ao seu mandato de deputado.¹⁰⁵

Nestas intervenções dos órgãos do judiciário o único que se mostrou verdadeiramente independente foi o CC, atendendo que se abstraiu de forma superior das questões políticas e, com recurso a lei, tomou duas decisões de considerar ilegais as dívidas contratadas pelas três empresas públicas – mesmo considerando o lapso de tempo que levou a proferir as referidas decisões. Contudo, o MP já tinha requerido a dissolução das três empresas envolvidas no caso da contratação das dívidas ilegais. A actuação do CC acabou por ser uma excepção, no que se refere a decisão tomada de declarar as dívidas da empresa EMATUM, MAM e ProIndicus como nula, bem como as respectivas garantias. Referir que este facto veio demonstrar que mesmo com o excessivo controlo do executivo sobre os órgãos do judiciário, havendo uma actuação isenta e imparcial em obediência a lei, é possível produzir resultados de acordo com o previsto no quadro jurídico-legal. Referir que a decisão do CC fez surgir um conflito entre esta entidade e o Governo, sobretudo com o Executivo a continuar a insistir em renegociar a dívida da EMATUM, mesmo tendo esta sido declarada nula, sendo que qualquer acto conducente ao pagamento do referido empréstimo e o próprio acto de pagamento se vier a acontecer, significará violação da Constituição da República.¹⁰⁶ Mesmo assim, logo depois dessa decisão ser tornada pública, o executivo, através do Ministro das Finanças, Adriano Maleiane, veio a público dizer que se iria continuar o processo de diálogo com os credores da EMATUM, de modo a renegociarem os pagamentos da dívida desta empresa (pois essa era a única forma de o país voltar a ser credível nos mercados financeiros internacionais).

Apesar do aparato mediático a que esteve sujeita a Procuradoria-Geral da República com as detenções que efectuou a princípio de Março de 2019 e a publicação da acusação dos arguidos, a credibilidade do judiciário foi bastante afectada por este caso.

A maioria dos entrevistados para este relatório é de opinião que o judiciário confirmou a crença popular de que este vai a reboque dos interesses do executivo e das elites políticas. Esta percepção manteve-se mesmo depois do Conselho Constitucional ter declarado nulidade às dívidas da EMATUM.

¹⁰² O despacho de pronúncia ou equivalente é aquele em que o juiz da causa (em certos ordenamentos jurídicos) decide avançar com o processo para o julgamento, atendendo que foram recolhidos indícios suficientes que conduzem o tribunal a concluir que estão reunidos os requisitos para a aplicação de uma pena ao arguido.

¹⁰³ Neste momento (2020), o processo de extradição de Manuel Chang está em fase de recurso junto do Tribunal Constitucional da República da África do Sul, aguardando o veredicto do referido órgão.

¹⁰⁴ O n.º 1 do Artigo 174 da CRM de 2004 e o n.º do Artigo 173 da CRM de 2018 estabelecem respectivamente que “Nenhum deputado pode ser detido ou preso, salvo em caso de flagrante delito, ou submetido a julgamento sem consentimento da Assembleia da República”

¹⁰⁵ nos termos do número um do artigo seis do Estatuto, Segurança e Providência do Deputado, aprovado pela Lei número 31/2014, de 30 Dezembro, em conformidade com o preceituado no número sete do artigo 11” do mesmo Estatuto.

¹⁰⁶ Cfr. n.º 1 do Artigo 247 da CRM “Os acórdãos do Conselho Constitucional são de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos, instituições e demais pessoas jurídicas, não são passíveis de recurso e prevalecem sobre outras decisões”.

Ao fim das contas, o mais importante no “teste” que o caso das dívidas ocultas tem sido para o ramo judiciário é este facto: até à data, ninguém foi levado ao tribunal para ser julgado no caso das DO em Moçambique – apesar da imensa gravidade do caso e da importância para o país, apesar de terem passados cinco anos desde que a PGR abriu o primeiro caso relacionado com as DO (1/PGR/2015), apesar de terem passados cerca de cinco anos desde que a gravidade do caso aumentou com o descobrimento da MAM e ProIndicus, apesar de terem passados três anos desde a publicação da auditoria do Kroll que verificou a qualidade criminosa do caso, apesar de terem passado mais de dois anos desde que a PGR mandou deter 20 arguidos no caso (já são 19) e apesar de o prazo de prisão preventiva já ter passado há meses.

4.5.3 Conclusão – contrapesos: Vivos mas feridos

Qual é então, no cômputo geral, o efeito das dívidas ocultas aos contrapoderes? A resposta que esta análise oferece é dividida em três: primeiro, os contrapoderes já se encontravam subordinados ao Executivo; segundo, falharam ao teste das dívidas ocultas; terceiro, as instituições imbuídas de contrapesos ao executivo saíram feridas do processo. Tendo falhado o teste, será muito difícil para estas instituições recuperarem a sua influência em relação ao executivo.

Formalmente, a Constituição da República de Moçambique prevê a separação de poderes e designa vários contrapesos ao executivo, mas a realidade prática demonstra que os poderes legislativo e judicial vão a reboque das vontades do Executivo, e mesmo nas raras excepções onde, por exemplo, o poder judicial tomou medidas independentes e aparentemente sem qualquer tipo de influência do poder Executivo, depois não se verifica o cumprimento dessas decisões.

As respostas do sistema judiciário e da Assembleia da República foram tardias e reactivas. Em vez de sinalizar uma dedicação à transparência e responsabilização para rectificar as falhas do sistema, aparecem com medidas para ajustar e acomodar o sistema aos interesses da facção partidária que agora se está a estabelecer no poder. Ao longo do processo, o carácter reactivo das instituições que institucionalmente devem servir como contrapesos, já fracas devido à concentração de poderes na cúpula do partido-estado da Frelimo, mostrou que são “vivas”. Mas estando vivas, falharam o teste na mesma porque a sua actuação não foi suficientemente eficiente, ou efectiva, para se impor perante o Executivo. Nenhum dos oficiais e servidores públicos arguidos há muito tempo foi levado ao tribunal e o Executivo continua a ignorar os acórdãos do CC, tal como parece fazer a AR.

A morosidade dos processos judiciais contra os autores dos crimes relacionados às DO coloca a reputação do judiciário em risco: salvo novas acções decisivas no caso, o público pode concluir que o judiciário é cúmplice na ocultação e impunidade de que tantos suspeitam e presumem no caso. Como veremos nos capítulos a seguir, a interpretação aos olhos do público também vai ser influenciada pela observação da energia gasta pela mesma PGR em perseguir críticos notáveis da dívida oculta.

Conforme mostram as avaliações internacionais destes contrapesos em Moçambique, as instituições saíram algo feridas do período das DO, como o fez o estado de direito em geral. O Conselho Constitucional mostrou-se independente mas inefectivo e os demais contrapesos até agora falharam em impor-se perante o Governo. Onde o governo falhou o teste de defender os interesses do país, os designados contrapesos têm falhado o teste de cumprir o seu papel como tal.

Uma hipótese com que iniciámos este capítulo foi a de que a decisão inicial de contrair as DO levou actores-chaves a optar por vias nocivas à boa governação, cuja ressonância iria espalhar-se pelo sistema, em tempo e espaço. Dois casos sugerem como isto aconteceu: quando o Governo ignora as decisões do CC (na realidade, abrindo uma crise constitucional sem consequências práticas até ao momento) e quando o governo ignora a sua própria legislação sobre os prazos de prisão preventiva. É desta maneira, através de identificar este tipo de mecanismos, que se pode concluir que o judiciário tem sofrido um declínio em qualidade como consequência das DO. A relativa passividade da Assembleia da República no caso tão crucial como o das DO, meramente reafirma e acrescenta a falta de contrapesos ao Governo, numa posição quase imperial que não lhe é outorgada pela constituição.

4.6 Finanças públicas: Menos transparência, mais ocultação

Esta secção descreve o desempenho na área de gestão das finanças públicas, destacando os aspectos chave em relação à transparência fiscal que constitui o fundamento que permite uma responsabilização do Executivo por parte da Assembleia da República, da sociedade civil e dos cidadãos e, em última instância, uma responsabilização dos actos fora da lei por parte do Judiciário. Os impulsos que levaram à deterioração da qualidade da gestão das finanças – em breves palavras, a menos transparência e a mais ocultação – encontram-se em duas categorias:

Primeiro, as personalidades que contraíram as dívidas ocultas tinham um motivo óbvio de “turvar as águas” nas finanças públicas: ao fazer empréstimos, ilicitamente, de somas avultadas que mais cedo ou mais tarde pesariam nas finanças públicas. A ocultação do acontecimento era mais atraente do que a transparência.

Segundo, também nesta área surgiram logo impactos indirectos das dívidas ocultas, acelerando-se com as quatro reacções imediatas por parte de diferentes actores económicos e instituições internacionais em Abril 2016, após a revelação das dívidas ocultas (ver cap. 3). O raciocínio assenta sobre o pressuposto de que as quatro reacções imediatas, no seu conjunto, não só deram um choque à economia moçambicana, descrito no capítulo anterior (cap. 3), mas também influenciaram a dinâmica na economia política das finanças públicas, na cooperação internacional, no ritmo das reformas na área das finanças públicas e na margem de manobra das instituições. Estas influências, no contexto de uma economia de crescimento rápido, afectaram e impulsionaram o ambiente de busca de renda, fragilizaram o ambiente de controlo e o próprio funcionamento dos pesos e contrapesos, tornando menos eficaz a responsabilização e pondo em questão *de facto* a separação dos poderes executivo, judiciário e legislativo.

Apresenta-se um leque de factores que coincidiram e se consideram interlaçados com as dívidas ocultas (DO). Estes factores desencadearam uma ruptura na trajectória positiva de implementação das reformas na área das finanças públicas e prejudicaram a percepção de risco fiduciário e o próprio desempenho na área das finanças públicas com destaque para a própria integridade e credibilidade da informação, a eficácia do quadro legal, regulatório e institucional, e os mecanismos de controlo e escrutínio internos e externos.

Três perspetivas são salientadas na argumentação:

- i) Havia no período antes de Abril 2016 várias fragilidades na área de Gestão das Finanças Públicas (GFP) reconhecidas que, na altura, conforme as avaliações realizadas, representaram um risco avaliado como moderado, com a excepção de algumas áreas específicas. Havia reformas em vias de implementação com uma apropriação reconhecida por parte do governo moçambicano e o país estava numa trajectória positiva quanto às melhorias na área das finanças públicas, com algumas preocupações em relação ao endividamento ligado aos investimentos em infraestruturas, falta de transparência sobre a emissão de garantias e uma fraca gestão dos riscos fiscais, entre outros.
- ii) A avaliação do risco fiduciário, ou do risco de corrupção, depende, por um lado, da probabilidade de incumprimento ou de infracção e, por outro lado, da materialidade (probabilidade e o impacto) no caso de uma infracção acontecer. Esta abordagem na avaliação do risco faz com que o risco aumente se a probabilidade de incumprimento aumentar e/ou se a materialidade aumentar. No caso de Moçambique, a análise realizada no âmbito deste estudo demonstra que as duas dimensões mudaram: a materialidade aumentou com o reconhecimento da riqueza de Moçambique em termos de recursos minerais e com a vontade política da sua exploração e comercialização. Esta mudança abriu o palco para novos agentes económicos e os possíveis ganhos de participação na aventura extractiva aumentarem, incluindo os de busca de renda predatória. Ao ver os sucessos na busca de renda predatória, verificada no caso das dívidas ocultas, houve um salto em relação a outras tentativas de busca de renda, ao que chamamos de um certo contágio ou aceitação social de se aproveitar da sua *vez-vez*.
- iii) Depois da revelação das dívidas ocultas, houve uma ruptura de desempenho na área de Gestão das Finanças Públicas (GFP), relacionado com a queda abrupta do apoio orçamental e financeiro. Em resposta, houve uma certa paralisação do aparelho administrativo do Executivo virando-o às acções imediatas *ad hoc* levadas pela crise ao invés da continuação da própria gestão. Essas dinâmicas abrandaram o ritmo das reformas que estavam em curso e fragilizaram os sistemas de gestão das finanças públicas existentes, incluindo os mecanismos dos pesos e contrapesos. Esta ruptura abrupta é notável a partir de Abril 2016 e estas reacções foram fortemente interligadas aos actos fraudulentos associados às dívidas ocultas (DO).

4.6.1 Abordagem metodológica

O enquadramento metodológico desta análise da GFP baseia-se na pesquisa qualitativa com base em uma pesquisa documental de diversos relatórios e avaliações, incluindo notas/notícias publicadas na internet, com destaque para as avaliações que descrevem o desempenho ou avaliam os riscos associados aos sistemas de Gestão das Finanças Públicas em Moçambique. Analisaram-se os seguintes relatórios que seguem uma metodologia que permite uma comparação diacrónica entre eles:

Tabela 4.2: Documentação para a análise da GFP

Relatórios de avaliação	Anos realizados												
	'06	'08	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20
PEFA – Gestão das Finanças Públicas ¹⁰⁷	✓	✓		✓				✓				✓	
DFID – Risco fiduciário, sistemas nacionais ¹⁰⁸				✓					✓				
FMI – Transparência fiscal ¹⁰⁹						✓	✓	✓					✓
OBI – Transparência, participação pública e a supervisão orçamental ¹¹⁰			✓		✓			✓		✓		✓	

4.6.2 Fraquezas nas GFP reconhecidas antes de Abril 2016

Várias avaliações e análises sobre a gestão das finanças públicas em Moçambique, no período 2010-2015 e até Abril 2016, afirmaram a existência de fragilidades no sistema de GFP. Com base numa análise dos diagnósticos realizados nestas avaliações, no período 2011-2015, apresentam-se os pontos fracos considerados mais relevantes e que foram levantados nas avaliações PEFA 2012 e 2015, nos Open Budget Survey (OBI) 2012, 2015¹¹¹ e na avaliação da transparência fiscal (FTE) realizada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). A avaliação da transparência fiscal analisa a conformidade com o Código de Transparência Fiscal (CTF).

Os pontos fracos de alto risco constatados nestas avaliações, referentes ao período *antes* da revelação das dívidas ocultas, incluem:

- Falta de gestão dos compromissos com risco de contrair e acumular dívidas aos fornecedores. Nenhum sistema de gestão e monitoria dos atrasos nos pagamentos. Risco de acumulação de dívidas aos fornecedores;
- Falta de informação sobre as entidades públicas existentes.
A abrangência dos relatórios fiscais é limitada;
- Transparência limitada das despesas extraorçamentais de entidades com autonomia financeira (Institutos públicos);
- Fraca supervisão financeira das empresas públicas e falta de informação sobre as empresas públicas e as participações no setor empresarial privado por parte do Estado.
- Escassa informação submetida à Assembleia da República para fundamentar a avaliação dos riscos fiscais e a sustentabilidade da dívida no processo de aprovação da política fiscal e orçamental e o Orçamento do Estado;
- Fraco monitoramento das actividades das Empresas Públicas e da participação do Estado nas Parcerias Público-Privado (PPP) e dos governos locais e os passivos contingentes não são reportados de forma sistemática na Conta Geral do Estado;
- Falta de análise prévia (incluindo o custo-benefício) na selecção dos grandes projectos de investimento.

Embora esta lista não seja completa, ela demonstra que já havia um reconhecimento de vários pontos fracos na gestão de finanças públicas em Moçambique e que estas fragilidades tinham aberto espaço para se tirar proveito dos “buracos” no

¹⁰⁷ As avaliações da Gestão das Finanças Públicas com base na metodologia PEFA ao nível nacional, referentes aos anos 2006, 2008, 2011 e 2015, e a comparação entre estas quatro avaliações com o resultado preliminar de uma quinta avaliação PEFA referente ao ano 2019 actualmente sujeita à revisão de pares.

¹⁰⁸ Algumas destas avaliações PEFA constituíram a base de avaliações de risco fiduciário dos sistemas nacionais realizado em 2011 e em 2016 por equipas independentes contratadas por DFID. Realizou-se, no âmbito deste estudo, uma comparação entre o risco fiduciário avaliado em 2011 com o risco fiduciário avaliado em 2016.

¹⁰⁹ Uma equipa de FMI realizou uma avaliação da transparência fiscal em 2013 e 2014 publicada em 2015. Em fevereiro 2020 uma equipa de FMI realizou uma avaliação da transparência fiscal. Alguns resultados preliminares são incluídos na análise.

¹¹⁰ Além disso, o Open Budget Survey (OBI) também analisou a transparência, a participação pública e a supervisão orçamental em 2010, 2012, 2015, 2017 e 2019. Os resultados nos OBIs 2012 e 2015 são comparados com os resultados referentes aos anos 2017 e 2019.

¹¹¹ Nem as avaliações PEFA nem os OBI avaliam os riscos, mas sim os pontos fracos de desempenho na gestão das finanças públicas.

sistema de gestão das finanças públicas.

A tabela 4.3 resume os pontos fracos e aplicam-se cores para facilitar a leitura. A cor verde representa um desempenho razoável, amarelo significa uma área de desempenho inferior ao desejado, e que carece de melhorias, e vermelho representa uma áreas de máxima importância de melhoria.¹¹²

Tabela 4.3: Visualização do desempenho por 7 pilares no sistema de Gestão das Finanças Públicas (GFP) no período 2011-2015

✓	Credibilidade do orçamento
✓	Transparência das finanças públicas
✓	Gestão de activos e passivos
✓	Estratégia fiscal e orçamentação com base em políticas
✓	Previsibilidade e controlo na execução do orçamento
✓	Contabilidade e relatórios
✓	Fiscalização e auditoria externa

Fontes: *Avaliações PEFA 2006, 2008, 2011, 2015 conforme a metodologia 2011 e a PEFA 2015 versões teste com base na metodologia 2016 e o Open Budget Survey 2012 e 2015, ** Avaliação de risco fiscal 2015 conforme a metodologia Fiscal Transparency Evaluation (FTE) do Fundo Monetário Internacional (FMI), ***Avaliação de Risco Fiduciário 2011 conforme a metodologia do Department For International Development (DFID), Fiscal Transparency Evaluation 2015, OBI 2012 e 2015.

A lista dos pontos fracos identificados nas avaliações, resumidas na tabela 4.5.1, mostra que havia um reconhecimento compartilhado da existência de várias fragilidades em relação ao quadro legal e regulativo, em particular em relação à transparência das actividades extraorçamentais, a emissão de garantias e a gestão dos passivos contingentes ligados às empresas públicas, às parcerias públicas privadas, aos institutos públicos entre outros.

Essas fragilidades representaram, e continuam a representar, buracos no sistema de gestão onde as actividades não estiveram, e continuarão a não estar, sujeitas ao escrutínio e a contrapesos. Além disso, havia um reconhecimento de falta de conformidade com o quadro legal e regulativo, o que quer dizer que havia um reconhecimento da discrepância entre o *de jure* e o *de facto*. Consequentemente, havia um reconhecimento das fragilidades nos sistemas de controlo e nos mecanismos de responsabilização. É de salientar que a avaliação da transparência fiscal do FMI, realizada em 2014, sublinhou que a análise de sustentabilidade da dívida não incluía, na altura, uma análise da emissão das garantias. Apesar destas fragilidades, a apreciação do nível de risco era, na grande maioria das áreas no âmbito da gestão das finanças públicas, moderado e até baixo. No entanto esta percepção veio a mudar.

4.6.3 O jogo muda: maior probabilidade + maior materialidade = maior risco

Partimos do pressuposto de que a avaliação do risco fiduciário, ou do risco de corrupção, depende, por um lado, da probabilidade de incumprimento ou de infracção e por outro lado, da materialidade, se uma infracção acontecer. Esta abordagem na avaliação do risco faz com que o risco aumente: i) se a probabilidade de incumprimento aumenta, e/ou ii) se a materialidade aumenta.

No caso de Moçambique, a análise realizada no âmbito deste estudo demonstra que *as duas dimensões mudaram*: a materialidade aumentou com o reconhecimento da riqueza de Moçambique em termos de recursos minerais e com a vontade política da sua exploração e comercialização. Esta abertura abriu o palco para novos agentes económicos e os possíveis ganhos de participação na aventura extractiva aumentaram substancialmente, incluindo os ganhos em forma de busca de renda predatória.

Estas duas dimensões são chave e fazem parte da dinâmica referida como o *presource curse* já discutida. Enquanto a segunda dimensão da avaliação do risco, *o aumento na materialidade*, pode ser considerada exógena às dívidas ocultas, a primeira dimensão, *a percepção da probabilidade de incumprimento ou de uma infracção*, que também aumenta

¹¹² Os pilares são apresentados em linha com a metodologia PEFA versão 2016: www.pefa.org.

substancialmente pós-DO, é intrinsecamente ligada à relevação das dívidas ocultas.

A nossa análise assenta sobre o que descrevemos como *o impacto de contágio*. Ao ver os sucessos na busca de renda, e a impunidade associada a esta, houve um salto em relação a outras tentativas de busca de renda. A busca de renda aumentou, ou pelo menos tornou-se mais nítida, e o roubo flagrante das DO levou a uma certa aceitação social de aproveitar-se da sua *vez-vez*.

4.6.4 A avaliação dos riscos fiduciários e de corrupção na GFP pós-Abril 2016

Em 2016, logo depois da revelação das dívidas ocultas, uma avaliação do risco fiduciário e de corrupção foi realizada.¹¹³ A avaliação identificou riscos substanciais e acentuados em torno de *procurement* do sector extractivo e das actividades das empresas públicas. A tabela 4.4 apresenta a síntese da avaliação por seis pilares organizados em conformidade com o quadro metodológico PEFA.

A trajectória dos seis pilares indica um aumento do nível de risco associado à gestão das finanças públicas em Moçambique avaliado no segundo semestre de 2016 comparado com 2011.

Tabela 4.4: A síntese da avaliação do risco fiduciário e de corrupção 2016

Indicador de GFP	Classificação de risco e alteração desde 2011	Trajectória do risco
Credibilidade do orçamento	Deterioração de <i>moderado</i> para <i>substancial</i>	
Transparência das finanças públicas	Deterioração de <i>moderado</i> para <i>substancial</i>	
Estratégia fiscal e orçamentação com base em políticas	Deterioração de <i>moderado</i> para <i>substancial</i>	
Previsibilidade e controlo na execução do orçamento	Deterioração de <i>moderado</i> para <i>substancial</i>	
Contabilidade e relatórios	Permanece moderado	
Fiscalização e auditoria externa	Deterioração de <i>moderado</i> para <i>substancial</i>	

Em síntese, os avaliadores consideraram que o *fiduciary risk* era de maneira geral «alto», que o risco de corrupção era «substancial», e que a dedicação do governo à reforma do sector (GFP) era apenas «parcialmente crível», e que o “nível geral de risco fiduciário é SUBSTANCIAL” (Adam Smith International 2017:9).

O importante é a tendência observada desde 2011. Tal como nos índices gerais acima referidos, os analistas do Adam Smith International observaram uma deterioração durante os anos após a contracção das DO.

Esta avaliação apoia a nossa análise quanto à dinâmica do *presource curse* e que houve um aumento na materialidade e um aumento de grau de incumprimento que, em suma, torna o risco fiduciário de um nível moderado em 2011 a um nível de alto risco no segundo semestre de 2016 e que o risco de corrupção se torna substancial pós-DO. A deterioração do grau de cumprimento é intrinsecamente ligada à revelação das dívidas ocultas.

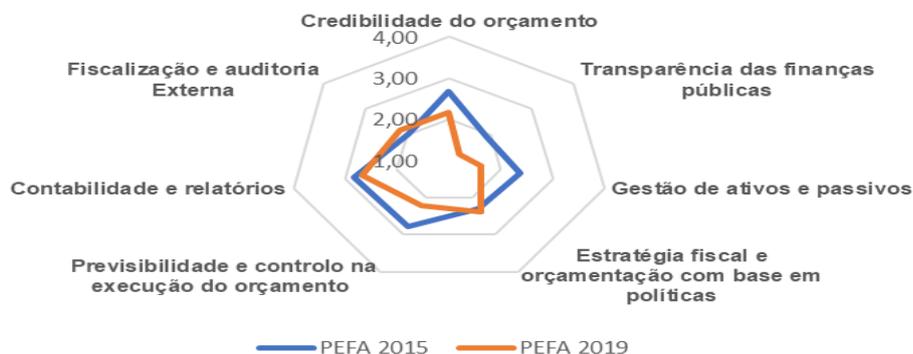
4.6.5 A ruptura na trajectória positiva da GFP

No gráfico 4.14 apresenta-se a síntese do resultado preliminar de uma quinta avaliação PEFA referente ao ano 2019 (actualmente sujeita à revisão de pares). A síntese mostra uma comparação entre o desempenho avaliado em 2019, comparado com o desempenho na avaliação PEFA 2015 apresentado pelos 7 pilares da metodologia PEFA, e representa uma visualização simplificada com base na pontuação média por pilar, conforme o quadro metodológico PEFA. Houve alguns ajustes na metodologia PEFA, entre 2011 e 2016, mas o ponto principal, conforme a visualização simplificada, é que houve uma tendência clara de deterioração do desempenho no período, verificada pela cor de laranja (2019) comparada

¹¹³ O estudo foi comissionado por DFID em coordenação com os outros parceiros internacionais que estavam envolvidos no apoio orçamental ou no apoio aos programas. Há um guião metodológico desenvolvido por DFID que descreve a abordagem e a sua ligação com o quadro metodológico PEFA.

com a cor azul (2015), que mostram como a pontuação média por pilar em 2019, comparada com a de 2015, encontra-se nos polígonos inferiores. O polígono 4 corresponde à melhor pontuação “A” e o polígono 1 à mais baixa “D”:

Gráfico 4.14: Evolução da qualidade da gestão das finanças públicas entre 2015 e 2019

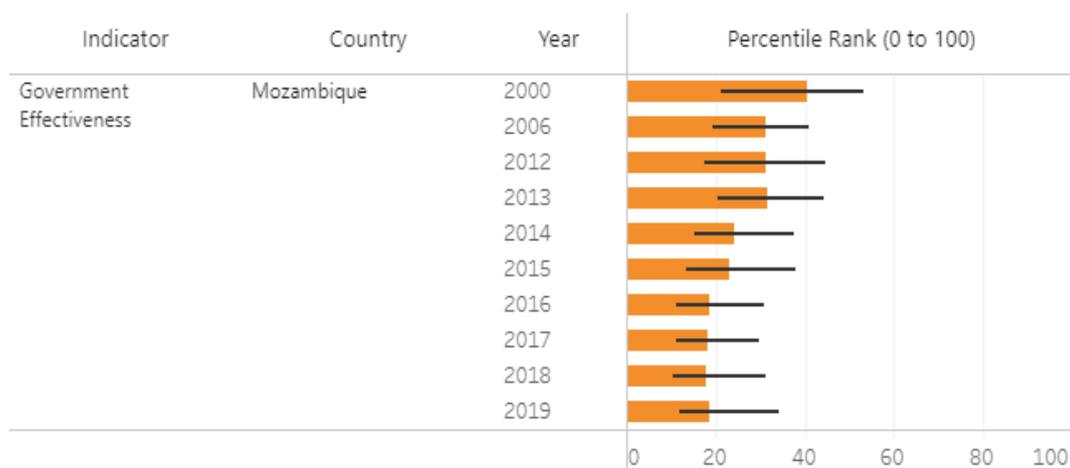


Outros indicadores que reflectem uma agregação de vários indicadores específicos também apontam a uma evolução claramente negativa, com uma deterioração agravada depois de Abril 2016, e consequentemente apoiam a argumentação apresentada no âmbito deste estudo.

A seguir apresentam-se três dimensões do World Governance Index. Evidenciam uma trajetória negativa no período das DO em três áreas essenciais para uma boa gestão das finanças públicas: (i) a eficácia da governação, (ii) a qualidade do ambiente regulativo e (iii) a mitigação ou limitação da corrupção.

A eficácia de governação (gráfico 4.15) mede: (i) a percepção de qualidade dos serviços públicos, (ii) a qualidade do aparelho administrativo do Executivo e o grau de independência de pressões políticas, (iii) a qualidade de formulação das políticas e a sua implementação e (iv) a credibilidade do governo quanto às promessas políticas.¹¹⁴ As dimensões do WGI mostram o impacto da deterioração da gestão das finanças públicas e da fragilização do ambiente de controle, e o próprio funcionamento dos pesos e contrapesos, mostrando o impacto destas deteriorações ao longo da cadeia de valor até a interação com o cidadão e o público em geral, incluindo o sector empresarial. A tendência é relativamente estável até 2013, quando se observa o declínio, mas os níveis mais baixos de eficácia de governação verificam-se nos anos de 2016 até 2019, após o descobrimento das DO, o que apoia a argumentação desta análise.

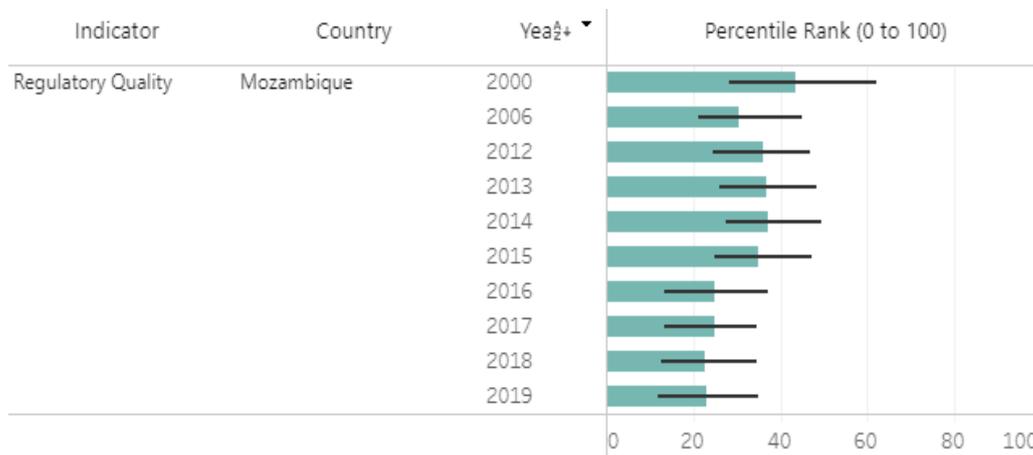
Gráfico 4.15: Eficácia da governação, evolução no período 2000-2019



¹¹⁴ O Open Budget Index faz parte dos indicadores que são agregados nesta dimensão.

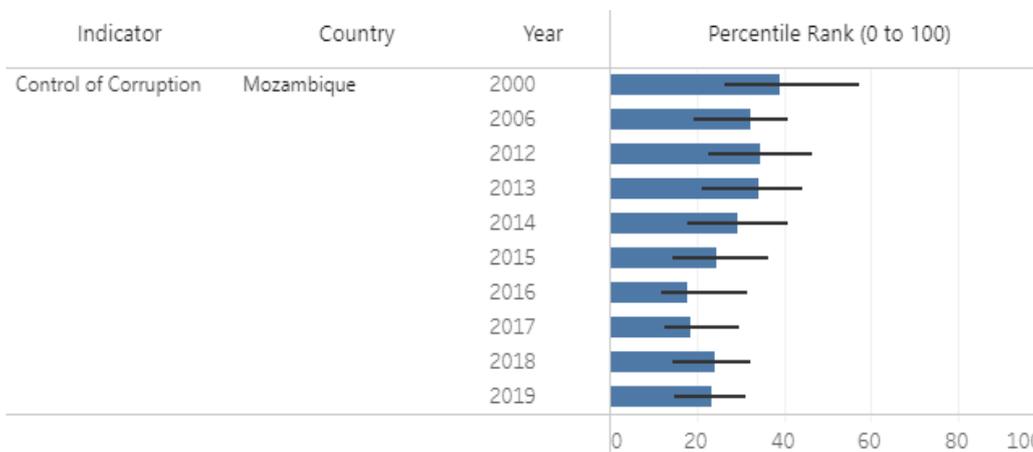
A dimensão qualidade do ambiente regulatório (gráfico 4.16) mede a capacidade do governo na formulação e na implementação de políticas e um quadro regulativo que permite e promove o desenvolvimento do sector público. Observa-se uma tendência negativa no período 2000 até 2006, mas daí uma estabilidade relativa até 2015. É notável o nível mais baixo verificado no período 2016 até 2019. Esta dimensão representa uma maneira de medir o impacto descrito noutra dimensão e é também interligada ao estudo sobre a Facilidade de Fazer Negócios.

Gráfico 4.16: Qualidade do ambiente regulatório – evolução 2000-2019



A mesma tendência verifica-se em relação à dimensão e ao controlo da corrupção que mede de que modo o poder público é usufruído para ganhos privados e visa captar a corrupção de pequena e grande escala e a captura do estado por parte de várias elites (gráfico 4.17).

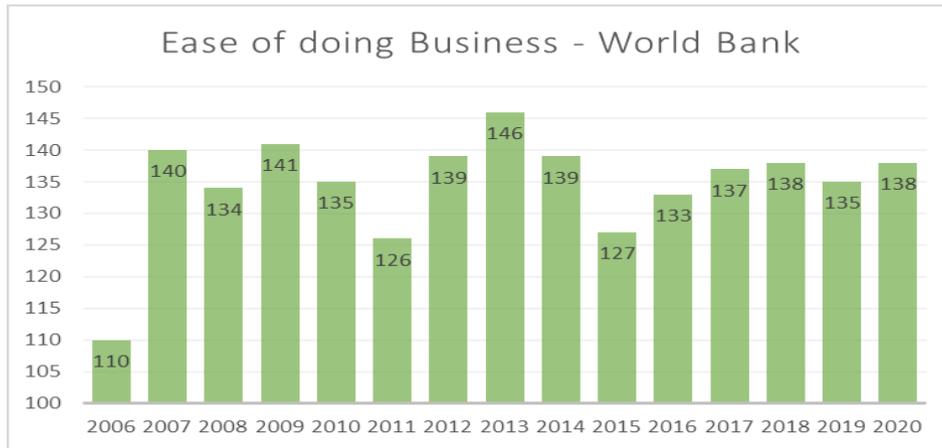
Gráfico 4.17: Controle de corrupção – evolução 2000-2019



Na sua classificação mais recente sobre a Facilidade de Fazer Negócios (Ease of Doing Business, gráfico 4.18), o Banco Mundial classifica Moçambique na posição 138 dentre 190 países, segundo a sua metodologia.¹¹⁵ Moçambique alcançou uma das suas maiores classificações em 2015, um ano antes de serem conhecidas publicamente todas as DO. O país caiu novamente desde então.

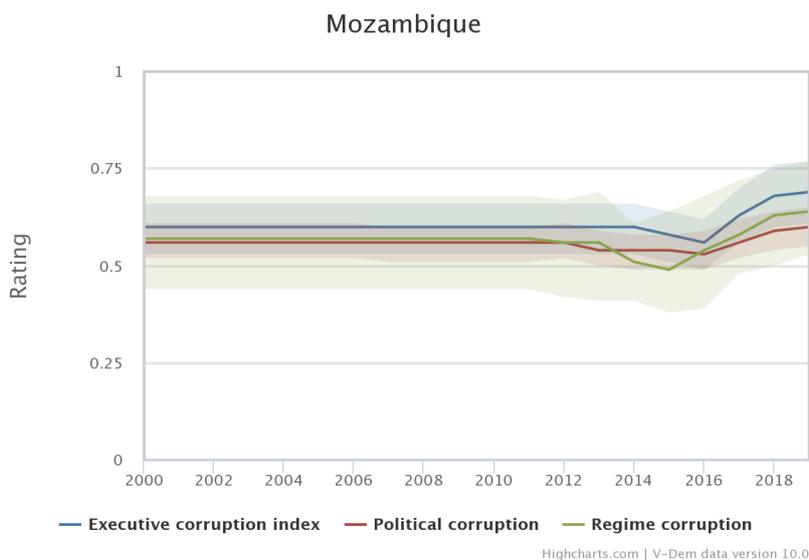
¹¹⁵ Economies are ranked on their ease of doing business, from 1–190. A high ease of doing business ranking means the regulatory environment is more conducive to the starting and operation of a local firm. The rankings are determined by sorting the aggregate scores on 10 topics, each consisting of several indicators, giving equal weight to each topic.

Gráfico 4.18: Ease of doing business (ambiente de negócio), (Banco Mundial)



As tendências de deterioração são também constatadas pelos classificadores do V-Dem que também registaram a deterioração nos indicadores que visam exprimir diferentes aspectos da corrupção do país. Nota-se que nestes indicadores, as linhas medem uma *subida* (maior que a margem de erro) da corrupção de 2013 para 2019, com uma subida particularmente aguda a partir da revelação das DO em 2016, o que é, muito provavelmente, um reflexo directo do conhecimento dos classificadores das DO.

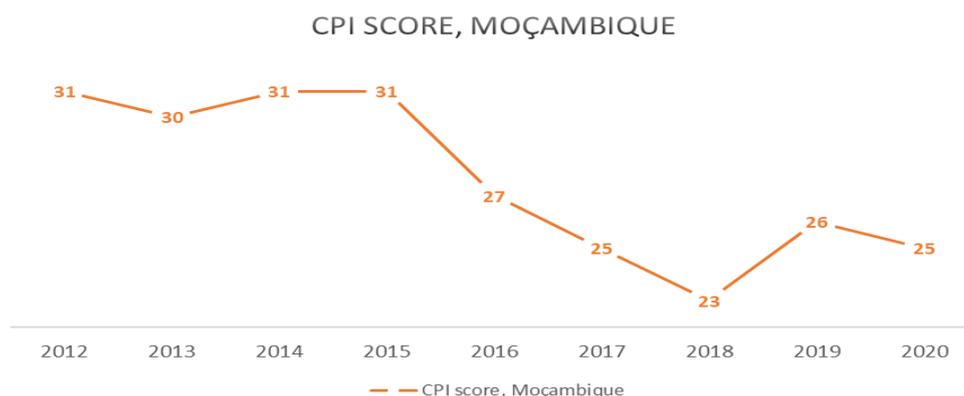
Gráfico 4.19: Índices da corrupção, percepção (V-Dem)



Vale a pena referirmos a medida de corrupção mais famosa ao nível mundial, o Corruption Perception Index (CPI), da Transparency International.¹¹⁶ O resultado mostra que, talvez sem ser grande surpresa, a percepção sobre o nível geral de corrupção em Moçambique aumentou significativamente após as DO.

116 <https://www.transparency.org/cpi2018>

Gráfico 4.20: Corruption Perception Index (CPI), por Transparency International



4.6.6 Conclusão sobre GFP

Todos os índices da qualidade de gestão das finanças públicas em Moçambique indicam que a situação piorou a partir de 2014-15, agudizando-se nos anos a seguir, aquando da revelação das dívidas ocultas. Certamente existem outras causas desta tendência mas a nossa hipótese inicial sugere que o imperativo da ocultação – para esconder as DO e outros possíveis “esquemas” atractivos às elites políticas – valeu mais do que as reformas de transparência. Não há dúvida de que o ritmo das reformas na área das finanças públicas abrandou parcialmente por causa da queda abrupta no apoio orçamental e financeiro, agravado pela simultaneidade das decisões de congelamento do apoio financeiro por parte de quase todos os parceiros internacionais de maior peso. A credibilidade do Governo de implementar reformas a fim de tornar mais transparentes as zonas cinzentas e aprimorar as fraquezas na gestão das finanças públicas desapareceu de repente. A credibilidade do Governo no combate à corrupção também sofreu com a publicação do ‘Relatório sobre transparência, governação e corrupção’ em 2019 (GdM 2019), supostamente um “diagnóstico” do problema, e evidentemente fortemente incentivado pelo FMI. Nesse relatório, as DO não são objecto de análise ou escrutínio, sendo apenas mencionadas uma vez, numa nota de rodapé na página 4, e o caso ainda foi rendido de forma errada.

Surgiram suspeitas de uma ocultação consciente para facilitar a busca de renda predatória. O choque institucional e o choque económico coincidiram e paralisaram, em certa forma, o aparelho administrativo do Executivo, concentrando-o para acções imediatas e *ad hoc* levadas pela crise ao invés da própria gestão. A gravidade da situação ordenou uma centralização nos processos de tomada de decisão agravada pela crise financeira que não só diminuiu a margem de manobra das instituições, mas também prejudicou a qualidade do aparelho administrativo do Executivo no papel de regulador e de prestador de serviços, claramente mostrado pela evolução dos indicadores nas dimensões do WGI. Os conflitos políticos e as ameaças à unidade nacional também fortaleceram a centralização e a paralisação nas tomadas de decisão.

A análise mostra como a combinação de algumas zonas cinzentas, ou furos no sistema de gestão das finanças públicas, no contexto de uma economia de crescimento rápido, afectaram o ambiente de busca de renda predatória e um certo contágio ou aceitação social de aproveitar-se da sua *vez-vez*, precipitando um declínio da moral pública a favor de interesses particulares. O estado de crise, concomitantemente institucional e económico, fragilizou o ambiente de controlo e o próprio funcionamento dos pesos e contrapesos, tornando menos eficaz a responsabilização e pondo em questão *de facto* a separação dos poderes executivo, judiciário e legislativo.

4.7 A democracia e o espaço público: Liberdades e repressão

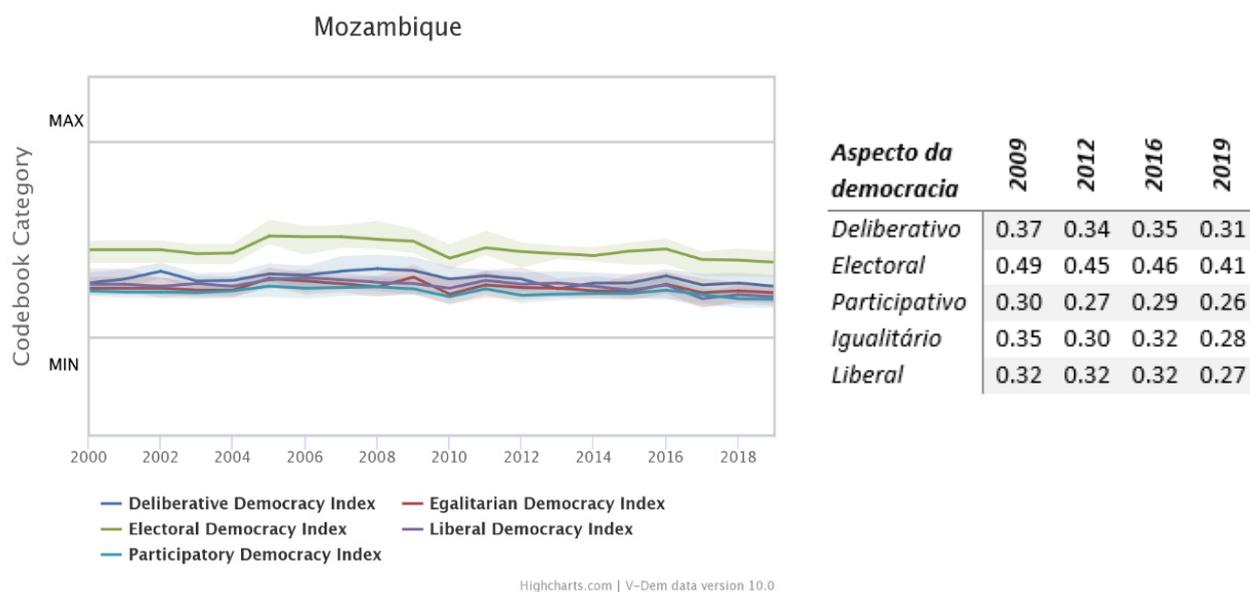
Uma democracia precisa, além de instituições formais que entre si asseguram um controlo horizontal ou mútuo (os *checks and balances*), de mecanismos de controlo entre os governantes e os cidadãos. Estes são comumente referidos como as instituições de controlo vertical. Este subcapítulo trata desses mecanismos de controlo vertical, todos eles também plasmados na Constituição. Debater-se-ão os possíveis efeitos negativos que as dívidas ocultas tenham tido sobre o espaço cívico público e o exercício das liberdades de expressão e de imprensa; enfim, todas as maneiras que os cidadãos tenham para exprimir a sua voz publicamente, para assim escrutinar e controlar a actuação dos governantes.

Parte-se do pressuposto que o esforço empreendido pelo Governo para minimizar os efeitos danosos das dívidas ocultas contribuíram negativamente para o exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos. Este capítulo questiona se os fenómenos que na introdução se chamavam **custos da ocultação, impunidade, tensão política, descredibilização** também levaram, na sua vez, a uma governação mais repressiva e autoritária.

4.7.1 Medindo a democracia: O crescente défice democrático

O V-Dem permite seguir em forma de índices o desenvolvimento diacrónico das instituições que visam assegurar uma democracia em Moçambique. Os resultados anuais desde 2000 para os índices que medem os mais importantes aspectos de democracia de diferentes maneiras, são apresentados no gráfico 4.21 abaixo. Os cinco índices são construídos por diferentes indicadores da democracia.¹¹⁷ A escala dos índices varia entre 0 (mínimo) e 1 (máximo), de maneira que em todos os índices, Moçambique encontra-se mais perto do mínimo. A notar que, embora a escala vise medir o “grau de democracia”, o 0 nesta escala representa a “ausência de democracia”. A terminologia é importante e é preciso contextualizar este declínio da “democracia”. O V-Dem não considera Moçambique uma democracia, senão uma “autocracia eleitoral”, denominação que tem mantido entre 2008 e 2018 (V-Dem Institute, 2019). Em termos comparativos, o V-Dem categoriza Moçambique como um país “médio-baixo” em termos democráticos – e classifica Moçambique como nº 102 entre 179 países (Coreia de Norte, nº 179, sendo o país menos democrático)

Gráfico 4.21: Diferentes aspectos da democracia em Moçambique (V-Dem)



Fonte: <https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>

Nos cinco índices, a situação mantém-se relativamente constante durante as primeiras duas décadas deste século, mas há uma ligeira, embora clara, tendência para os indicadores piorarem, o que fica mais evidente observando a pontuação na tabela. Em particular, a partir do ano 2016 nota-se um declínio marcado em todos os índices, embora tenha havido uma

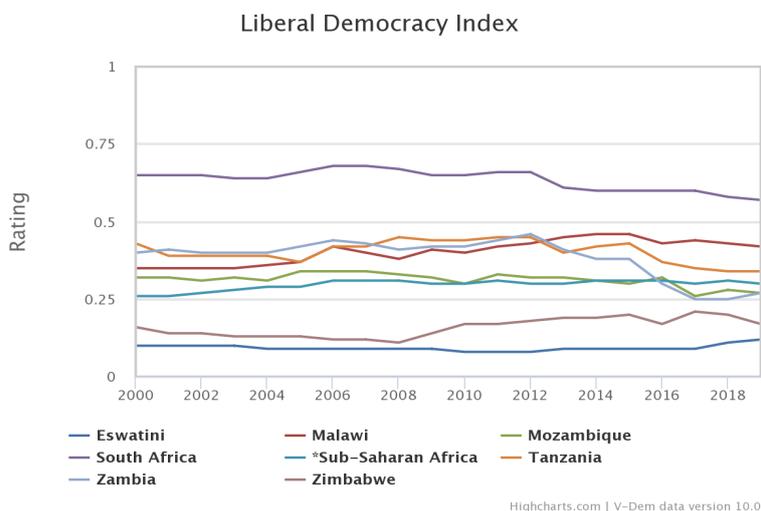
¹¹⁷ Leitores que queiram conhecer o conteúdo dos índices e a maneira como são construídos podem consultar o V-Dem Annual Democracy Report de 2019 (V-Dem Institute 2019).

ligeira melhoria (não significativa) entre 2012 e 2016. A tabela mostra os números do declínio (reproduzidos nas linhas do gráfico).¹¹⁸

Com estes números podemos concluir o seguinte: a queda nos índices de democracia durante os últimos dez anos (de 2009-2019) é moderada, mas a tendência de queda é significativa. Também, a queda desde a revelação das DO em 2016 até 2019 também é significativa. A queda observada de 2012 para 2019 não é significativa, mas a interpretação de que há um declínio real (e não resultado de erros de medição) é reforçada porque a tendência nos quatro índices aponta na mesma direcção. A história que os números nos contam é, de forma breve: independentemente da metodologia de medição, houve um declínio ou queda da democrática durante a última década e esta queda ficou acentuada após 2016, o que coincide com a revelação das DO. Os moçambicanos confirmam a tendência com as suas avaliações, embora o ano de 2015 seja o que registou mais descontentamento com a democracia.

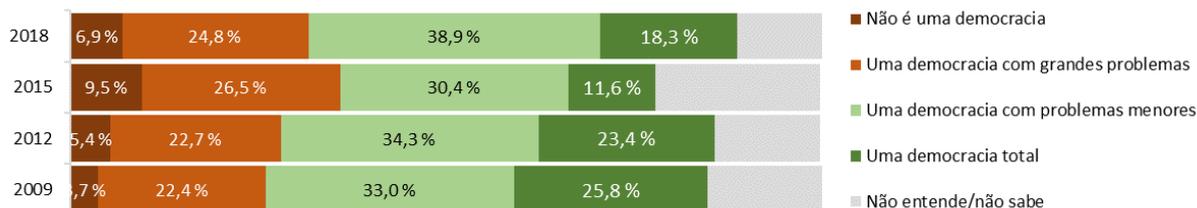
Comparando a classificação de Moçambique no índice mais geral sobre a democracia (Índice da Democracia Liberal) com a dos países vizinhos,¹¹⁹ observa-se que se posiciona entre os países mais baixos durante todo o período. Dos países com que Moçambique faz fronteira, apenas as autocracias fechadas do Zimbabwe e Eswatini têm pior classificação. A partir de 2016, Moçambique cai abaixo da média da África Subsaariana. Enquanto houve um declínio em quase todos os países vizinhos durante a última década, a média da África Subsaariana manteve-se estável.

Gráfico 4.22: A democracia liberal em Moçambique versus países vizinhos e África Subsaariana (V-Dem)



O que dizem os moçambicanos e as moçambicanas sobre a saúde da democracia no país? O Afrobarómetro perguntou-lhes. Como mostram os gráficos abaixo, o ponto de descontentamento mais alto estava aparentemente em 2015. Importa saber que a última ronda de sondagem foi feita ainda antes das eleições tão problemáticas de 2018 e 2019.

Gráfico 4.23: O que acha sobre a democracia no país?

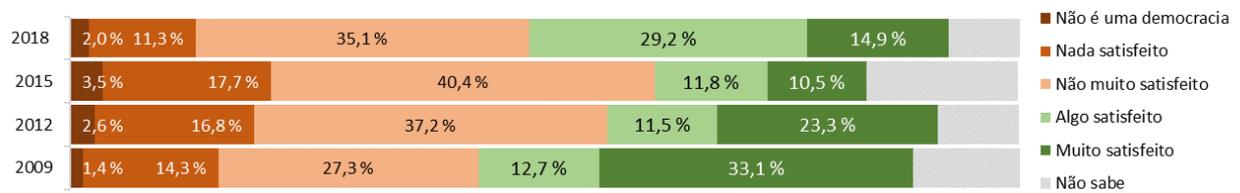


Fonte: Afrobarómetro

¹¹⁸ As margens de erro por cada ano, por cada indicador, podem ser consultados na fonte.

¹¹⁹ As comparações entre países podem ser confirmados no <https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/>

Gráfico 4.24: Até que ponto está satisfeito com a maneira como a democracia funciona hoje?



Fonte: Afrobarómetro

O gráfico seguinte dá-nos uma dica sobre as razões da má avaliação da democracia em Moçambique, já que em ambas as sondagens, de 2015 e 2018, os inquiridos referiram-se às então últimas eleições nacionais, às de 2014. Estas tinham sido, até então, o ciclo eleitoral que mais tinha provocado insatisfação por parte dos inquiridos.¹²⁰

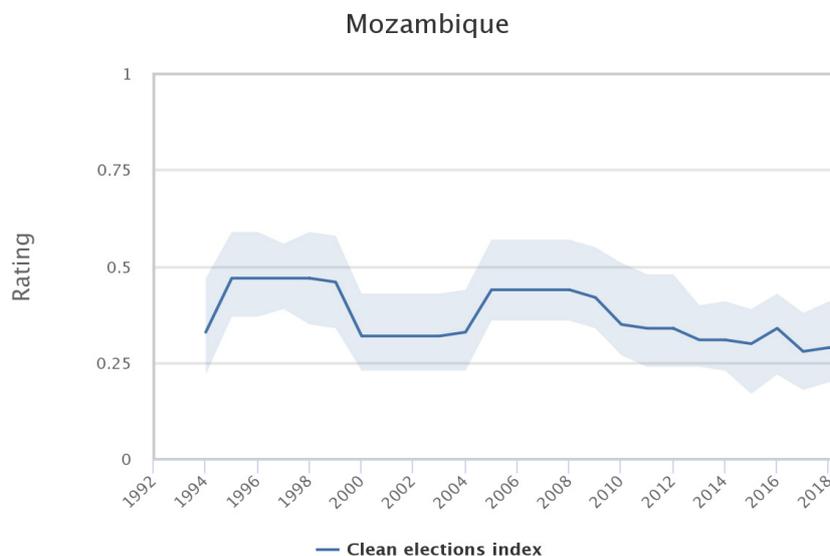
Gráfico 4.25: Como avalia as últimas eleições nacionais, foram livres e justas?



Fonte: Afrobarómetro

Os moçambicanos que se pronunciaram ao Afrobarómetro e os peritos do V-dem convergem na observação de que a qualidade das eleições tende a cair com o tempo. O V-dem encontra o ponto mais baixo em 2019, após as eleições daquele ano.

Gráfico 4.26: Índice de “eleições limpas” (V-Dem)



Fonte: <https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>

120 A média dos inquiridos em 2018 foi mais positiva na sua avaliação das eleições em 2014 que a média dos inquiridos em 2015. É normal que a passagem de quatro anos impacte nos resultados: A memória dos respondentes não é perfeita e a sua avaliação do passado é influenciada pelos acontecimentos no presente.

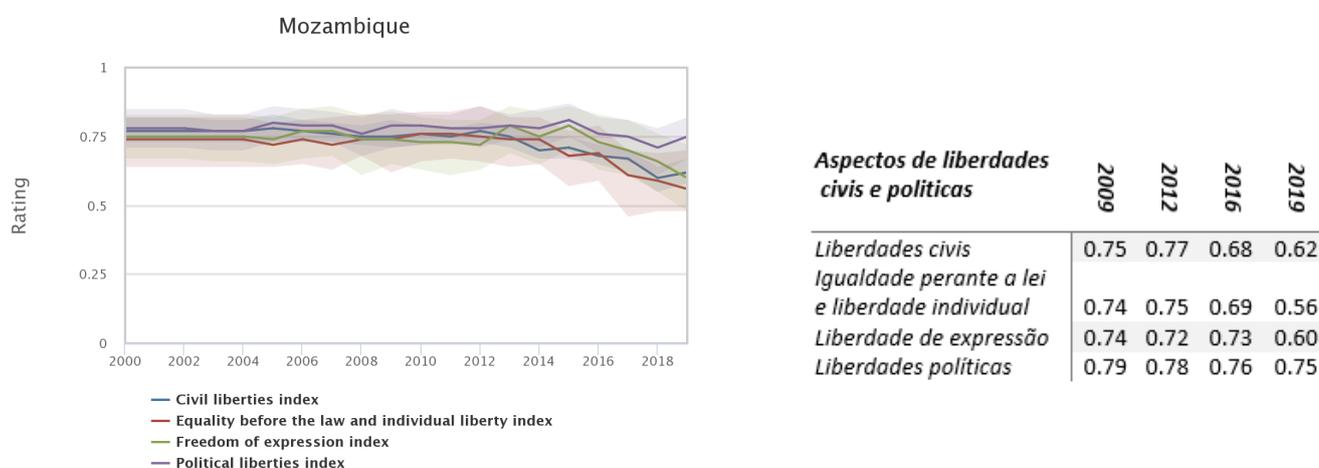
Enfim, as tendências em todas as maneiras de medir a democracia apontam para o mesmo resultado, que a sociedade e o sistema político afasta-se cada vez mais dos ideais democráticos. Não há nada que especificamente indique uma linha causal entre as DO e este deterioração, embora haja vários indícios de que ela foi mais abrupta após o período das DO. Mas, estas linhas são mais visíveis na narrativa dos acontecimentos eleitorais apresentada no fim deste subcapítulo.

4.7.2 A liberdade civil e sociedade civil

A hipótese de que o governo reagiu com autoritarismo após a revelação das dívidas ocultas, entre 2014 e 2016, é reforçada por estudos entre a relação entre o Executivo e o resto da sociedade, nos aspectos que medem os graus de liberdades e autoritarismo no espaço público.

O V-Dem observa uma ligeira, mas persistente, queda nos índices das liberdades civis, igualdade perante a lei & liberdade individual, liberdade de expressão e liberdades políticas.

Gráfico 4.27: A liberdade civil e política (V-Dem)

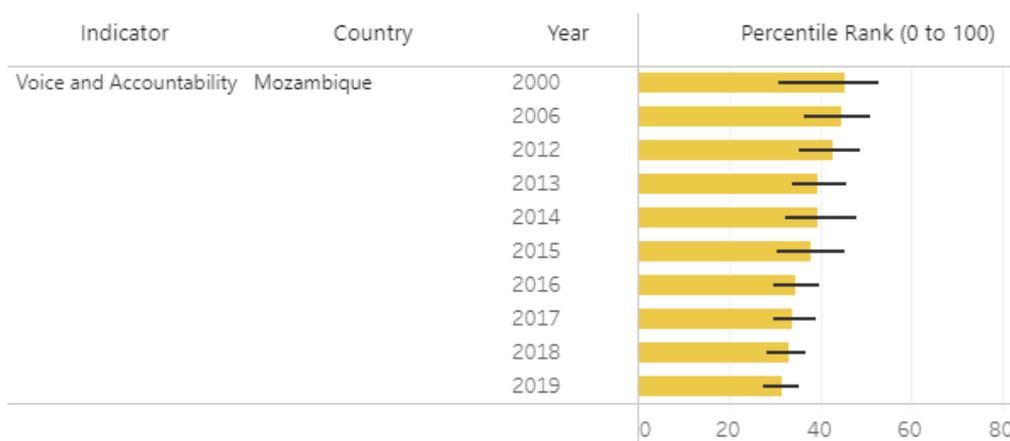


Fonte: V-Dem

Para todos os índices acima, a deterioração de 2012 a 2019 é significativa, tal como o é o declínio de 2016 a 2019, salvo o índice sobre liberdades políticas (cuja ligeira melhoria em 2019 faz com que a queda ainda se mantenha dentro da margem de erro). Nota-se um claro declínio nos quatro índices durante o período das DO, e é particularmente agudo de 2015 para 2016.

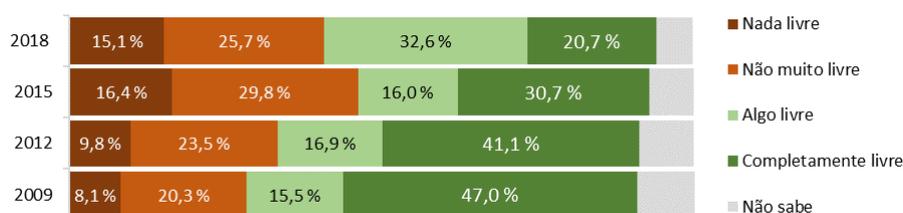
O Banco Mundial construiu um índice bastante aglomerado denominado ‘Voz e prestação de contas’. Este mede até que ponto os cidadãos de um país podem participar na selecção do seu governo e usufruir de liberdade de expressão, liberdade de associação e media livres. Conforme o gráfico 4.28 abaixo, a situação manteve-se mais ou menos estável durante a primeira década do século, e até 2012, quando os indicadores começaram a piorar com uma tendência clara. Como indica o gráfico (linhas pretas), a diferença entre 2012 e 2018 também é estatisticamente significativa. O declínio corresponde com o período das DO.

Gráfico 4.28: Voz e prestação de contas (WGI)



Esta tendência de deterioração na sensação de liberdade de expressão é claramente confirmada pelos moçambicanos que responderam na amostra aleatória do inquérito do Afrobarómetro ao longo dos anos. Como se pode ver no gráfico, o Afrobarómetro mostra-nos que apenas um em cinco moçambicanos sente-se completamente livre para exprimir o que acha. Esta percentagem tem reduzido regularmente desde 2009, com uma redução particularmente brusca após 2015 e a revelação das DO – embora o número de pessoas que não sentem nada e não são muito livres tenha reduzido no mesmo período.

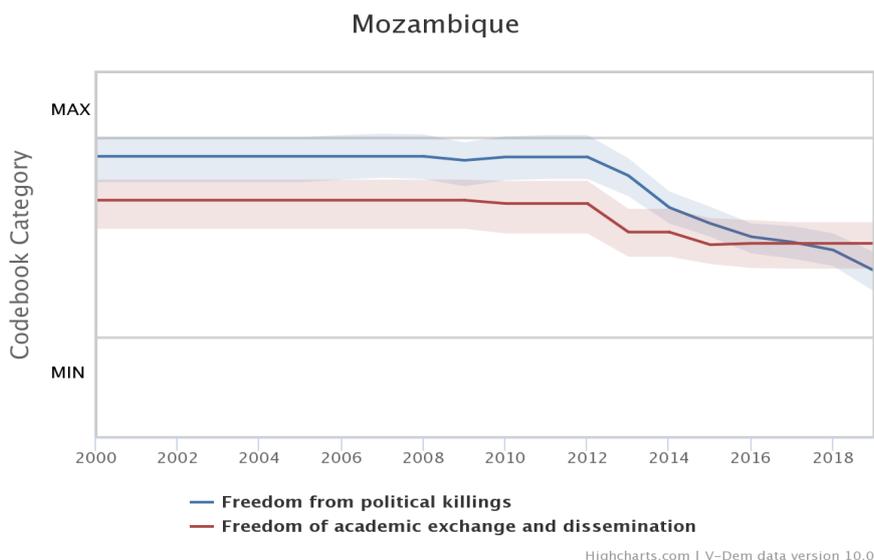
Gráfico 4.29: Liberdade de exprimir o que acha (Afrobarómetro)



Fonte: Afrobarómetro

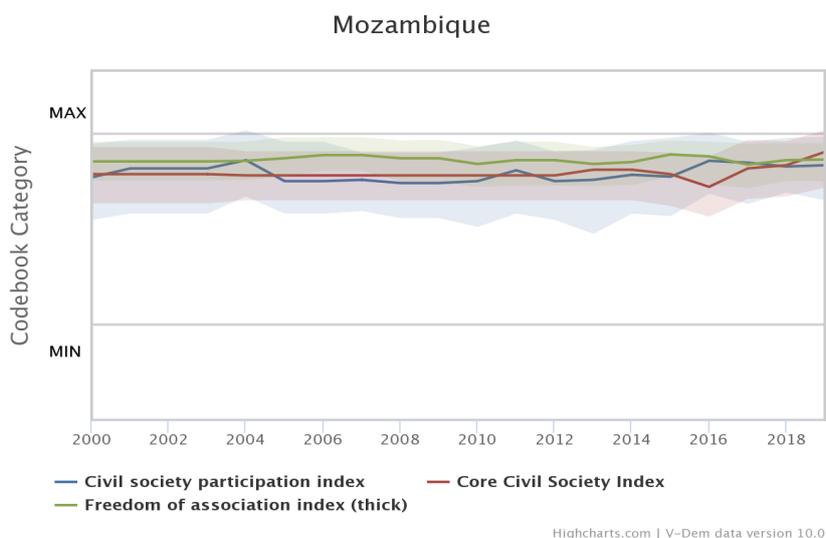
Muito mais preocupantes são os dois indicadores a seguir. Desde uma situação em 2012 em que a liberdade de ser protegido contra assassinatos de carácter político é ‘normalmente respeitada pelo Governo’, os peritos do V-Dem identificam uma queda para uma situação em 2019 em que ‘os líderes do Governo não trabalham activamente para preveni-los’ (assassinatos políticos). De igual modo, os peritos do V-Dem identificaram uma situação em 2012 em que os académicos são ‘livres em princípio’ e raramente impedidos de se exprimirem, para uma situação em 2019 em que os académicos são ‘moderadamente restringidos’, com episódios ocasionais de censura, autocensura ou outras restrições. A deterioração corresponde exactamente com a cronologia das DO.

Gráfico 4.30: Assassinatos políticos e liberdade acadêmica (V-Dem)



O cenário do país não é apenas sombrio. Um ponto positivo é que as liberdades de associação e de participação não mostram as maiores mudanças desde o fim da guerra civil e a introdução do regime multipartidário. Mantiveram-se a um patamar similar desde 2000, e sem mudanças significativas, como mostra o gráfico abaixo.¹²¹

Gráfico 4.31: Índices sobre a sociedade civil e liberdades de associação (V-Dem)



Quer dizer, apesar de eventuais tentativas de limitação do seu espaço de manobra, estes índices não trazem evidência de que as DO tenham resultado em efeitos negativos sobre a sociedade civil moçambicana e a sua capacidade de se organizar independentemente do Estado. Por outro lado, trazem indicações de que a situação piorou nas liberdades de expressão e de protecção dos direitos individuais. A leitura destes índices todos permite concluir que houve uma redução das liberdades no espaço público, um processo que parece ter começado antes das DO. Mesmo assim, alguns dos índices sugerem, pela coincidência temporal, que as DO podem ter contribuído para o processo de deterioração, e que contribuíram para *acelerar* a queda acentuada após 2016.

121 O inquérito aos Moçambicanos no Afrobarómetro tende a confirmar o mesmo resultado, mas a sua interpretação requer mais cautela. Quando pedidos a comparar a situação em 2018 com 'alguns anos atrás' nos variáveis tal como 'liberdades para a oposição funcionar', 'liberdade para se juntar a uma organização política', e 'liberdade para os media investigar e relatar', a amostra tende a dividir-se em três campos mais ou menos iguais: os que acham que houve melhorias (ou nenhuma mudança), os que acham a situação pior e os que acham que não houve mudanças. A dificuldade de interpretação é que o método não permite decidir se é o grupo "positivo" ou "negativo" que tenha razão. Os dados do Afrobarómetro podem ser consultados nas categorias de 'Democracy and politics' no <http://afrobarometer.org/online-data-analysis/analyse-online>.

Perseguição aos críticos das DO

Não é difícil associar a deterioração identificada nos índices acima com as dívidas ocultas, em particular no que concerne à liberdade de expressão e de crítica ao governo. As vozes críticas ao Governo aumentaram à medida que os efeitos das dívidas ocultas se reflectiam na sociedade, com a carestia da vida. Usando a imprensa e as redes sociais, organizações da sociedade civil e personalidades individuais foram manifestando a sua oposição relativa às DO e aos seus efeitos nefastos na sociedade. Os críticos das DO não foram bem recebidos pelo Governo. Houve contra-ataque com fechamento do espaço público de debate através de recurso à intimidação por via de ameaças nas redes sociais, processos-crime contra as vozes mais críticas à governação e contra os jornais que publicavam artigos críticos.

A propósito da perseguição das vozes críticas à sociedade, o Professor Carlos Nuno Castel-Branco, uma das personalidades que foi julgada¹²² por ter criticado a governação do Presidente da República Armando Guebuza em artigo publicado em sua página de Facebook e replicado pela imprensa local, escreveu na sua página do Facebook, no dia 31 de Agosto de 2019, que “a denúncia da dívida ilícita é considerada crime contra a segurança do Estado, enquanto ilicitamente defraudar o Estado num valor equivalente a 15% do PIB é tratado como “corrupção”. Portanto, cidadania é crime”.¹²³

É opinião assente de muitos cidadãos que personalidades críticas ao Governo e às dívidas ocultas, que foram raptadas e torturadas depois de aparição em televisão a criticar a governação, terão sido vítimas como resultado das DO. Dois cidadãos, um Professor Universitário¹²⁴ e um advogado e jornalista¹²⁵, comentadores residentes de um programa televisivo muito crítico ao Governo, foram raptados e torturados em momentos diferentes, depois de terem aparecido na televisão a criticar a governação. Recuperados das sevícias de que foram submetidos, ambos retraíram a sua intervenção pública deixando de participar como comentadores permanentes do programa de televisão e fechando temporariamente as suas páginas no Facebook. Quando retomaram o seu trabalho, passaram a evitar aparição pública recorrente nos media e nas redes sociais.

Em 2017, após a realização de um debate público sobre as DO e a governação co-organizado por organizações da sociedade civil em Maputo, os oradores sofreram ameaças de agressão física e de vida, obrigando alguns a fugirem do país temporariamente a busca de refúgio seguro. Os principais alvos foram investigadores do IESE - Instituto de Estudos Sociais e Económicos, Fórum de Monitoria de Orçamento (FMO), Observatório do Meio Rural (OMR), Centro de Integridade Pública (CIP), todas organizações da sociedade civil que se destacam na luta contra as DO.

Em 2018, o Centro de Integridade Pública iniciou uma campanha contra o pagamento das dívidas ocultas, imprimindo e distribuindo camisetas com dizeres “eu não pago dívidas ocultas”. Como resultado, foi alvo de operação policial que cercou as instalações da organização, forçando cidadãos trajados das camisetas a despi-las e apreendendo as camisetas, sem nenhum teor ofensivo, e proibindo o CIP a continuar a distribuição das camisetas.¹²⁶

Paralelamente à apreensão e à proibição da distribuição das camisetas, a campanha de algumas forças ligadas ao poder de “decapitação” de carácter dos colaboradores e dirigentes do CIP inundou as redes sociais e jornais pró-Governo, rotulando os colaboradores do CIP de antipatriotas e de estarem ao serviço de governos externos contrários ao desenvolvimento de Moçambique. Alguns dos activistas visados foram forçados a abandonar o país temporariamente ou a mudar de residências a medida que as ameaças à sua integridade física se tornaram sérias.

O quadro não tem sido inteiramente unidireccional pois acções de repressão tendem a produzir resistência na sociedade civil e nas instituições do Estado, que na sua vez pode ter orientado os organizadores da perseguição sobre os limites políticos da intimidação. O académico julgado por ter insultado o antigo presidente da república foi absolvido.¹²⁷ Também houve sempre pequenos sinais da solidariedade (na sociedade moçambicana e internacionalmente) para apoiar os activistas contra as DO. Um exemplo é de alguns dos polícias que vieram impedir a distribuição das camisetas contra o pagamento das DO que estavam a ser oferecidas no escritório do CIP, que depois, “escondidos dos seus chefes,” pediram aos pesquisadores desta organização camisetas para “as usarem em casa”, afirmando que também fazem parte do povo.

122 <https://www.dw.com/pt-002/julgamento-de-jornalista-e-acad%C3%A9mico-gera-onda-de-solidariedade-em-mo%C3%A7ambique/a-18680181>

123 <https://www.facebook.com/carlos.castelbranco/posts/10220066418150541>, acessido a 02 de Setembro de 2019.

124 <https://e-global.pt/noticias/lusofonia/mocambique/professor-universitario-e-comentador-politico-raptado-e-baleado-em-maputo/>

125 <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-jornalista-ericino-de-salema-raptado-e-encontrado-gravemente-ferido/a-43156583>

126 <https://canal.co.mz/2019/01/ultima-hora-policia-cercar-cip-para-arrancar-camisetas-eu-nao-pago-as-dividas-ocultas/> [accedido a 02 de Setembro de 2019]

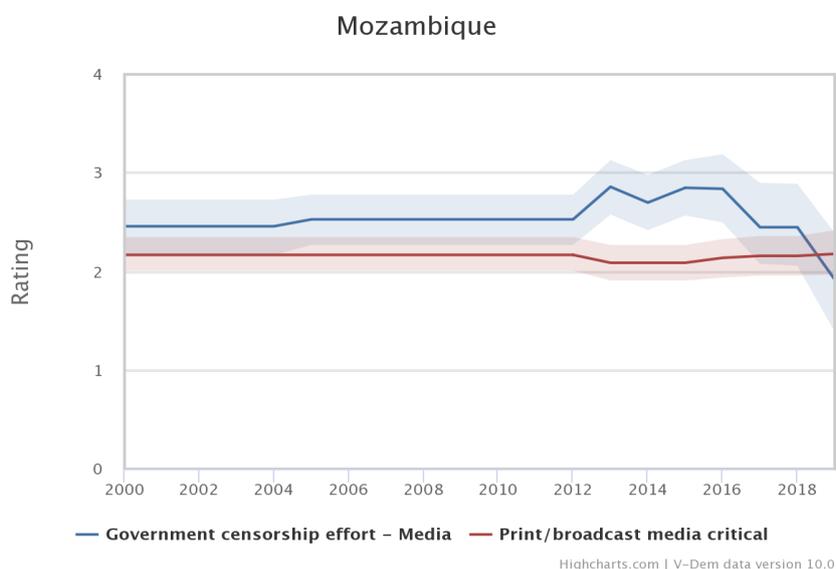
127 <https://www.voaportugues.com/a/absolvicao-de-nuno-castel-branco/2966148.html>

Mesmo assim, houve um esforço de proteger as DO do escrutínio público e tendo se chegando a hostilizar a quem continuava a abordar criticamente o assunto. A nossa hipótese é de que a perseguição aos críticos mais conhecidos das dívidas ocultas – bastante incomodo para alguns políticos e poderosos da elite – servia não só para dissuadir esses indivíduos, mas também a sociedade em geral. Desta maneira, as DO contribuíram para reduzir as liberdades civis e os críticos do regime.

4.7.3 A liberdade da imprensa e os media

O V-dem descreve – a linha vermelha no gráfico 4.32 – uma situação mais ou menos constante que deve ser reconhecível aos moçambicanos: uma situação em que alguns media regularmente criticam o governo, enquanto outros nunca o fazem. O gráfico abaixo mostra que o governo faz algumas tentativas de censurar o conteúdo dos media sociais. A pontuação média de 2,5 significa que a censura governamental existe directa ou indirectamente em alguns casos sensíveis para o governo. Houve uma melhoria registada na situação do ‘esforço do Governo em censurar os media’ de 2012 para 2013, mas a partir de 2016 houve uma tendência *significativa* de deterioração.

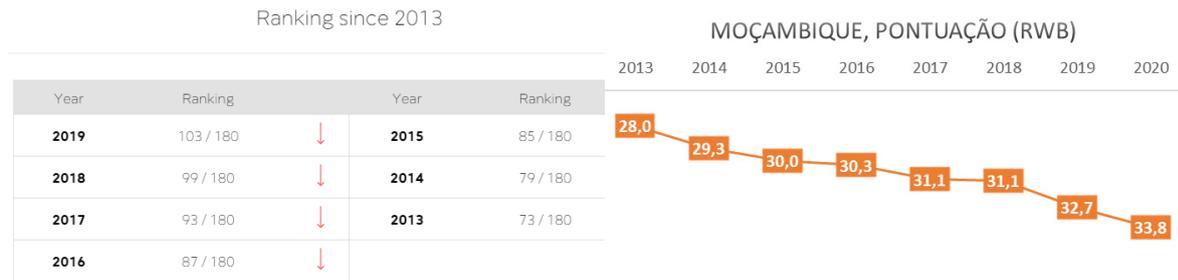
Gráfico 4.32: A censura a crítica ao governo na media Moçambicana



Fonte: V-Dem

Os Reporters Without Borders (RWB, Jornalistas sem Fronteiras), uma ONG Internacional constituída por profissionais do sector, acha a situação mais severa. Os RWB consideram que a liberdade de imprensa reduziu anualmente desde 2013, o primeiro ano da sua classificação, que é por acaso o ano em que começou o escândalo das DO. Em 2020 Moçambique foi classificada em 104º lugar enquanto há 7 anos encontrava-se no 73º. Isto acontece num contexto global em que a liberdade de imprensa sofre muita pressão e está em declínio a nível mundial. A classificação compara Moçambique com outros países, enquanto a pontuação compara o *performance* de Moçambique consigo mesmo. Esta revela que a deterioração na situação dos jornalistas caiu mais rápido após 2018.

Gráfico 4.33: A classificação e pontuação de Moçambique (Reporters Without Borders)



Estes indicadores dão suporte à hipótese de que houve uma deterioração geral do ambiente para os profissionais dos media no período que corresponde à descoberta das DO. Uma análise do sector fará estas ligações mais concretamente.

A media moçambicana está materialmente dividida em pública e privada, com cada grupo a actuar de forma diferente do outro, principalmente na relação com o Governo.

Enquanto a Constituição moçambicana garante a liberdade e a independência da imprensa, incluindo a pública,¹²⁸ na prática o Governo controla os meios de comunicação públicos através da nomeação das chefias editoriais, alocação de fundos em contratos-programa que têm como contrapartida a divulgação de programas do Governo, e ainda a infiltração nas redacções de personalidades estranhas aos media que têm como papel comentar ou escrever artigos de opinião favoráveis ao Governo. São meios de comunicação pública a Televisão de Moçambique (TVM), a Rádio Moçambique e a Agência de Informação de Moçambique (AIM). Os jornais Domingo, Notícias e Diário de Moçambique, ainda que sejam oficialmente considerados privados, são *de facto* públicos pois têm como accionistas maioritários entidades estatais e são controlados pelo Governo.

O controlo do Governo sobre a imprensa privada é exercido, sobretudo, através da publicidade das instituições públicas, de empresas maioritariamente participadas pelo Estado e das empresas privadas, mas geridas por figuras da elite política ligada ao poder. Dado que Moçambique não possui uma lei que regula a distribuição de publicidade do Estado pelos meios de comunicação social, é do livre critério de cada entidade anunciante a escolha do meio de comunicação social onde pretende anunciar.¹²⁹

As entidades públicas podem, e de facto o fazem, inserir anúncios em outros jornais sem necessidade de justificar a escolha de onde publicitar. Assim, a inserção ou não de publicidade do Estado nos meios de comunicação social é usada como mecanismo de controlo editorial dos media. Linha editorial favorável ao Governo significa possibilidade de mais acesso à publicidade do Estado, enquanto linha editorial crítica ao Governo significa que não terá acesso aos anúncios do Estado. Este mecanismo de controlo é eficaz sobretudo em contexto da ausência da regulação da distribuição da publicidade do Estado e de um Estado que é o maior cliente da economia e ainda exerce certo controlo sobre empresas privadas.¹³⁰

Assim, a imprensa que abordava criticamente as DO era sancionada com a ausência da publicidade. Isso aconteceu não só com as DO mas também, por exemplo, nas manifestações populares contra a carestia da vida, em que um grupo de media perdeu mais de 70% da sua publicidade, que era proveniente do Governo e das empresas participadas, pelo facto de ter abordado a manifestação de forma crítica ao Governo. A história repetiu-se nas DO.

Depois das DO, com a crise financeira que o país atravessa, o Estado reduziu significativamente a quantidade de publicidade que faz nos meios de comunicação social, mesmo nos meios de comunicação que são por si controlados. Este facto é verificável com a crise financeira que a sociedade Notícias SARL, que controla os jornais Notícias e o Domingo, está a enfrentar. Provavelmente, o facto de ser uma sociedade detida pelo Estado, tem-se evitado que esta declare falência. O mesmo sucede com o canal público de televisão, a TVM.

¹²⁸ Art. 48, Nr. 5 da CRM

¹²⁹ Diversas leis estabelecem que anúncios públicos obrigatórios devem ser inseridos no jornal de maior circulação nacional mas não existe nenhuma forma fiável de definir o jornal de maior circulação. O jornal Notícias, pró-governo, tem sido considerado o de maior circulação mas sem nenhuma base científica que sustente tal posição.

¹³⁰ Para além da sociedade de Notícias, entidade que controla o jornal com o mesmo nome, como também o Jornal Domingo, existem outras empresas em Moçambique que são oficialmente considerados privados, mas são *de facto* públicos, um claro exemplo são as empresas públicas que se apresentam como sociedade anónimas tais como a Petromoc, a Tmcel, etc.,

Os G40 e ataques aos media

A 26 de Julho de 2013, seis (6) meses após a constituição da ProIndicus e uma semana antes da constituição da EMATUM, o jornal Savana – o maior e mais antigo semanário privado em Moçambique – publicava um artigo de capa intitulado ‘Frelimo aumenta pressão nos Media’.¹³¹

O artigo expunha “assédio e compra de empresas de media privada pelas empresas do partido no poder, Frelimo”, para poder controlar a linha editorial dos jornais críticos ao Governo ou mesmo fechá-los. Denunciava a existência de um grupo de comentadores criado com o objectivo de invadir redacções diversas para influenciar as respectivas linhas editoriais, emitir e difundir opinião favorável ao Governo e hostilizar os críticos ao Governo.

O grupo de comentadores instruídos para defender o Governo viria a denominar-se G40, em referência ao número de integrantes desse grupo de comentadores pro-governo, que eram inicialmente 40 na lista originalmente publicada pelo jornal Savana. O nome G40 não significava apenas grupo dos 40. Tinha significado mais profundo. Foi usado pela primeira vez em artigo publicado pelo jornalista Matias Guente, editor do Canal de Moçambique. Havia na altura um grupo de criminosos supostamente composto por 20 membros que na calada da noite circulava pelos bairros periféricos do grande Maputo (Cidade de Maputo, Matola, Marracuene e Boane) a assaltar residências, violar mulheres e passar ferro quente sobre as suas vítimas. O grupo ficou conhecido por G20. O nome de G40, atribuído aos comentadores criados pelo Governo e inseridos nos meios de comunicação social público e privados, foi em analogia aos G20. O nome teve aceitação social que passou a ser conhecido e usado por todos, mesmo pelos que desconheciam a sua origem.

Mais tarde, o número de comentadores instruídos para defender o Governo veio a aumentar. Actuavam sob direcção do porta-voz do então Presidente da República, monopolizando debate público em jornais, televisões e rádio. O grupo foi-se disseminando e ganhando poder na imprensa pública e privada. Ao fim de pouco tempo, membros do G40 dirigiam alguns meios de comunicação social, para além de monopolizarem debates em outros. O jornal Notícias, considerado pelo Governo de maior circulação de Moçambique, a televisão Miramar, líder de audiência no país e o jornal Público, famoso pela prática desmedida de jornalismo “amarelo” (sensacionalista), passaram a ser dirigidos por membros do G40. A propósito da demissão de um jornalista experiente e reputado da direcção do Notícias e nomeação de um elemento do G40, sem experiência, para substituí-lo, o jornal Savana escreveu em artigo de destaque ‘Satunjira decapita Notícias’.¹³²

O Savana relacionava a substituição do experiente Director do Notícias com a atribuição de espaço de entrevista a Afonso Dhlakama – na altura escondido na base da Renamo de Satunjira, Gorongosa, durante a escalada de conflito armado entre o Governo e a Renamo.

A opinião pública relacionava a criação e a propaganda do G40 ao momento de conflito armado vivido em Moçambique. Desconhecia-se, no entanto, a existência das dívidas ocultas, pelo que não se podia relacionar o G40 às dívidas. Mais tarde, após a descoberta das dívidas e o fim do conflito entre o Governo e a Renamo, o G40 veio a dedicar grande parte do seu trabalho à tentativa de proteger as dívidas, e aos seus autores, da crítica pública e inclusive ao combate aos críticos das dívidas ocultas.

O assassinato do Professor Giles Cistac, em Março de 2015, foi directamente relacionado com o ataque ao carácter de que foi vítima, movido por elementos do G40 (Ganho 2016).¹³³

As DO não foram o único factor responsável pelo surgimento do G40 e o esforço de controlo da imprensa. Entretanto, as DO foram, em parte, o motivo da criação do G40, e deste ganharam a protecção que levou à repreensão, à “decapitação”¹³⁴ da liberdade de imprensa. O caso da troca de um experiente director do jornal Notícias por um membro da G40 sem nenhuma experiência de jornalismo foi a mais emblemática “decapitação” conforme reportado pelo Savana.

Pelo menos uma estação de televisão privada, a TIM, e três jornais semanários privados – Magazine Independente, Público, Expresso Moz – foram comprados por entidades ligadas ao partido no poder. Todos mudaram de direcção editorial, linha editorial e alguns acabaram fechando. Foram feitas ofertas para a compra de participação em empresas proprietárias de outros jornais e canais de televisão da primeira linha, mas essas foram rejeitadas. Mas, mesmo assim, não escaparam à influência da linha editorial. Directores de informação críticos ao Governo foram substituídos por outros de menor experiência e fáceis de influenciar pelo Governo.

¹³¹ <https://macua.blogs.com/files/savana-1020.pdf>

¹³² Idem.

¹³³ <https://pt.globalvoices.org/2015/03/03/constitucionalista-assassinado-em-plena-avenida-da-capital-de-mocambique/>, acedido a 2 de Setembro de 2019.

¹³⁴ Termo usado pelo jornal Savana.

Então, a estratégia do Governo para os meios de comunicação resistentes à sua influência foi a restrição de anúncios publicitários e hostilização dos seus jornalistas editores. “Todos sentiram a pressão do G40 e alguns pagaram caro pela sua verticalidade”, defende um editor de um semanário que se tentou manter firme na sua linha editorial, considerada hostil ao Governo.

Decreto para controlar a imprensa internacional

Se a imprensa local foi controlada, a imprensa internacional continuava a fazer manchetes com notícias das dívidas ocultas em Moçambique. As principais agências de informação do mundo como a Reuters, AFP, Bloomberg e jornais e televisões internacionais como DW, CNN, BBC, Wall Street Journal, New York Times, Le Monde, Washington Post, Financial Times, entre outros, mandaram correspondentes a Moçambique para reportar sobre as dívidas ocultas. As notícias eram publicadas internacionalmente e muito rapidamente difundidas em Moçambique utilizando a velocidade das redes sociais.

O Governo viu então que havia a necessidade de impor controlo sobre a imprensa internacional para limitar as notícias sobre as dívidas. Em 2018 aprovou o Decreto 40/2018, de 23 de Julho, que entre outras medidas impõe que para um correspondente estrangeiro passar a trabalhar em Moçambique terá de pagar 500 mil meticais (cerca de USD 8,300) e igual valor pela renovação da acreditação, que é de dois em dois anos. Impôs ainda o pagamento de 200 mil meticais (cerca de USD 3,300) para acreditação de correspondentes nacionais de órgãos de comunicação social estrangeiros e igual valor para a renovação da acreditação. Os “freelancers” estrangeiros deviam pagar pela acreditação 150 mil meticais (cerca de USD 2,500) e igual valor pela renovação.

Estas taxas foram vistas pelos jornalistas internacionais como forma de desencorajar o seu trabalho em Moçambique.¹³⁵ Os principais jornalistas correspondentes estrangeiros organizaram-se em Associação de Correspondentes Internacionais para combater a entrada em vigor do Decreto. Apoiados pelo Instituto de Media para a Africa Austral (MISA), o combate resultou, pelo menos temporariamente. A entrada em vigor do decreto foi suspensa mas o decreto não foi revogado. O ciclo eleitoral (eleições locais em 2018 e eleições gerais em 2019) pode ter favorecido a suspensão da aplicação do decreto que visava ainda os meios de comunicação social locais com o pagamento de taxas de registo e de renovação de licença. A crítica pública com que foi acolhido o decreto podia afectar negativamente a popularidade de um Governo que já estava corroído pela crise das dívidas ocultas e podia ter efeitos nos resultados eleitorais.

As DO não terão sido a única causa da introdução do Decreto 40/2018. Os ataques em Cabo Delgado, que começaram em 2017 e que atraíam cada vez mais o interesse da imprensa local e sobretudo a internacional, eram também uma área a proteger com o decreto. Mas, para os ataques o Governo tinha uma forma mais fácil de impedir o trabalho da imprensa como mais tarde veio a fazê-lo, prendendo e confiscando equipamentos de jornalistas nacionais e internacionais que se deslocavam para as zonas de conflito. Hoje as informações sobre os ataques de Cabo Delgado para a imprensa local e sobretudo internacional estão controladas pela existência do cerco militar e são muito difíceis de corroborar. As notícias que circulam sobre os ataques podem ser propagadas pelas redes sociais e depois replicados por alguns jornais sem poder apresentar elementos essenciais de uma notícia credível. Ou seja, o Governo conseguiu controlar as notícias sobre os ataques sem precisar do Decreto. Pelo que o alvo do decreto eram mais as dívidas ocultas do que o conflito em Cabo Delgado.

O Decreto 40/2018, de 23 de Julho, foi contestado pelos jornalistas e pela sociedade civil. Um grupo de jornalistas requereu a sua declaração de inconstitucionalidade e quando o Conselho Constitucional concluiu que o decreto violava a Constituição da República, o Governo correu para revogá-lo. O controlo sobre a informação, a media internacional, continua a ser através da recusa de acreditação de jornalistas estrangeiros que pretendem trabalhar em Moçambique, excepto quando o assunto a reportar seja do interesse do Governo: como desastres naturais, visitas de altas individualidades ao País (Papa, SG da ONU), aspectos que vão ajudar a promover os objectivos do Governo além-fronteiras.

Conclusão: Os media e as DO

As DO tiveram efeito negativo sobre a liberdade de imprensa ao levar o Governo a aumentar o controlo sobre a media, tanto pública como privada. As formas de controlo mais comuns foram através da intromissão do Governo na linha editorial dos media públicos, autocensura dos jornalistas dos media públicos e corte ou ameaça de corte de publicidade nos media privados. Para a media internacional, o Governo introduziu uma regulamentação que dificultasse a acreditação de jornalistas estrangeiros.

¹³⁵ <https://www.dw.com/pt-002/novas-taxas-para-disciplinar-comunicacão-social-moçambicana/a-45033877> [acedido a 02 de Setembro de 2019]

4.7.4 A gestão eleitoral: Resposta autoritária às dívidas ocultas

Como vimos acima, os moçambicanos que foram inquiridos pelo Afrobarómetro e pelos peritos do V-dem convergem na observação de que a qualidade das eleições tende a cair com o tempo e, segundo o V-dem, as piores eleições foram as de 2019.

O ciclo eleitoral 2018/19 foi o primeiro realizado após a descoberta das dívidas ocultas. Tanto nas eleições autárquicas como nas gerais, a campanha eleitoral foi marcada pelo debate das dívidas ocultas contraídas pelo Governo da Frelimo, com a oposição a procurar associar os candidatos da Frelimo às dívidas. Eneas Comiche, que nas eleições municipais para a capital suspendeu o mandato de deputado da Assembleia da República onde assumia a presidência da Comissão de Plano e Orçamento (CPO) para concorrer à presidência do Município de Maputo, foi um dos principais alvos da crítica da oposição visto que enquanto deputado, presidiu a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigou as dívidas ocultas e recomendou a sua inscrição da Conta Geral do Estado (CGE). O Presidente Nyusi, que era Ministro da Defesa Nacional aquando da contratação das dívidas e assinou documentos importantes no âmbito da contratação das DO, também era figura central das críticas da oposição.

Assim, as eleições de 2018/19 foram preparadas e realizadas em contexto de grande criticismo ao Governo devido às dívidas ocultas. Isto, junto com a crise económica, era um prenúncio de resultados desfavoráveis aos candidatos do partido no poder. O escândalo das dívidas ocultas era o maior factor de baixa de credibilidade do Governo.

O interesse público pela observação das eleições de 2018/19 era um indicador de que esta não era uma eleição igual às demais. Estas foram as eleições mais observadas da história de Moçambique. E a única mudança significativa que havia corrido no período entre o ciclo eleitoral anterior 2013/14 e o actual 2018/19 eram as dívidas ocultas e a crise daí resultante. A resposta dada pelo Governo à impopularidade foi o recurso ao autoritarismo na gestão do processo eleitoral. Ciente das dificuldades de ganhar as eleições, principalmente em contextos urbanos com mais acesso à informação sobre as dívidas, o Governo investiu na máquina da intimidação, repreensão, perseguição de candidatos da oposição com potencial de mobilizar mais votos e até manipulação dos resultados para minimizar os previsíveis resultados negativos.

A oposição, que partiu para as eleições municipais de 2018 governando quatro municípios, aumentou muito os municípios sob sua gestão, passando para 9. Mas, resultados de contagem paralela da imprensa e da sociedade civil indicam que a oposição ganhou em mais cinco municípios para além dos 9. O Governo investiu no autoritarismo para alterar os resultados e manter a Frelimo no poder. Recorreu-se a instituições do Estado – órgãos eleitorais, Tribunais, Polícia – para alterar os resultados em Marrromeu, Alto Molócuè, Moatize, Monapo e Matola. Em todos estes casos, a Polícia recorreu à violência para intimidar os eleitores e a oposição e influenciar os resultados. Simultaneamente, as comissões distritais de eleições alteraram os resultados conseguidos nas urnas em sessões secretas sem a presença dos representantes da oposição.¹³⁶ Por fim, os tribunais recusaram-se a apreciar o mérito dos recursos interpostos pela oposição a contestar a mudança de resultados. As eleições locais de 2018 foram a antecâmara das eleições gerais do ano seguinte.

Prevendo resultados negativos, o Governo investiu ainda mais na máquina autoritária e conseguiu ganhar em todas as províncias e obter o segundo resultado mais favorável ao partido do Governo na história das eleições legislativas multipartidárias em Moçambique. Um episódio que será associado à má qualidade das eleições gerais de 2019 foi a luta sobre o registo eleitoral na província de Gaza e o confronto entre Presidente Nyusi e o Presidente do Instituto Nacional de Estatísticas (INE), Rosário Fernandes. O último tinha chamado atenção às incongruências entre o censo populacional de Gaza, feita por INE, e o registo eleitoral sob responsabilidade de Comissão Nacional das Eleições. Um discurso público em que o presidente Nyusi humilhou o Presidente do INE em público – ficou perceptível que o conflito em questão era o número de eleitores em Gaza – levou ao pedido de demissão de Rosário Fernandes.¹³⁷ Estas eleições foram consideradas as piores de sempre por diversos observadores incluindo a sociedade civil local,¹³⁸ União Europeia (2019)¹³⁹ e o Commonwealth.¹⁴⁰ Desde as primeiras eleições democráticas há relatos de fraude em diversas formas. Mas, a forma como os casos de fraude ocorreram em 2018 e 2019 é considerada por especialistas uma mudança no padrão de fraude.¹⁴¹ O comportamento tão autoritário do Estado, de mobilização de diversas instituições do Estado para facilitá-lo, é algo

136 https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk/technology/mozambique/files/files/Eleicoes_Autarquicas_69-21Outubro2018.pdf

137 <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-titular-do-ine-demite-se-ap%C3%B3s-recenseamento-pol%C3%A9mico-em-gaza/a-50153003>

138 <https://www.dw.com/pt-002/foram-as-piores-eleicoes-de-sempre-de-moçambique-diz-investigador-britânico/a-50876399> [acedido a 8 de Julho de 2020]

139 <https://www.publico.pt/2020/02/12/mundo/noticia/ue-estrategia-centralizada-favor-frelimo-eleicoes-mocambique-1903885> [a cedido a 8 de Julho de 2020].

140 <https://www.cipeleicoes.org/commonwealth-diz/> [acedido a 8 de Julho de 2020]

141 'Response to Marrromeu will set agenda for October 2019' de Hanlon & Nhamire, , disponível em http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk/technology/mozambique/files/files/Local_Elections_80-25Nov2018_Marrromeu_tables.pdf, acedido em 10 de Setembro de 2019.

novo. As dívidas ocultas não podem ser consideradas a única causa da fraude nas eleições de 2018 e 2019. O único factor objectivo que pode ter levado o Governo a sentir tanta pressão para influenciar os resultados das eleições são as DO, cujas consequências económicas e de imagem pública baixaram significativamente a popularidade do Governo e colocaram em risco a vitória da Frelimo e dos seus candidatos. Em contraste com os conflitos militares a decorrer na altura, cuja responsabilização política seria dividida com os outros protagonistas, as DO constituíram um problema unicamente da responsabilidade do partido no poder. Por isso, parece provável que a Frelimo tenha partido para as eleições de 2018/2019 sob grande pressão causada pelas dívidas ocultas e era preciso recorrer a todos os meios, incluindo autoritários, para evitar derrotas.

4.8 Resumo: Teses sobre o impacto das DO

No início desta investigação verificou-se um **retrocesso** durante o período das dívidas ocultas, mensurável nos índices, da governação e das instituições políticas que visam sustentar a democracia, Estado de Direito e a qualidade da Justiça, além de um retrocesso no combate à corrupção em geral. Um leque de ferramentas reconhecidas em estudos internacionais sobre governação e democracia foram consideradas e discutidas – além dos resultados relevantes no Afrobarómetro, que captura as opiniões dos moçambicanos. Desta maneira, reduziu-se o risco de eventuais vieses e preconceitos analíticos de determinadas instituições, ou metodologias, serem introduzidas no estudo.

As tendências retrógradas já tinham começado aos poucos a partir de 2010-2012, embora várias tendências de deterioração só tenham começado a partir de 2013. Em muitos índices, a deterioração acelerou, em particular a partir de 2016.

Tabela 4.5: Tendências de Moçambique em diferentes índices

Instituição/Índice	Tendência de Moçambique
Governação em África (Mo Ibrahim)	Entre os países africanos que assistiram a uma rápida deterioração dos indicadores no período entre 2013-2017.
World Governance Indicators (Banco Mundial)	Declínio notável em todos os 6 pacotes de indicadores.
Índice da Democracia (Economist Intelligence Unit)	Queda acelerada em classificação e pontuação a partir de 2016, e em 2018 foi classificado como um regime autoritário.
Democracia (V-Dem)	Declínio constante em todas as maneiras de medir a “democracia” a partir de 2016, Moçambique categorizado como autoritário.
Liberdades civis (V-Dem e Afrobarómetro)	Sofrem particularmente a partir 2016.
Corrupção (V-Dem, TI)	Queda abrupta após 2015.
Notação de risco financeiro (Moody’s, Standard & Poor’s, Fitch)	Desclassificação (rebaixo) a partir de 2016.

As dívidas ocultas não são o único factor que explica a pior governação e o autoritarismo neste período. Muitos foram os factores que contribuíram para o resultado que agora conhecemos – a influência político-ideológica internacional, o aumento de “oferta” da corrupção internacional, alterações de forças entre os grandes poderes internacionais (a subida da China), o contínuo conflito Renamo-Frelimo e a polarização, o boom das indústrias extractivas e mais recentemente, a guerra em Cabo Delgado. A contribuição destes para o “resultado” versus a contribuição das DO não é possível calcular aqui, mas a conclusão é que as dívidas ocultas contribuíram significativamente, e isso é sustentado pelos seguintes três argumentos:

1. Como constatado acima, há **coincidência temporal** entre, por um lado, a contracção e a descoberta das DO, e por outro, a deterioração no terreno político-institucional.
2. A lógica e a **natureza da situação** em que as DO surgiram quase que predeterminava que iria ter custos nocivos à governação e a democracia.
3. Uma análise mais detalhada de eventos concretos ao longo destes anos mostra os **mecanismos causais** ligando as DO e exemplos de má governação e autoritarismo.

A seguir resumem-se os argumentos nos pontos 2 e 3 em forma de uma série de teses.

4.8.1 Os custos assumidos com a contracção das dívidas ocultas

Os instigadores da dívida oculta assumiram “custos” inerentes, ou primordiais, no momento em que a dívida foi contraída. A lógica da situação – um acto ilícito de grande consequência para o país, feito por altos dirigentes políticos – fez com que estes 4 custos seguissem quase como imperativos para os instigadores, pois não tinham como evitá-los. Contribuíram para o imbróglio político-institucional do regime, complicando-se a governação e gerando crítica e oposição (teses 1-4). Foi neste contexto que o regime parece ter tomado a opção de governar de maneira mais autoritária (tese 5). Cada um destes custos contribuiu necessariamente para piorar a governação ou para reduzir o espaço democrático, distanciando a realidade (mais ainda) do seu corolário ideal-típico.

Tensão política, conflito e luta de poder no Partido-Estado

A boa governação implica a cooperação institucional em prol do bem público, mas as DO, dada a sua envergadura e origem na elite político-económica, iriam **agudizar a luta pelo poder e o nível de tensão política** no país. As descobertas do gás natural, em cima do já existente boom de recursos naturais, proporcionavam a elite política uma *oportunidade para* fazer futuras fortunas, mas conforme se argumenta, existia uma pressão forte no sistema para realizar esta oportunidade e transformá-la em meios líquidos de imediato e de maneira economicamente irresponsável – ainda antes da extracção dos recursos (daí a expressão: “a maldição dos pre-cursos”). Esta pressão, ou melhor, a pressa, foi ao aproximar-se do fim do último mandato da presidência. Como a história veio a mostrar, a burla não deu certo para os seus instigadores, e muitos já estão desacreditados como dirigentes e/ou estão em vias de serem processados pelo seu envolvimento no caso das DO. Mas certo é que, salvo se se realizasse um enorme *windfall* do gás em tempo recorde que quase por milagre eliminaria todos os problemas e dívidas, a contracção das DO provocaria um acerto de contas dentro da elite política.

Como não era possível conter eternamente a fraude, estava prevista uma grande luta política dentro do sistema do partido-estado para o ajuste de contas. Durante um período, a ala do antigo presidente Guebuza saiu fragilizada desta luta e a ala próxima do actual presidente Nyusi afirmou-se no poder. Esta análise argumenta que a confusão político-institucional que se instalou no país à volta desta luta de poder foi uma consequência directa da luta de poder. Diferentes alas do partido no poder tentavam usar a força das instituições de governação na sua luta contra outras alas. Isto, por sua vez, atentava contra a imparcialidade e a independência das demais instituições, fragilizando-as.

Impunidade e a fragilização dos contrapesos

Um ideal da boa governação é a *prestação de contas* ou a *responsabilização* (accountability), mas os instigadores da fraude inicial teriam um interesse inevitável de garantir **impunidade**. A não ser possível proteger todos os envolvidos, a luta político-institucional iria decidir quem sairia no topo e quem seria culpabilizado e responsabilizado pelo escândalo. Aplicou-se pressão política do ramo Executivo sobre os dois outros ramos que nominalmente são soberanos.

A análise da actuação da Assembleia da República e do Poder Legislativo (a justiça) mostra que estes órgãos – que numa democracia deveriam assegurar contrapesos e mecanismos de controlo ao Executivo – não passaram no teste das dívidas ocultas. Argumentou-se que instituições formais, bem como e mecanismos informais, asseguraram o controlo efectivo do Executivo sobre os poderes legislativos e judiciais em Moçambique. No momento crucial, este foi utilizado para assegurar a impunidade para os actos ilícitos cometidos no caso das DO por pessoas bem posicionadas. Para o conseguir, o Executivo tinha de fragilizar os contrapesos, politicamente e institucionalmente, tirando-os independência e tornando-

os instrumentos. No caso da excepção notável do Conselho Constitucional (a declaração das DO como nulas), o governo também o marginalizou, na medida em que até agora tem simplesmente ignorado os seus acórdãos no assunto.

Ocultação: Pior gestão das finanças públicas

Onde a boa governação enaltece a *transparência* na gestão da coisa pública, um dos primeiros custos das DO seria a **ocultação** necessária para esconder a infracção inicial. O Governo, e sobretudo os autores das DO, desenharam e executaram diversas acções para se protegerem da crítica pública motivada pelas dívidas ocultas. Numa primeira fase, o objectivo era esconder (ocultar) as dívidas do público, e isto só era possível mantendo-as fora do radar da imprensa. Em sucessivas declarações públicas, membros do Governo, tanto o de Armando Guebuza como o de Filipe Nyusi que veio a seguir, negaram a existência das dívidas ocultas tal como hoje são conhecidas. A estratégia funcionou até que em Abril de 2016 a imprensa internacional¹⁴² revelou que para além da dívida da EMATUM existiam mais dívidas com garantias do Estado.

Constatámos que durante o período após a angariação da dívida oculta, as reformas que visavam melhorar a qualidade da gestão das finanças públicas perderam fôlego. A causa foram em parte as DO, porque o financiamento externo que havia sido aplicado no processo tecnocrático das reformas diminuiu. Além disso, parece evidente que também a própria vontade do governo diminuiu. Outras medidas tomadas nestes anos para colmatar os efeitos da crise fiscal também contribuíram para o retrocesso, tal como a centralização e a tendência para implementar soluções *ad-hoc* um pouco por todo o lado no aparelho administrativo. Também parece haver indícios de contágio social da busca da renda, com membros da elite política visando buscar maneiras de aproveitar-se da sua *vez-vez*, como por exemplo na proliferação contínua de implementação de projectos de construção de utilidade duvidosa, ainda em tempos de crise fiscal. Isto, por sua vez, contribuiu para mais pressão para uma ocultação consciente na busca da renda predatória.

Descrédibilização em vários níveis

Bons governantes devem actuar com integridade e dignidade pessoal e pública de maneira a inspirar confiança – entre os Governo e os seus cidadãos e entre o Estado e as suas contrapartes internacionais. Em contraste, a nossa antecipação foi de que as DO produziram uma **crise de confiança e descrédibilização** em vários níveis. Verificou-se nos índices internacionais de notação de risco, e os moçambicanos confirmaram-no com uma alta tendência de desconfiar da corrupção no Executivo e nas instituições de governação. O Afrobarómetro confirmou que esta desconfiança cresceu durante o período das DO.

O último é provavelmente um reflexo normal da crescente campanha na imprensa privada, na sociedade civil, na oposição política, e mesmo dentro do partido no poder, de criticar publicamente as DO. Esta campanha sustentada não podia senão produzir um maior nível de desconfiança já que o Executivo saltou de revelação em revelação e várias vezes foi forçado a retroceder perante a revelação de factos que antes tinham sido escondidos.

A principal catástrofe de “relações públicas” foi mesmo a descoberta das dívidas do MAM e ProIndicus, dois anos após descoberta da EMATUM, e após várias garantias por parte de governantes de que não havia mais dívidas ocultas. Este foi o mais claro atentado contra a credibilidade do governo. Não havia como esconder eternamente a dívida, e desta forma, a dívida oculta era uma bomba de descrédibilização cujos fusíveis foram ligados no momento da contracção.

Mais autoritarismo no relacionamento Estado-sociedade

Os quatro custos primordiais, cujas consequências resumimos nas quatro teses acima, eram inerentes na lógica da conspiração, e por isso quase inevitáveis. A estas quatro teses acrescenta-se uma quinta, que é na sua natureza diferente: a repressão e o autoritarismo que se seguiu foi uma escolha da liderança política do regime no poder.

Logo, a imprensa privada local e a sociedade civil, inclusive o CIP, começaram a fazer das dívidas o principal tema de notícias e debate – e muitos foram os jornalistas, editores e activistas que o fizeram assumindo um risco considerável de sofrerem ameaças e agressões físicas. Desta maneira, provou-se que existe, ou existia, em Moçambique um espaço público suficientemente aberto para mostrar as limitações da estratégia da ocultação. Veio daí a pressão para limitar este

¹⁴² A primeira vez que foi noticiada a existência do total das DO foi num artigo do Wall Street Journal no dia 3 de Abril de 2016 que rapidamente teve réplica a nível internacional e sobretudo em Moçambique.

espaço público com medidas autoritárias. Tais ações tiveram como principais alvos a mídia local, a sociedade civil e os opositores políticos. A governação tornou-se mais autoritária.

Em particular após as revelações de 2016, a reação foi censura e perseguição materializadas através de restrição de publicidade pública aos meios de comunicação hostis às dívidas, intromissão do Governo na linha editorial dos média através de nomeação de editores fiéis ao Governo, indicação de comentadores e colunistas escolhidos e treinados para fazer propaganda do Governo; ataques a personalidades críticas às dívidas, limitações de acesso à informação sobre as dívidas dentre várias outras formas de restringir a liberdade de expressão.

4.8.2 Os custos político-institucionais resumidos

Com a lógica e a análise que se apresentou é que podemos resumir que as dívidas ocultas trouxeram os seguintes custos para o país:

1. **O partido-Estado entrou num imbróglio de conflito político.**
 - As tensões e contradições dominarão a política nacional nos anos que vêm.
 - Ficou menos espaço para deliberação sobre programas e soluções políticas, e aumentou a tendência de luta de poder para conseguir benesses e renda na lógica de vez-vez.
2. **A governação piorou.**
 - As instituições que deveriam proporcionar contrapesos e controlo perante o Executivo foram fragilizadas, assim reduzindo a responsabilização e aumentando o risco de impunidade dos governantes.
 - A qualidade do sistema de gestão das finanças públicas diminuiu.
3. **O regime político ficou descredibilizado.**
 - Os cidadãos nacionais e os parceiros de cooperação perderam a confiança no Governo, e o país acabou por cair no descrédito a nível internacional.
4. **Moçambique ficou menos democrático e mais autoritário.**
 - Manteve-se, ou intensificou-se, a tendência de manipulação eleitoral.
 - Aumentaram as medidas autoritárias de restringir a liberdade de expressão e outras liberdades civis, inclusive ataques e ameaças contra críticos conhecidos das DO.



CONSEQUÊNCIAS

SOCIAIS

5. CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS

As dívidas ocultas tiveram consequências dramáticas para os diferentes extractos sociais da população moçambicana. Como descrito nos capítulos 2 e 3, o conhecimento público das dívidas ocultas em 2016 teve consequências económicas que se fizeram sentir quase imediatamente. De igual forma, as reacções político-institucionais também foram impactantes (cap. 4).

Há inúmeras maneiras de medir o bem-estar social através do tempo. Apesar do provérbio que diz: “não se pode comer a democracia”, os direitos políticos, as liberdades individuais e a confiança na sociedade jogam no cálculo do bem-estar psicossocial das pessoas, embora estes sejam valores mais difíceis de quantificar do que “anos de vida”, “escolaridade” e “receitas *per capita*” (a base do Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD).

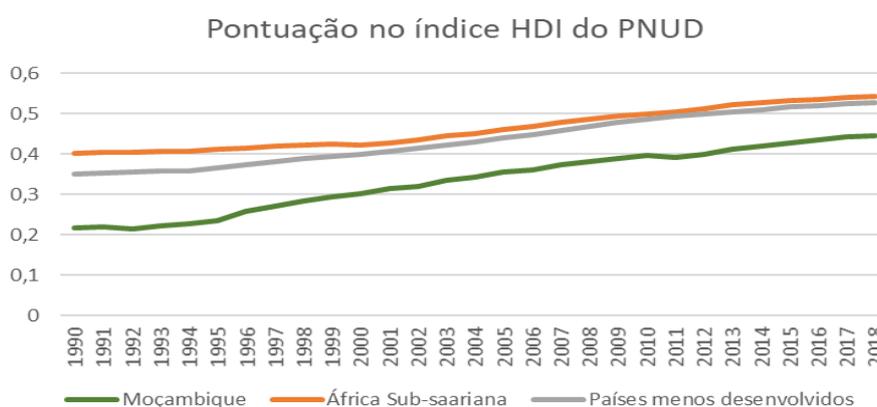
Aqui vamos concentrar-nos num dos principais índices, quantificável, com dois métodos diferentes: a *pobreza*. Mostraremos que, usando o cálculo de *pobreza de consumo*, pelo menos 1,7 milhões de pessoas passaram à pobreza em 2016 e poder-se-á ter chegado a 1,9 milhões em 2019. E, quando se mede a *pobreza multidimensional*,¹⁴³ chegamos à conclusão de que as DO levaram 800.000 pessoas a esse tipo de pobreza.

Além disso, como consequência da turbulência económico-fiscal provocada pelas DO, o Governo foi forçado a cortar as despesas para os ministérios directamente encarregados do bem-estar social, como já analisado no capítulo 3.

5.1 A pobreza aumentou

A fraqueza histórica de desenvolvimento foi, é, e será provavelmente ainda por algum tempo, um dos maiores flagelos da sociedade moçambicana. Não obstante progressos importantes celebrados após a independência, e em particular no tempo de paz desde 1992, Moçambique continua como um dos países menos desenvolvidos do mundo. Em 2020, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) classificou Moçambique no lugar número 181 entre 189 países no seu Índice de desenvolvimento Humano (HDI), que contém dados até 2020. Moçambique tem avançado mais ou menos ao mesmo ritmo o que implica que está a ficar bem abaixo da média da África subsaariana e da média dos demais países menos desenvolvidos do planeta (ver gráfico 5.1).

Gráfico 5.1: Pontuação no Índice de Desenvolvimento Humano (PNUD)



Os indicadores principais do HDI – expectativa de vida, educação, e rendimento nacional *per capita* – são de tal constituição que reagem a eventos pontuais como as dívidas ocultas com um certo atraso. As DO causaram problemas que se reflectirão nas estatísticas futuras, embora estas também vão ser susceptíveis a outros factores que poderão impactar

¹⁴³ Pobreza medida referente à privação de certos bens e serviços (de uma qualidade definida) nas categorias de saneamento básico, água, electricidade, condições de moradia, utensílios/bens de tecnologia doméstica, combustível da cozinha.

nesses indicadores. Há indícios e estudos que nos mostram que as dívidas ocultas já aumentaram os níveis de pobreza.

A redução do número de pobres em Moçambique tem sido um objectivo importante historicamente. Foi o objectivo comum acerca do qual os acordos financeiros entre o Governo de Moçambique e os seus parceiros enfocaram diversos Planos de Redução de Pobreza. Neste contexto, a emissão regular dos dados recolhidos durante os Inquéritos aos Agregados Familiares sobre Orçamento Familiar (IOF) funcionava como ponto de referência principal.¹⁴⁴ O limiar de pobreza do país foi definido como o valor monetário necessário para adquirir uma cesta de produtos básicos que varia com o tempo e com a zona geográfica em que se encontram as famílias. Realizaram-se os IOFs nos anos de 1996/97, 2002/03, 2008/09 e de 2014/15. Segundo estes inquéritos, a percentagem da população moçambicana que vive abaixo do limiar de pobreza diminuiu de 69,7 em 1996/97, para 46,1 2014/15 (MEF 2016).

Os últimos dados produzidos com a metodologia do IOF são de 2014/15. Não existe um pacote de dados idêntico recolhido depois das dívidas ocultas e só o teremos quando forem publicados os resultados do IOF 2019/20.¹⁴⁵ Na sua ausência, recorreremos a dois estudos que visam medir os níveis de pobreza. Esses estudos foram feitos por um grupo de investigadores ligados ao UNU-WIDER – que desde há muito colabora com o Ministério da Economia e Finanças na produção e interpretação de dados agregados sobre a pobreza em Moçambique. Apresentaremos as conclusões em breves palavras.

Existem dois princípios diferentes de medir a pobreza em termos quantitativos. Um princípio quantitativo é aquele que mede o ingresso familiar e a capacidade das pessoas de adquirir uma cesta de “necessidades básicas” (definido por cada país e ajustado por região) e um outro é aquele que mede a pobreza pela posse de bens. Cada um dos métodos será discutido no contexto de Moçambique no subcapítulo a seguir. Note-se que existem metodologias com ênfase *qualitativa* (tipicamente baseados em estudos antropológicos) que em outro tipo de estudos podem e devem completar a contagem numérica tipicamente utilizada por planificadores políticos (Jones & Tvedten, 2019).

5.1.1 Pobreza de consumo

O primeiro estudo (Mambo, Paris et al. 2018) é o único que, até agora, especificamente visa estimar o efeito da crise económica de 2016 para os níveis de pobreza no país. Tomando os dados do IOF 15/2014 como ponto de partida, fizeram várias simulações para estimar uma resposta à seguinte pergunta: Com o incremento do preço da cesta básica no ano 2016 – calculado meticulosamente para ser entre %55 a %70 mais alto que o período 15/2014 analisado no IOF – quantas pessoas cairiam abaixo da linha de pobreza?

O resultado, segundo os investigadores, sugeriu que o nível de pobreza nacional teria subido de 46.1% da população em 2015 para, no mínimo, 55% da população – uma diferença de 8,9% pontos percentuais – e talvez tão alto como 60%, em 2016. Também fizeram as seguintes observações:

- O impacto da crise seria superior nas zonas urbanas do que nas rurais; e
- As províncias de Cabo Delgado, Manica e Tete sofreriam o maior aumento da pobreza.

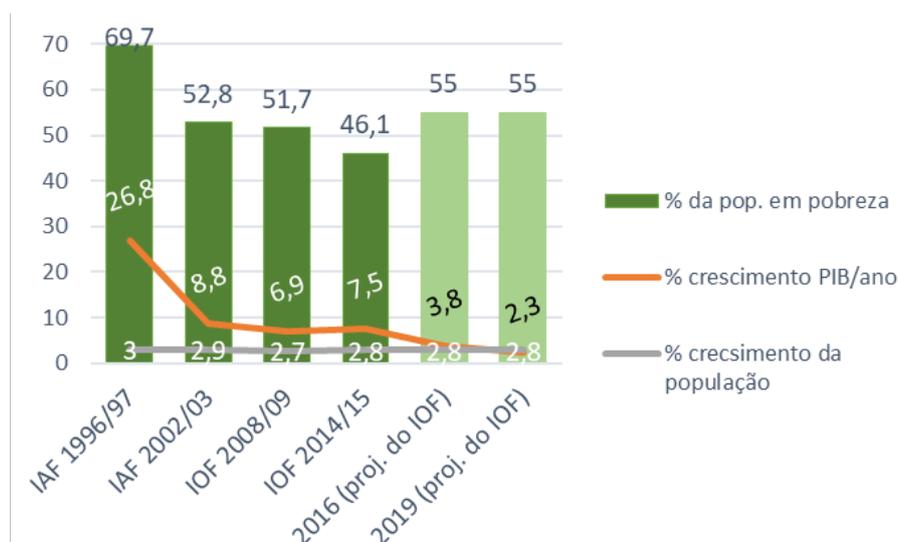
O gráfico abaixo compara a percentagem da população moçambicana na pobreza até 2019. Note-se que a coluna do ano 2016 é uma projecção baseada numa simulação utilizando os últimos dados disponíveis (IOF 2014/15). Faltando outros dados para o ano 2019, presume-se que a percentagem de pobreza nem aumentou, nem baixou, nos três anos desde 2016, o ano da simulação feita por Mambo et.al.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Segundo Jones & Tvedten (2019) a pobreza em Moçambique, como em outros lugares, é uma situação prolongada de privação de recursos para satisfazer o bem-estar material, financeiro, cultural e psicológico do ser humano. Por isso, o método de medir a pobreza conforme a capacidade de aquisição de uma cesta básica é muito redutor, por não considerar os aspectos não-quantificáveis em meios financeiros. Reconhecem, porém, que a vantagem do referido método é a de que facilita a produção de dados estatísticos que permitam comparação sincrónica e diacrónica.

¹⁴⁵ Segundo a cronologia actual, os resultados do IOF 2019/20 serão publicados em 2021.

¹⁴⁶ Argumenta-se abaixo que é altamente provável que, devido à crise económica, a percentagem de pobreza tenha aumentado entre 2016 e 2019, mas aqui manteremos a cautela metodológica para a evitar o viés de confirmação.

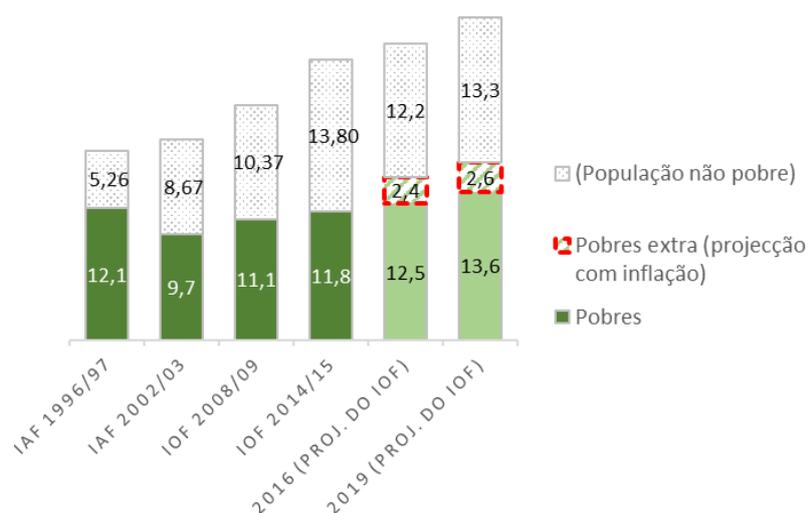
Gráfico 5.2: Pobreza de consumo (em %) e crescimento anual da economia e da população



O gráfico acima também inclui mais dois indicadores importantes para entender a situação de pobreza no país, nomeadamente o crescimento da população e o crescimento económico. Estes ajudam para reforçar a credibilidade de que a simulação realizada no referido estudo aproxima-se a uma realidade em que a percentagem de pobres tem aumentado. Vimos no capítulo 3 como o crescimento do PIB, após ter-se estabelecido ao patamar de 7-8% durante os anos 2002-2014, começou a cair bruscamente desde 2015 até que em 2019 o crescimento económico foi bem inferior ao crescimento da população, que desde 2015 está situado na casa de 2,8% por ano. É muito provável que a pobreza de consumo esteja a aumentar em tempos de crise económica quando o crescimento económico cai abaixo do crescimento da população. Portanto, é provável que a situação real seja como vemos no gráfico: a percentagem de pobres ao nível nacional subiu até ultrapassando o nível de 2002/03, isto é, anterior ao período prolongado de crescimento alto.

A questão central aqui é: *Quantas pessoas ficaram pobres por causa das dívidas ocultas?* Concretamente, qual é o número de pessoas que caíram por baixo da linha de pobreza de consumo por causa das DO? É possível fazer um simples cálculo aritmético, tomando a projecção do estudo de Mambo et al. (2018) como ponto de partida?

Gráfico 5.3: Pessoas em pobreza de consumo (em milhões)



As colunas do gráfico acima mostram a população moçambicana (em milhões). A parte a verde escuro representa o número de pobres identificados nos IAF e nos IOF até 2014/15. Os anos a seguir são projecções e simulações do número de pobres, tomando em conta o tamanho da população total (que segundo INE, foi de 27,1 milhões em 2016, e de 29,5 milhões em 2019¹⁴⁷). As nossas assunções são:

147 <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-demograficas-e-indicadores-sociais/projecoes-da-populacao>

- **Projeção sem a inflação de 2016.** As colunas a verde clarinho representam o número de pobres se projectarmos o nível de pobreza do último IOF (46,1% da população) aos anos 2016 e 2019. Se a inflação não tivesse disparado da maneira como aconteceu em 2016, este seria, *ceteris paribus*, o número de pobres naqueles anos.
- **Projeção com a inflação de 2016** (caixas vermelhas e a verde listrado). Se nos basearmos na simulação do estudo de Mambo, et al., que sugere que a pobreza de consumo subiu para 55% da população em 2016, o resultado da forte inflação foi um acréscimo de *pelo menos* 2,4 milhões de pessoas às fileiras de pobres. Se mantivermos a percentagem de pobres em 55% para o ano de 2019, a projecção sugere um acréscimo de *pelo menos* 2,6 milhões em relação ao cenário sugerido pelo IOF em 2014/15.

Enfatizamos que consideramos que as estimativas acima descritas são feitas utilizando presunções cautelosas, ou seja, a cautela científica manda interpretar dados que contrariam em vez de confirmar as hipóteses que o estudo visa provar. Neste caso, quer dizer que subestimamos em vez de sobrestimarmos o aumento da pobreza. Considerando que desde então, como vimos acima, a economia continuou a desacelerar, não há razão de assumir que houve melhorias na percentagem de pobres. Segundo as estatísticas oficiais do INE, o crescimento económico de 2019 foi de apenas 2,3%, abaixo do crescimento da população de 2,8%. Em outras palavras, se o “bolo” do rendimento nacional fosse dividido de forma igual entre todos os moçambicanos, todos ficariam um pouco mais pobres (ou menos ricos).

Mas, além desta cautela, esta metodologia não mede a desigualdade na sociedade. Se alguns ricos ficassem mais ricos durante o período e aumentassem a sua parte do “bolo” nacional, os pobres e os quase pobres (os que apenas conseguem adquirir a cesta básica) ficariam pior ao longo destes anos. Por outro lado, a simulação para os anos 2016 e 2019 pode errar na estimação do rendimento familiar das pessoas: se o rendimento tivesse aumentado no mesmo ritmo que a inflação, a pobreza não aumentaria tanto como sugerido acima. Mas, não há nada na nossa experiência e conhecimento do país que sugere que assim foi. Verifica-se o contrário: num ano onde a inflação média foi de 19,85%, o salário mínimo em 2016 aumentou na média¹⁴⁸ de apenas 8,70%. Isto implica que o rendimento real dos assalariados moçambicanos diminuiu em 9,3%. Cabe notar que para o sector agrícola a queda do rendimento real foi de 13,9% - um factor importante no aumento da pobreza em Moçambique, já que grande parte da população vulnerável trabalha neste sector.

Outro factor de desigualdade em Moçambique está relacionado com o género. Mulheres constituem 52% da população em Moçambique, de acordo com o censo populacional de 2017. As mulheres constituem a maioria da população economicamente activa (50,3%) e estas encontram-se na sua maioria no sector informal e no sector agrícola (GdM 2016). Para além disso, as mulheres têm estado historicamente entre o segmento mais vulnerável da população de Moçambique (Tvedten 2011), e constituem o grupo que é mais prejudicado pelos debilitados sistemas de saúde, de acesso a água, de saneamento, de educação e de protecção social (GdM, 2016) devido à sua responsabilidade tradicional de cuidar de outros membros da família.

De forma geral, num contexto em que há menor alocação de recursos aos sectores sociais, são as mulheres que fazem parte da maioria mais afectada. As DO afectaram a capacidade do Governo de Moçambique de implementar acções que pudessem contribuir para a redução da pobreza e criar postos de trabalho, o que afecta directa e indirectamente as mulheres. Famílias encabeçadas por mulheres e mulheres em situações de trabalho vulnerável, como aquelas que estão em empregos temporários e nos sectores de agricultura, turismo, vestuário e comércio foram particularmente afectadas (AfDB 2020:8).

Impactos negativos na segurança alimentar e nutricional também são esperados como um efeito colateral da crise das DO – particularmente para populações vulneráveis como crianças, mulheres, idosos e pobres, incluindo os que se encontram em áreas rurais. A desaceleração económica resultante e a interrupção da entrega de bens e serviços públicos e privados impactaram nas famílias pobres e vulneráveis nas áreas rurais devido à redução das remessas de suas famílias das áreas urbanas e periurbanas e ao aumento do custo de vida, especialmente dos preços dos alimentos. Este aspecto afectou gravemente a população rural com taxas de pobreza mais altas, insegurança alimentar e desnutrição infantil. Este sector da população ainda foi atingido por choques climáticos, incluindo secas sazonais e os ciclones Idai e Kenneth de 2019.

Alem disso, é altamente improvável que o rendimento das famílias e de pessoas mais vulneráveis, num contexto de desaceleração significativo do crescimento económico, fosse aumentar o suficiente para recuperar o poder de compra que perdeu em 2016. Por essas razões, estamos confiantes de que o risco de termos exagerado no aumento da pobreza é pequeno. A publicação do IOF 2019/20 poderá conceder algumas respostas sobre a precisão da estimativa de Mambo et.al.

¹⁴⁸ O aumento salarial médio de 8,7% em 2016 engloba variações sectoriais, entre -17,9% para a indústria transformadora (diminuiu!) e 24,11% para actividades de serviços financeiros, aumentando só 3,2% para o sector agrícola.

Finalmente, tendo-se constatado que o rendimento familiar não acompanhava a subida dos preços e o custo da vida está-se em posição de calcular: **quantos pobres resultaram das DO.**

O estudo por Mambo et.al inclui o pressuposto lógico de que a principal causa do aumento da pobreza entre 2015 e 2016 é o súbito incremento do preço dos produtos da cesta básica.¹⁴⁹

- Por causa desta inflação, no ano de 2016 houve um aumento de 8,9 pontos percentuais de pobres no país. Em números (gráfico 5.3), isto traduz-se a 14,9 milhões de pobres em 2016 e 16,2 milhões em 2019, respectivamente 2,4 e 2,6 milhões mais do que o cenário contrafactual, ou seja, sem a súbita inflação da cesta básica em 2016.

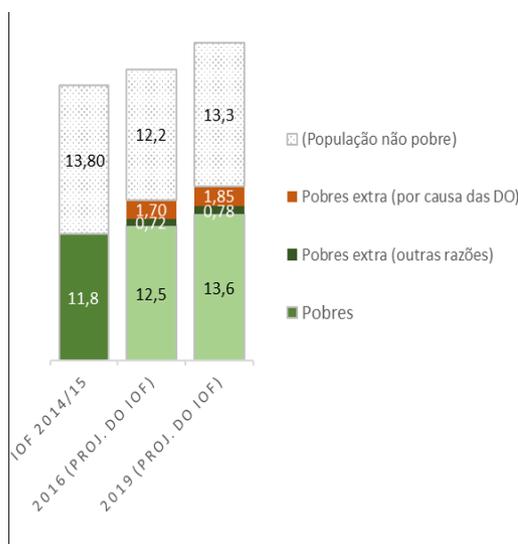
Se a inflação excepcional de 19,85% em 2016 causou o aumento da pobreza, a questão chave é: que parte da inflação se deve às DO? Uma referência “contrafactual” é a inflação em 2015, que terminou em 3,55% (ver cap.3), uma diferença de 16,3 pontos percentuais (pp). Outra referência contrafactual é a previsão do FMI, que no seu relatório de Janeiro 2016 previu uma inflação para 2016 de 5,6%, uma diferença de 14,25 pp – ou um factor explicativo de 71,7 – que apoia o cálculo para 2016 feito no capítulo 3, referente à contribuição das DO para a desaceleração económica. Conforme mostrado no capítulo 3, as dívidas ocultas explicavam 70,6% da desaceleração no crescimento económico *per capita* em termos nominais de 2015 para 2016 (tabela 3.2, linha M)¹⁵⁰. Pode-se argumentar que a maior diferença entre a previsão do FMI e a inflação constatada, foi o descobrimento das DO apenas quatro meses mais tarde. Se aplicarmos este factor explicativo também à inflação de 2016, esta teria sido de 5,83% em vez de 19,85%, ou seja, igual a 14,01 pp.¹⁵¹ Sendo o factor de 70,6 o melhor justificado metodologicamente, e ainda mais “cauteloso” do que aplicação do factor explicativo do FMI, aplica-se este factor explicativo ao cálculo da pobreza de consumo causada pelas DO.

Projectando o factor explicativo de 70,6% à estimativa de pobreza por Mambo et.al para o ano 2016, podemos deduzir o seguinte:

- Sem as DO o aumento da pobreza seria 70,6% menor, ou seja, “apenas” 0,7 milhões de pessoas em 2016 e 0,8 milhões de pessoas em 2019, em vez de 2,4 milhões 2,6 milhões respectivamente *com* as DO.
- Se 7 em 10 (ou especificamente, 70,6%) dos que caíram abaixo da linha da pobreza não o fizessem a não serem as DO, podemos concluir que, **por causa das DO, pelo menos 1,7 milhões de pessoas caíram abaixo da linha da pobreza entre 2015 e 2016. Este número subiu para 1,9 milhões de pessoas em 2019** (devido ao forte crescimento populacional).

Estes números representam uma média nacional. Conforme argumentamos acima, é provável que a pobreza criada pelas DO tenha sido distribuída de forma desigual, em desfavor de alguns grupos, tal como os que vivem nas zonas rurais e na região do norte, e em desfavor das mulheres.

Gráfico 5.4: Estimativa da pobreza de consumo causada pelas dívidas ocultas



149 Além da inflação, a queda de produção também contribuiu à pobreza, que ao nível micro pode-se manifestar em menos receitas das famílias, conforme discutido nos parágrafos acima.

150 No estudo de Mambo et al., a pobreza está relacionada ao impacto da inflação na cesta básica. Com o custo nominal dessa cesta aumentando, mais pessoas caíram abaixo da linha de pobreza porque não podiam mais comprar os mesmos artigos que podiam antes da aceleração da inflação em 2016. Em relação ao impacto das DO, é, portanto, apropriado que usemos o impacto nominal das DO sobre o PIB, conforme mostrado na linha M da tabela 3.2.

151 A inflação média total em 2016 foi de 19,85%. 70,6% disto são 14,01 pontos percentuais, o que deixa 5,83 pontos percentuais para a inflação subjacente - em comparação com a inflação média de 3,55% em 2015.

5.1.2 Pobreza multidimensional

Em 2020, mais uma equipa de UNU-WIDER publicou um estudo sobre a ‘evolução da pobreza multidimensional de Moçambique’ (Egger, Salvucci et al. 2020).¹⁵² Em contraste com o estudo de Mambo et.al (2018), este mede a pobreza, como o título indica, em múltiplas dimensões, não apenas como o rendimento e a capacidade de consumo. A metodologia é complexa mas na essência considera que um indivíduo é pobre se é privado de certos bens e serviços (de uma qualidade definida) nas categorias de saneamento básico, água, electricidade, condições de moradia, utensílios/bens de tecnologia doméstica e combustível da cozinha. Em comparação com a pobreza de consumo de bens da cesta básica, a pobreza medida desta maneira é mais resistente a choques económicos conjunturais (Arndt, Castigo et al. 2018:317) – enquanto um aumento nos preços da cesta básica (farinha, carvão, azeite, etc.) rapidamente reduz o bem-estar de quem está no limiar de pobreza, o tecto de chapas da sua casa permanece algum tempo.

Estudos de “pobreza multidimensional” permitem não só medir o número de pessoas em pobreza, mas também a intensidade de pobreza. Mesmo assim, o estudo sobre a pobreza multidimensional chega a uma conclusão que vai na mesma direcção que a pobreza de consumo: ‘a partir segunda metade de 2015’ há uma interrupção na melhoria vista até então (Egger et.al, 2020:1) e um aumento de pobres em termos numéricos devido ao aumento da população. Os autores concluem que ‘as melhorias gerais no acesso a serviços básicos, propriedade de activos e condições de moradia parecem ter parado nos últimos anos’ (Egger et.al 2020:21-22).

Quando se mede a pobreza desta maneira, o número absoluto de pobres é maior que o que resulta do estudo de pobreza de consumo. O estudo chega à conclusão:

‘(...)o número de pobres multidimensionais aumentou em aproximadamente um milhão de pessoas no período de 2015-2018, de cerca de 21,3 para 22,2 milhões de pessoas. Isto indica uma intensificação de pobreza, em particular porque a maioria dos pobres adicionais encontra-se nas áreas rurais já vulneráveis e nas províncias centrais’ (Egger et.al 2020:22).

Continuam:

‘(...) uma grande parte da população perdeu alguns dos seus bens, aumentando a sua privação, o que propala ao aumento da intensidade da pobreza.’ (Egger et.al 2020:22).

Os investigadores das duas equipas da UNU-WIDER começam o estudo ligando a estagnação identificada à crise económica, que na sua vez associam às DO por serem um dos factores que explicam a crise – os outros sendo a queda dos preços dos produtos de exportação e a fraca demanda internacional, os desastres naturais e o conflito em Cabo Delgado. Enquanto tomam a precaução de não identificar uma ligação causal entre a crise e as DO, os autores parecem aproximar-se a uma ligação causal: ‘é provável que o factor que mais contribuiu para a intensificação dos efeitos da crise tenha sido a questão da dívida oculta’ (Mambo et.al 2018:3).

Baseando-nos nos estudos do capítulo 3, podemos ir além das equipas da UNU-WIDER em atribuir a estagnação na redução de pobreza, e o aumento em termos numéricos, às DO. As grandes calamidades naturais aconteceram em 2019, após o aumento do número de pobres, da mesma maneira que os grandes impactos económicos da guerra no norte apenas tiveram efeito em 2018, além de estarem bastante localizados numa província. As conjunturas económicas internacionais atingiram os países vizinhos tal como Moçambique, embora a queda económica de Moçambique tenha sido muito mais brusca do que nos países da África Subsaariana – o crescimento económico em Moçambique abrandou em 4,5 pontos percentuais entre 2015-2018, e na África subsaariana abrandou apenas 1 ponto percentual.¹⁵³ Moçambique distingue-se da maior parte dos países vizinhos durante aqueles anos em um factor: a alta inflação de 2016, exactamente o fenómeno que atingiu as pessoas em pobreza e em quase-pobreza em Moçambique. Por isso, na nossa análise, não há factores que explicam a crise económica e qualquer aumento na pobreza mais do que as DO. No capítulo 3 vimos como 70,6% da desaceleração económica deveu-se às DO. Não existe um método exacto para estimar que parte do aumento da pobreza multidimensional se deve às DO, mas se presumimos que a desaceleração económica é fortemente ligada com os factores que levaram ao aumento da pobreza multidimensional, podemos postular que o número de novos pobres multidimensionais devido às DO corresponde à contribuição destas ao abrandamento económico. **Em suma, é razoável assumir que, como cerca de 1 milhão de pessoas se juntaram às fileiras da pobreza multidimensional entre 2015 e 2018, talvez 706.000 não tivessem entrado nesta estatística se não fossem as DO.**

¹⁵² Os dois artigos pela UNU-WIDER aqui discutidos estão em Inglês. O texto citado neste capítulo é a nossa tradução. Pedimos desculpas por qualquer imprecisão na tradução.

¹⁵³ Dados do FMI, veja https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/SSQ/MOZ.

5.2 Mal-estar e menos oportunidades por cortes na despesa pública

5.2.1 Cortes nos sectores sociais

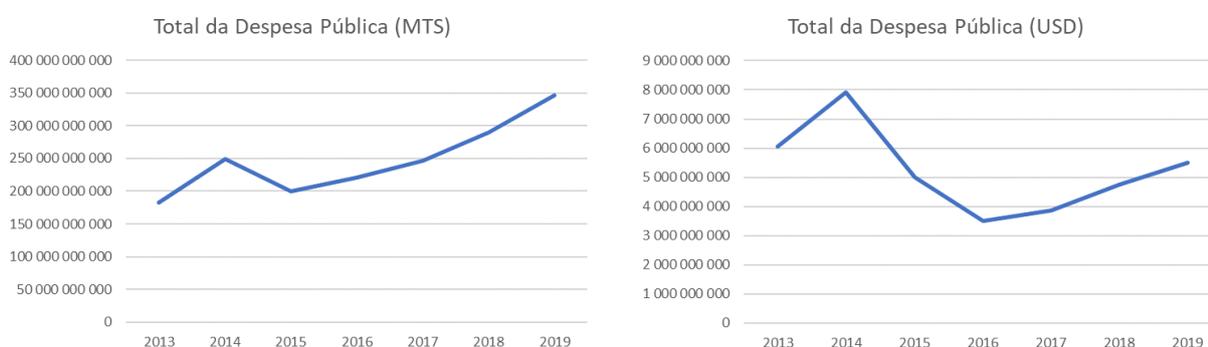
Presume-se que cortes significativos na despesa pública em sectores sociais – aqueles responsáveis por assegurar o bem-estar do povo, como a educação e a saúde – irão acontecer sempre que houver redução do acesso, *de facto*, da população a esses bens e serviços. Seria sempre possível que uma reforma nestes sectores, que pauta pela eficiência e eficácia na despesa pública, pudesse produzir os mesmos resultados (ou melhores) com menos gastos. Mas, como vimos no capítulo 4, estes anos não foram de reformas de eficiência no uso de dinheiros do Estado. Por isso, é seguro presumir que os cortes na despesa pública, nos sectores sociais, pudessem produzir, ou resultassem em, menos bem-estar.

O abrandamento do crescimento económico começou em 2016 (ver cap. 3). Mas a crise fiscal instalou-se com efeito quase imediato quando o FMI suspendeu o seu programa com o Governo de Moçambique e os parceiros retiraram o seu apoio directo ao Orçamento do Estado. Alguns parceiros aos poucos deram continuidade a alguns projectos sectoriais, mas a capacidade orçamental do governo foi fortemente afectada. Já nos meados de 2016, o governo fez uma revisão do orçamento numa tentativa de acomodar o orçamento à realidade em que uma parte significativa das receitas (os donativos) tinha caído à metade (medido em USD). O crédito externo também diminuiu de forma significativa. Durante o período 2013-2016, o financiamento externo ao OE caiu aproximadamente USD 1,2 mil milhões, de USD 1,98 mil milhões em 2013 para 821 milhões em 2016. O governo não conseguiu – ou não se esforçou o suficiente – fazer com que a receita tributária compensasse esta perda de financiamento externo e, em vez disto, escolheu cortar os gastos.

Além de analisar as mudanças orçamentais, é necessário olhar para a despesa realizada, já que em última instância o dinheiro gasto – assim como relatado nas contas nacionais pelo INE – vale mais que o dinheiro prometido (o orçamento).

A despesa pública caiu drasticamente em valor total. Olhando para os orçamentos do Estado, pareceria que o gasto em meticais subiu bastante durante o período. Mas, isto carece de interpretação tomando em conta a queda do valor do metical, que foi de quase metade em relação às moedas de referência, como o dólar americano. Em meticais, a queda na despesa pública entre 2014 e 2016 parece ter sido “só” em 11,4%. Mas, em termos de USD a despesa caiu em 55,6% – para menos de metade. Recorda-se que, para manter o mesmo nível de despesa *per capita*, esta deveria idealmente aumentar com o ritmo do crescimento da população de 2,8% por ano. Por isso, a fazer compras de medicamentos, ou outros produtos similares, os custos em meticais aumentaram para quase o dobro. Em particular nos sectores de saúde, obras públicas e defesa, onde muitas despesas dependem de importações de bens e equipamentos do estrangeiro, cada metical gasto dava menos do que nos anos anteriores às DO. Por isso, a curva observada da despesa pública traduzida em dólares americanos corrige a impressão. De facto, medido em USD, houve uma queda na despesa pública *per capita*.

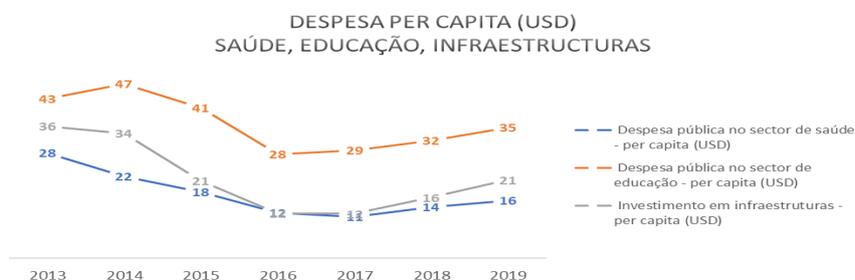
Gráfico 5.5: A despesa pública 2013-2019, em Meticais e USD



Dois sectores sociais servirão de exemplo da tendência global, tal como o faz o gasto em infraestruturas públicas. Nestes sectores, constata-se que *per capita*, a despesa pública nunca recuperou aos níveis que se tiveram antes da crise quando eclodiu o escândalo das DO em 2016. A queda na despesa pública total – em USD *per capita* – foi de cerca de 39% entre

2014 e 2019. As quedas nos sectores de educação e saúde foram de cerca de 26% e 28% respectivamente. Para referência, investimentos em infraestruturas *per capita* caíram em 39% no mesmo período. Em outras palavras, outros sectores sofreram mais ou de igual forma que a educação e a saúde, embora a situação possa ter melhorado após uma nota do CIP em 2017¹⁵⁴ que critica o governo por não ter protegido os sectores sociais e as camadas mais vulneráveis em 2016.

**Gráfico 5.6: Despesa pública nos sectores de saúde, educação e infraestruturas.
Em USD *per capita*, 2013-2019.**



Fonte: INE, Contas Nacionais

Se é verdade que o governo poderia ter protegido os sectores sociais, também é verdade que qualquer corte orçamental que tirasse quase a metade do Orçamento do Estado iria ter consequências sociais. O ponto chave aqui é este: a dificuldade económica que se instalou no país após 2013 e que se agudizou em 2016 como uma grande crise, foi devida às DO. O seguinte exercício mostra realmente qual é o impacto social que as DO poderão ter tido nos sectores de educação e saúde. A média dos três anos de 2016-2018 pode comparar-se com a dos três anos anteriores. Utilizando os números do gráfico acima, isto dá-nos o seguinte:

Despesas *per capita* (USD), antes e depois das DO

Sector	2013-2015 media anual	2016-2018 media anual	diferença (USD)
Educação	43,6	29,6	14
Saúde	22,6	12,6	10

Vemos como a despesa nos sectores de educação e saúde caiu com USD 14 e 10 respectivamente. Em Moçambique, a população de alunos do nível primário ao superior, ou seja entre 6 e 24 anos, representa cerca da metade da população.¹⁵⁵ Em outras palavras, a crise diminuiu o gasto público em cerca de USD 28 por ano por cada moçambicana e moçambicano que estava na idade potencial de ser aluno ou estudante (na verdade, foi muito mais por aluno, porque muitas crianças e jovens estão fora do ensino público).

Aqui mantém-se como premissa que as DO explicam 70,6% da crise económica em 2016 – e mais especificamente, a situação que produziu os cortes drásticos na despesa pública. Ou seja, numa situação sem as DO, o corte na despesa pública na saúde em 2016 teria sido em cerca de USD 3 *per capita*, 7 menos dos USD 10 que aconteceu na verdade (70,6% de 10 ≈ 7).

Com este raciocínio pode-se estimar que por causa das DO, durante *cada ano* no período 2016-2018:

- A despesa pública na educação caiu em USD 20, por cada aluno e estudante.
- A despesa no sector de saúde caiu em USD 7, por cada cidadão moçambicano.

Somando a redução de gastos nos sectores de saúde e educação, e comparando os anos 2016-2018 com o triénio anterior,

154 https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/08/REO_2016_PUBLICACAO_FINAL.pdf_Maio_2017.pdf

155 Estatística demográfica das Nações Unidas, “World Population Prospects 2019”: https://population.un.org/wpp/Graphs/1_Demographic%20Profiles/Mozambique.pdf

verifica-se que as dívidas ocultas reduziram os gastos públicos nesses sectores em USD 1,7 biliões.¹⁵⁶ É bem provável que tenham sido as camadas mais pobres a sentirem a crise mais intensamente: mais pessoas pobres caíram em pobreza mais profunda, enquanto os mais ricos só tiveram que sacrificar uma ligeira percentagem do seu consumo.

Mas, as DO poderão ter provocado mal-estar também nas classes “assalariadas” urbanas. Muitas empresas que vendem bens e serviços encomendados pelo Estado receberam pagamento tardio, com toda a incerteza e desconforto associados. Trabalhadores que até recentemente ganhavam o suficiente para o “pão de todos os dias” ficaram desempregados. Pessoas nos serviços públicos sofreram pagamentos tardios e reformados e pensionistas diminuíram o seu poder de compra; funcionários públicos viram a assistência médica e medicamentosa a ser retirada,¹⁵⁷ principalmente aqueles que tinham necessidades especiais e deviam deslocar-se ao exterior. Os relatos nos media durante os últimos anos indicam que os problemas agudizaram-se nos anos após as DO.

A queda na despesa pública para fins sociais (bem-estar) não foi só por causa da crise económica geral, mas sim também porque parte dos orçamentos públicos teve de ser destinada ao serviço da dívida. Tiveram altos custos de oportunidade.

5.2.2 Custos de oportunidade

As DO tiveram grandes “custos de oportunidade” – a expressão que economistas usam para aquilo que se deixa de fazer quando é preciso fazer uma escolha de qualquer tipo. Veremos alguns exemplos:

As dívidas ocultas avaliadas em cerca de USD 2,2 mil milhões, custaram até ao presente momento ao Estado moçambicano mais de USD 674,16 milhões em pagamento de capital e juros e outras despesas associadas (ver capítulo 2). Este montante, que corresponde a 6,04% do volume de endividamento público do país e a 20,20% da receita do Estado em 2017, serviria para construir:

- 56.000 salas de aula (para 25 alunos cada) ou 88 hospitais;
- 898 centros de saúde T2;
- 83.624 habitações familiares (para 5 pessoas cada, ou seja para um total de 418.120 pessoas).

Ou, em vez disso, as despesas de capital e de juros poderiam estar melhor gastas em muitos sistemas de abastecimento de água, milhões de cestas básicas e ajudas para os deslocados de Cabo Delgado; ou para milhares de quilómetros de estradas. Os cortes orçamentais teriam consequências de mal-estar social de muitas maneiras. Por exemplo, a falta de orçamento para a reabilitação ou manutenção das estradas nacionais irá resultar em piores estradas, o que ao seu tempo contribuirá para provocar acidentes e outros desconfortos para a população. Não fossem as DO, é muito provável que pelo menos algumas estradas estivessem arrançadas.

5.3 O que dizem os moçambicanos sobre a situação socioeconómica?

Em sete inquéritos¹⁵⁸ repetidos regularmente pelo consórcio do Afrobarómetro, entre 2002 e agosto de 2018, uma amostra representativa de moçambicanas e moçambicanos deu as suas apreciações sobre o *performance* do governo em diferentes áreas socioeconómicas. Respondeu-se à pergunta: ‘Quão bem ou mal diria que o governo actual está a lidar com os seguintes assuntos?’. Os assuntos eram os da tabela abaixo. As respostas em tinto representam opinião negativa e o tinto mais escuro é dos mais negativos. O verde representa as avaliações positivas ao trabalho do governo sendo que o verde escuro são os mais positivos.

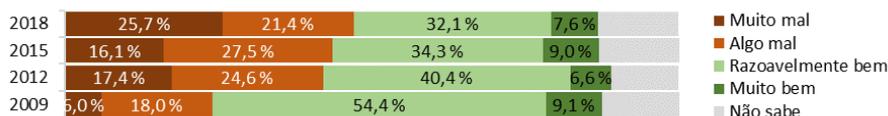
¹⁵⁶ Redução total da despesa em educação e saúde por causa das DO = (Redução per capita)*(factor explicativo por ano)*(população anual).

¹⁵⁷ Ao longo do trabalho de campo para a realização deste relatório foram entrevistados funcionários públicos que afirmaram ter sido retirada assistência médica e medicamentosa aos seus dependentes que deveriam deslocar-se trimestralmente à África do Sul.

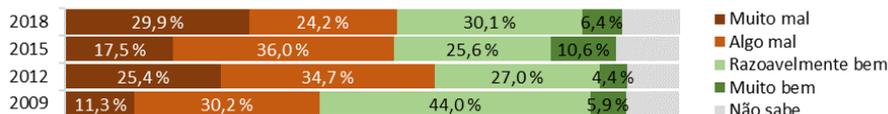
¹⁵⁸ Aqui, para simplificar a apresentação gráfica e narrativa, apresenta-se apenas os resultados dos quatro inquéritos mais recentes.

Gráfico 5.7: Quão bem ou mal diria que o governo actual está a:

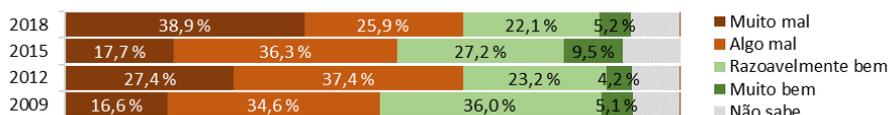
Gerir a economia nacional



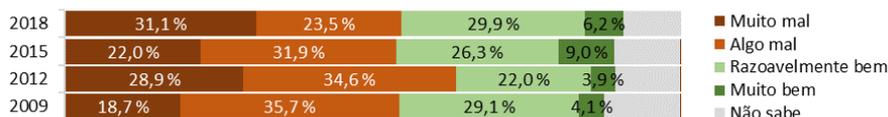
Melhorar as condições de vida dos pobres



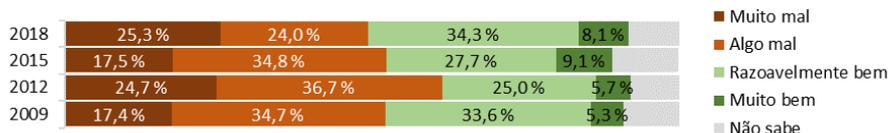
Criar emprego



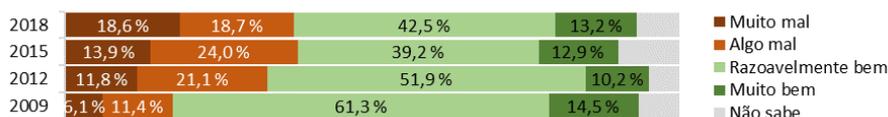
Reduzir o fosso entre ricos e pobres



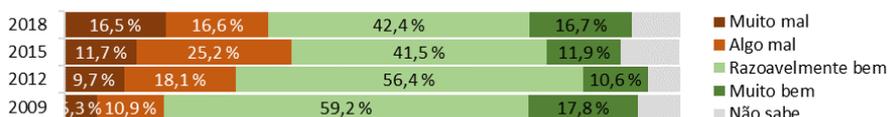
Assegurar que todos têm o suficiente para comer



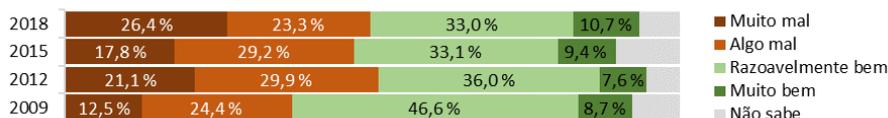
Melhorar os serviços de saúde



Gerir as necessidades de educação



Fornecer água e saneamento



Observa-se facilmente um padrão nas respostas ao longo de quase todas as áreas: entre os inquiridos que terminaram em 2015 e o último inquirido que terminou em agosto de 2018. Houve uma subida na insatisfação da população e esta tornou-se mais intensa. Simultaneamente, houve uma redução da satisfação e esta, embora menos claramente, tende a ficar menos forte. Além dos números que apresentámos acima, estas opiniões dos moçambicanos constituem uma forte indicação de

que a situação socioeconómica piorou nos anos a seguir à revelação das DO e que o mal-estar sente-se “no dia-a-dia” e nas opiniões de cada vez mais moçambicanos, após as DO.

5.4 Resumo

Nos capítulos 3 e 4 constatou-se que no período que se seguiu ao conhecimento público das DO, em particular depois da crise de 2016, um grande número de indicadores apontavam para o lado de deterioração da situação. Também no caso dos indicadores relevantes do bem-estar social – o problema deste capítulo – foi assim. Além disso, os próprios moçambicanos tendem a confirmar a deterioração nos inquéritos do Afrobarómetro. Os capítulos anteriores provam a ligação causal entre a deterioração económica e político-institucional e as dívidas ocultas, conforme o modelo causal deste estudo (ver figura 2). A seguir, o mal-estar social é consequência desta deterioração económica e político-institucional. Podemos resumir as conclusões em três categorias nas quais as DO criaram mal-estar.

1. **Mal-estar social devido a menos gastos públicos** - Há o mal-estar que se presume ter acontecido por causa de cortes orçamentais nos sectores sociais, tal como na educação, na saúde, e em infraestruturas sociais. Também em outros sectores os cortes nos gastos públicos não poderiam senão criar um desconforto social. Nesta categoria conta-se o desemprego, a desvalorização e o atraso dos salários e das pensões.
2. **A pobreza aumentou com a crise económica** - Os estudos de pobreza multidimensional confirmam que as melhorias observadas no país ao longo de muitos anos estagnaram no período entre 2015 e 2018. Sem nenhum progresso nestes anos, o resultado foi um aumento em números absolutos de pobres, devido ao grande crescimento da população. Quanto à pobreza de consumo, ainda se espera pelos resultados nacionais dos primeiros Inquéritos de Orçamento Familiar (IOF), a seguir aos de 2015, que mostrarão com alguma exactidão a evolução da pobreza no país ao longo dos anos afectados pelas DO. Por sua vez, a projecção dos níveis de pobreza a partir o último IOF (2014/2015) permite-nos avançar uma estimativa do número de pessoas que caíram para baixo da linha oficial de pobreza de consumo por causa das DO. Conclui-se: **Por causa das DO, pelo menos 1,7 milhões de pessoas ficaram pobres entre 2015 e 2016, e pelo menos 1,9 milhões até 2019.**

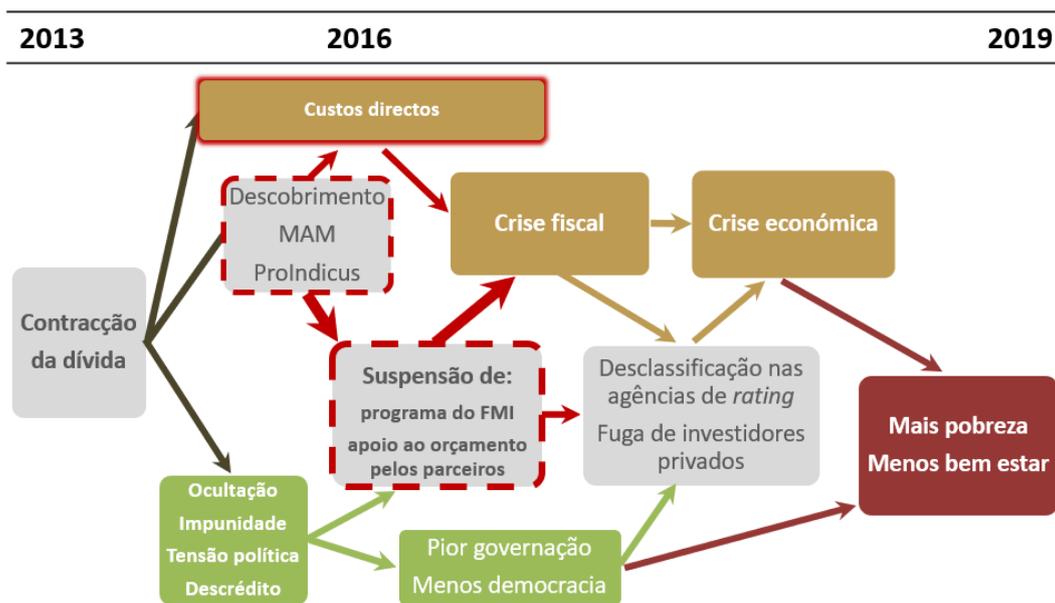


SUMÁRIO DAS CONCLUSÕES

6. SUMÁRIO DAS CONCLUSÕES

O **objectivo** deste relatório¹⁵⁹ foi o de criar um inventário de todos os custos e conseqüências do descalabro das dívidas ocultas (DO) – económicos, político-institucionais e sociais – e onde for possível quantificar o seu tamanho em valores monetários ou em outras medidas numéricas. Onde não foi possível quantificar os danos, teve-se o objectivo de mostrar os mecanismos pelos quais as DO produziram algum dano. O seu **propósito** é igualmente urgente: o de promover um debate informado e baseado em factos e análises sóbrias sobre as DO e os seus altíssimos custos e gravíssimas conseqüências, alertando à sociedade dos perigos que a corrupção política representa. Há um último propósito: a questão de **reparações pelos danos causados** será levantada em fóruns da política doméstica e internacional, e talvez ainda em tribunais. Este relatório é um modesto contributo.

O gráfico ilustra como se explica a evolução da crise – com efeitos em cadeia – desde a contracção da dívida até às últimas conseqüências: mais pobreza e menos bem estar para os moçambicanos.



Através de pagamentos directos associados à dívida, à gestão do descalabro, e ainda os efeitos devastadores na economia, os moçambicanos já pagaram, entre 2016 e 2019, mais do que USD 11 biliões, ou USD 403 per capita. Terão de pagar mais USD 4 biliões em serviço da dívida – e ainda sofrerão as conseqüências dos estragos económicos no futuro. Também devido às DO as instituições políticas pioraram, o país ficou mais autoritário, houve uma redução do bem-estar social, e a pobreza aumentou rapidamente: Quase 1,9 milhões de pessoas caíram abaixo da linha de pobreza de consumo entre 2016 e 2019 por causa das dívidas ocultas.

6.1 Fraude e corrupção política

Em 2013 e 2014, os bancos Credit Suisse e VTB deram por empréstimo 622 milhões de dólares à ProIndicus e 535 milhões à MAM e ajudaram a colocar 850 milhões de dólares em obrigações (bonos) no mercado internacional relacionados à EMATUM. A tentativa de esconder a existência da dívida que resultara deste negócio, deu origem àquelas que foram apelidadas como sendo as “dívidas ocultas”.

As dívidas ocultas têm sido **um descalabro** crescente desde que as primeiras dívidas foram reveladas em 2013, as da EMATUM. Em vez de celebrar um êxito na modernização económica – como evidentemente era a pretensão da exibição de pompa e circunstância – a visita dos dois presidentes de Moçambique e da França aos estaleiros da Prinvest em

¹⁵⁹ O relatório é resultado de uma colaboração entre o Centro de Integridade Pública e o Chr. Michelsen Institute.

Cherbourg em Setembro de 2013 levantou espanto, crítica e muitas interrogações.¹⁶⁰ Os relatos da imprensa internacional da altura insinuavam “jogo sujo” no negócio. Não tardou, e o governo de Moçambique estava a tentar apaziguar a comunidade doadora, que já em 2013 ameaçava retirar apoio prometido ao orçamento do Estado.¹⁶¹ A verdadeira crise instalou-se a partir de 2016, ao se descobrirem as dívidas da ProIndicus e da MAM.

O Governo de Moçambique, como entidade colectiva, optou pela via de ocultação dos factos. Ao não “pôr as cartas na mesa”, o Governo alimentou um clima de suspeitas e desconfiança que a partir de Abril de 2016 transformou-se em consequências económicas e político-institucionais.

Não é conhecido nenhum benefício que as empresas (Ematum, ProIndicus e MAM) tenham trazido para os cidadãos moçambicanos – pois nunca vieram a ser operativas até finalmente serem dissolvidas em 2020. Portanto, qualquer efeito tem sido negativo, ou seja, um custo (ver cap. 1).

As DO foram resultado de **um esquema fraudulento** que visava enriquecer um punhado de pessoas **em três campos**. O protagonista principal do esquema parece ter sido a Privinvest. Teve contrapartes nos bancos Europeus: Credit Suisse e VTB. De certa forma, os moçambicanos comuns têm sido vítimas absolutamente inocentes de esquemas elaborados por estrangeiros com o intuito de se enriquecerem. Mas, sem o envolvimento corrupto de funcionários e políticos muito próximos da cúpula do poder presidencial em Moçambique, e sem a assinatura do Ministro das Finanças nas garantias estatais, a fraude não poderia ter avançado. É o maior escândalo de corrupção de Moçambique desde a independência, medido tanto em dinheiro como nas consequências indirectas.

As DO resumem-se em um caso de **redistribuição regressiva** – em simples palavras, redistribuição de pobres para ricos. As DO aumentaram a riqueza de um pequeno grupo de pessoas envolvidas na fraude, em Moçambique e no estrangeiro. Estas pessoas deixaram a conta para ser paga pelos moçambicanos comuns, a maioria dos quais são pobres (ver cap. 5).

6.2 Os custos financeiros directos

No capítulo 2 apresentam-se, em termos globais, os custos ou prejuízos financeiros assumidos pelo Governo por parte dos cidadãos moçambicanos associados às despesas (monetárias) relacionadas com as DO. O valor actual dos prejuízos financeiros associados às despesas (monetárias), actuais e futuras, somam-se no total aos **4.618,7 milhões de dólares americanos**, o equivalente a cerca de **159 USD por cidadão moçambicano**.

Este valor inclui custos em retrospectiva e os que virão no futuro: i) os custos directos (pagos) relacionados com os empréstimos assumidos pelo Governo até o fim de 2019, que somam 674,2 milhões de USD, e ii) o valor actual (*present value*) dos custos directos relacionados com os empréstimos no futuro,¹⁶² de 2019 em diante, que somam USD 3.929,8 milhões. É de salientar que no período 2013 até hoje, o valor de dívida remanescente subiu em relação ao valor inicial por causa de incumprimento dos pagamentos dos juros (em termos técnicos juros atrasados são “capitalizados”).

A tabela abaixo apresenta os detalhes das estimativas¹⁶³ deste valor actual (em USD milhões):

	EMATUM	MAM	ProIndicus
Capital sujeito a reestruturação	900,0	644,02	674,0
Total dos Juros 2020-2031	645,8	462,08	483,6
Outros custos da reestruturação	40,0	40,0	40,0
Total global – 3,929.8	1.585,8	1.146,40	1.197,6

¹⁶⁰ ‘Compra milionária de barcos franceses em Moçambique levanta suspeitas’, DW, Outubro 2, 2013; ‘France-Mozambique ship deal raises questions’, AP, Setembro 30, 2013.

¹⁶¹ ‘Mozambique attempts to placate donors about \$850m bond’, Mail&Guardian, Novembro 13, 2013.

¹⁶² O cálculo do componente futuro baseia-se nos termos de reestruturação de cada empréstimo conhecidos até então. Fez-se a suposição que os credores dos empréstimos para MAM e ProIndicus irão aceitar termos iguais às da EMATUM.

¹⁶³ Montante apurado através da metodologia de actualização de capitais, usando os termos da reestruturação da EMATUM.

Existe um risco significativo de cada vez mais altos custos financeiros relacionados com estas dívidas por causa de incapacidade de cumprir os prazos e os termos de reembolso.

O montante total em empréstimos contratado pelo Governo moçambicano foi inicialmente de USD 2,007 milhões. Em termos percentuais este valor das DO representava, em 2018, 21,5% da dívida externa de USD 9.682,0 e 15% da dívida pública total do país.

O governo moçambicano já gastou quase USD 700 milhões nas DO e – a não ser que se consiga livrar da dívida – terá de pagar quase USD 4.000 milhões na década que vem. Estes valores poderiam ter sido muito melhor aplicados para outros fins que contribuíssem para o desenvolvimento do país e bem-estar dos cidadãos. Com os valores pagos até ao fim de 2019, em cumprimento do serviço da dívida associado às DO, seria possível construir, por exemplo:

- 898 centros de saúde tipo 2 ou,
- 56.000 salas de aula para 25 alunos.

Com os valores que terá de pagar até 2031 poderiam construir-se:

- mais de 5.000 centros de saúde tipo 2 ou,
- 320.000 novas salas de aulas, o suficiente para todas as crianças em idade escolar.

6.3 Os prejuízos económicos

Os estragos económicos foram muito além dos custos directos financeiros. No capítulo 3 apresentam-se os **prejuízos indirectos** das DO entre 2016 e 2019. Os custos destes foram **em média de USD 95 por cidadão, por ano** – portanto, mais ainda que os custos directos (USD 6 por ano por cidadão durante o mesmo período). Se não existissem as DO, a desaceleração da economia moçambicana (menos crescimento real do PIB) seria de 1,1 pp em vez de 2,9 pp de 2015 para 2016 – ou seja, **as DO explicam 62,1% da desaceleração real do PIB** naquele ano.

As reacções ao descobrimento das DO desencadearam efeitos nocivos em forma de “bola de neve”. Para explicar a devastação, esta análise identifica quatro reacções imediatas directamente atribuíveis às DO – por parte de diferentes actores económicos e instituições internacionais em Abril de 2016 quando se teve conhecimento da existência destas dívidas:

- (1) suspendeu-se o programa financeiro com o FMI;
- (2) todo o apoio orçamental e programático foi suspenso pelos parceiros;
- (3) os investidores privados reduziram drasticamente o fluxo de fundos para Moçambique;
- (4) as agências de *rating* reduziram a classificação de Moçambique de “CC com perspectivas negativas” para “*selective default*”.

Estas reacções foram *directamente atribuídas* às DO. Os pontos 1 e 2 – a redução de apoio dos doadores” – foram unicamente atribuíveis ao descobrimento da tão alta dívida, **uma perda directa de USD 831 milhões de 2015 para 2016.**

No seu conjunto, estas reacções deram um choque à economia moçambicana e desencadearam uma estagnação que representa **uma ruptura na trajetória positiva de crescimento económico, a estabilidade macroeconómica e as boas relações internacionais.**

Destaques: As DO causaram prejuízos imediatos nas finanças públicas

- Os parceiros de Cooperação Internacional suspenderam o apoio ao orçamento de Estado.
- A queda na receita do Estado (sem mais-valias) e despesa total em 3,2 pp e 10,5 pp do PIB entre 2014 e 2019, respectivamente, conduzindo à reprogramações dos orçamentos.
- Corte na despesa de investimento em 3,5 pp do PIB em 2016, e 3,3 pp em 2019, comparado com 2015, limitando a intervenção do Governo nos sectores estratégicos para o desenvolvimento do país, com destaque de impactos negativos para a saúde, a educação, a agricultura e as infraestruturas.
- Aumento significativo no endividamento interno para financiar o défice fiscal. O financiamento crescente do défice mediante endividamento interno causou um crescimento desproporcionado dos encargos da dívida.

As DO provocaram **instabilidade nos sectores monetário e cambial**. A queda nos recursos externos (divisas) causou uma **depreciação do metical** e um **aumento das taxas de juro**.

Destaques: impacto das DO nos sectores monetário e cambial

- Sucessivos ajustamentos em alta das principais taxas directoras, resultando no aumento da taxa de juros nos bancos comerciais.
- Incremento da Facilidade Permanente de Cedência (FPC), Facilidade Permanente de Depósitos (FPD) e Taxa de Juros de Bilhetes do Tesouro (BT) 365 dias em 13,75 pp, 14,00 pp e 24,88 pp, respectivamente, entre o I Trimestre de 2013 e o I Trimestre de 2017.
- Diminuição dos fundos emprestáveis ao sector privado devido à concorrência imposta pela procura de financiamento pelo Governo.
- Diminuição de financiamento bancário para as empresas devido ao custo elevado do crédito: o crédito à economia teve crescimento negativo em 2017 e 2018, caindo, em percentagem do PIB, de 38,0% em 2016 para 24,8% em 2018 e 24,5% em 2019.
- Aumento do volume de créditos malparados em 66% entre 2015 e 2016.
- Insustentabilidade do sector empresarial devido ao incumprimento pelo Estado das suas obrigações creditícias.
- Depreciação acentuada do Metical, acima dos 50% face às principais moedas transacionadas no país. Isto culminou com um agravamento do custo das importações e do *stock* da dívida externa.

Sem as medidas monetárias do Banco de Moçambique, a depreciação (e portanto a inflação) teria sido muito mais alta em 2018 e 2019, reflectindo, pois, um impacto positivo das medidas nos sectores monetário e cambial mas com efeitos negativos no sector real.

Em consequência das DO, houve uma **aceleração da inflação** o que resultou na **redução do poder de compra** dos moçambicanos.

Destaques: impacto das DO sobre o poder de compra

- Aceleração da taxa de inflação anual média e acumulada. Aumentou de 4,21% e 2,96% em 2013, respectivamente, para um máximo recente de 19,85% e 25,27% em 2016, respectivamente.
- Suspensão pelo Governo dos subsídios aos combustíveis, electricidade e água, pão e aos transportadores públicos resultando na transferência dos custos para a população e agravamento do custo dos bens e serviços de primeira necessidade.
- Redução da capacidade do cidadão de suprir as suas necessidades básicas (alimentação, saúde, transporte e habitação) devido ao agravamento do custo de vida.

A dívida pública disparou, levando à **deterioração do volume e da composição da dívida** (relativamente menos dívida externa e mais dívida interna) e nos termos contratuais, no seu conjunto, aumentaram o custo e portanto o risco fiscal, o que levou Moçambique a uma situação de um círculo vicioso quanto às dividas.

Destaques: impacto das DO na gestão da dívida pública

- Incremento do volume de endividamento público para níveis insustentáveis, dos 43% em 2013 para 79% em 2019.
- Classificação do país como inadimplente pelas agências de notação de risco, resultando na redução da capacidade de contracção de empréstimos no mercado internacional.
- Risco de a função pública paralisar e a economia entrar em colapso se o Governo não financiasse o orçamento elaborado mediante crédito bancário, resultando num forte aumento do endividamento interno.

Quanto ao sector externo, o aumento dos riscos fiscais reduziu o **nível dos investimentos directos estrangeiros (IDE), e de cooperação internacional**, influenciando os comportamentos dos agentes económicos e dos cidadãos e contribuindo para um abrandamento da economia moçambicana.

Destaques: impacto das DO no sector externo

- Desaceleração do comércio externo. Houve uma redução do volume de importações em cerca de 55%, entre 2013 e 2016, resultando na dificuldade em suprir necessidades básicas de consumo e de investimento. O volume de exportações abrandou modestamente.
- Deterioração da capacidade de importação de bens essenciais (combustíveis, cereais, entre outros) devido à falta de crédito à economia, tanto em divisas como em moeda nacional, por parte dos bancos comerciais.
- Aumento dos desembolsos em moeda estrangeira para fazer face ao serviço das DO.
- Redução do IDE, excluindo os grandes projectos, em 54,9% entre 2014 e 2019, com consequências nefastas para o crescimento económico.

Que parte do abrandamento do crescimento económico real no período – dos 7,0% em 2013 para 2,3% em 2019 – **se explica pelas DO?** O ano crucial é o de 2015 para 2016, quando se constata uma queda no crescimento do PIB real de 2,9 pontos percentuais (pp) entre 2015 (de 6,7% para 3,8%). Para estimar até que ponto essa diferença é atribuível às DO, a metodologia¹⁶⁴ toma em conta o facto de que a economia moçambicana enfrentaria os mesmos desafios “extra-DO” (não ligadas às DO) no cenário contrafactual como no cenário vivido.

Foram devidamente considerados os factores principais “extra-DO” subjacentes na economia moçambicana: os impactos climáticos (cheias, secas), a volatilidade dos preços dos commodities (minerais e carvão, etc.) e a tensão político-militar de 2016-18. Chega-se à conclusão de que apenas o último teve um impacto de 1,1 pp da queda no PIB (no máximo, e provavelmente menos). Tirando este número da queda do PIB real total de 2,9 pp entre 2015 e 2016, chega-se à conclusão que **o impacto total sobre as DO na desaceleração da economia de Moçambique em 2016 foi no mínimo de 1,8 pp**. Isto quer dizer que **as DO explicam, no mínimo, 62,1% da desaceleração do PIB**.

O capítulo 3 (tabela 3.2) também converte essas perdas da produção real em valores financeiros para calcular uma perda (mínima) financeira. Este montante é convertido em PIB per capita, resultando numa média de USD 95 por ano e por cidadão como perda do poder de compra potencial, ou 381 pelo quadriénio 2016-19 (representando para toda a população, USD 10.66 biliões). Esta redução no poder de compra de cada indivíduo em Moçambique representa um prejuízo económico anual, que nunca pode ser recuperado).

Sumário de custos e perdas por causa das DO, 2016-2019

	TOTAL					Per capita em USD
	em USD milhões					
	2016	2017	2018	2019	Total	
Custos directos, pagamentos feitos	674				674	22
Custos da desaceleração económica	3.384	3.120	2.339	1.815	10.659	381
Custos económicos totais	4.058	3.120	2.339	1.815	11.333	403

Se Moçambique for forçado a pagar as dívidas ocultas, ainda terá USD 3.930 milhões a pagar até 2031 em custos directos e, repete-se, os custos dos danos económicos continuarão a acumular-se.

¹⁶⁴ A abordagem analítica baseia-se numa comparação entre o desempenho macroeconómico no período 2016-2019 com o ano 2015, antes da descoberta das DO. Ela aposta numa análise do contra-factual, ou seja, a situação ou evento que não aconteceu, mas poderia ter acontecido. Neste caso o pressuposto é que sem as DO, a trajetória de crescimento económico continuaria a níveis muito mais altos do que aconteceu.

6.4 Custos e efeitos políticos e institucionais

O capítulo 4 discute os efeitos das dívidas ocultas nas instituições nacionais e no sistema político, incluindo a maneira como influenciaram as relações entre o governo de Moçambique e os demais actores nacionais e internacionais.

Nesta área, a prioridade metodológica foi a de mostrar, **primeiro**, a probabilidade causal entre as DO e um efeito (negativo) político-institucional e, **segundo**, os *mecanismos* causais, que explicam como as DO causaram prejuízos ao ambiente político-institucional. As análises deste estudo também foram alimentadas por dados tirados de estudos qualitativos (entrevistas e consulta de literatura relevante).

Inicialmente verifica-se um retrocesso durante o período das dívidas ocultas (2013-2019), mensurável em índices reconhecidos,¹⁶⁵ da qualidade de governação e das instituições políticas que visam sustentar a democracia, Estado de Direito e a qualidade da Justiça; além de uma redução de qualidade na gestão das finanças públicas e um retrocesso no combate à corrupção em geral. Conforme o Mo Ibrahim Index of African Governance, Moçambique consta entre os países cuja governação deteriorou mais rápido durante o período de 2013-2017, os anos em que os efeitos das DO começaram a sentir-se.

Em muitos indicadores e índices, a deterioração corresponde temporalmente com a descoberta das DO. Para estabelecer uma relação causal entre as DO e estas alterações no ambiente político-institucional foi necessário traçar o processo desde o início, e ainda olhar em detalhe para cada sub-sector da área.

Alem do custo financeiro e económico, que cedo ou tarde teria de ser assumido por alguém, os instigadores assumiram outros custos no momento de contracção da dívida. Foram denominados aqui como **os quatro custos “primordiais” das DO**, porque acompanharam inevitavelmente o acto de contrair a dívida de maneira ilícita e fraudulenta.

Tão certo como a fraude teria custos económicos ela também teria consequências prejudiciais à governação e às instituições democráticas visadas na Constituição de Moçambique. Por ser de natureza criminal, os instigadores tiveram de se envolver – e na qualidade de alguns serem governantes, também envolveram as instituições de governação – em actos que visavam: 1) **ocultar** a realidade acerca da contracção da dívida, além de tentar influenciar ou manipular o terreno político-institucional para garantir; 2) **impunidade**. As circunstâncias da angariação da dívida, a inserção de somas avultadas por entre as facções da Frelimo e a luta inevitável pela responsabilização, garantiria um aumento de; 3) **tensão política e luta de poder**. Por fim, ao tornar-se de conhecimento público, os contornos sobre as DO inevitavelmente levariam a **descredibilização**, não só dos instigadores, mas também do país, como também, das suas instituições governativas.

A tabela abaixo refere-se aos quatro custos primordiais assumidos com as DO, e como cada um se contrapõe aos seus respectivos princípios de boa governação e de um regime democrático.

(Ideal)	(Realidade)
Boa governação & regime democrático	Custo assumido com as DO
Transparência	Ocultação
Prestação de Contas	Impunidade
Cooperação em prol do bem público	Tensão política e luta de poder
Integridade e confiança	Descredibilização

Esta análise parte do pressuposto que estes quatro mecanismos “primordiais” forneceram o impulso que pôs em marcha um grande número de consequências das DO que rapidamente se desencadearam no ambiente político-institucional do país.

¹⁶⁵ Para este relatório foram consideradas e discutidas um leque de ferramentas reconhecidas em estudos internacionais sobre governação e democracia – incluindo os resultados relevantes no Afrobarómetro, que captura as opiniões dos Moçambicanos.

Aos quatro custos primordiais acrescenta-se um quinto: **a repressão e o autoritarismo que se seguiu foi uma escolha da liderança política do regime no poder.** A imprensa privada local e a sociedade civil começaram a fazer das dívidas o principal tema de notícias e debate. Desta maneira, provou-se que existe, ou existia, em Moçambique um espaço público suficientemente aberto para mostrar as limitações da estratégia da ocultação. Estes actores, na sua vez, sofreram as tentativas das forças ligadas ao aparelho do Partido-Estado de limitar este espaço público com medidas autoritárias. Tais acções tiveram como principais alvos a media local, a sociedade civil e os opositores políticos. Desta maneira, a governação tornou-se mais autoritária.

Resumo dos custos e consequências político-institucionais das dívidas ocultas:

Consequência geral	Custos específicos
1. O partido-Estado entrou num imbróglia político ...cujas contradições e conflitos dominarão a política nacional nos anos que vêm.	<ul style="list-style-type: none"> — Aumentou o nível e a gravidade dos conflitos políticos dentro do partido que tem sustentado o governo desde a independência, a tensão entre o partido no poder e outras forças políticas do país e ainda entre as instituições do Estado. — As DO abriram uma desordem constitucional, com o governo ignorando os mandamentos do Conselho Constitucional. — Ficou menos espaço para deliberações sobre programas e soluções políticas, e aumentou a tendência de busca de poder para conseguir benesses e renda na lógica de vez-vez (alteração de oportunidades entre facções elitistas).
2. A governação piorou As instituições de contrapeso e controlo contra o Executivo foram fragilizadas, assim reduzindo a responsabilização e aumentando o risco de impunidade dos governantes.	<ul style="list-style-type: none"> — Salvo algumas excepções notáveis, ambos os ramos de contrapeso contra o Executivo, o poder judicial e o poder legislativo, têm, até ao presente, falhado o teste das DO. Os responsáveis (alguns antigos governantes) do escândalo ainda não foram julgados, e o poder judiciário mostra-se incapaz de forçar o Governo a conformar-se com a legalidade, abandonando a sua gestão inconstitucional da dívida. — A qualidade do sistema de gestão das finanças públicas diminuiu. Com o objectivo provável de ocultação das DO, a gestão pública tornou-se mais centralizada, e todo o processo de reformas para estabelecer mais transparência na gestão das finanças públicas estagnou.
3. O regime político ficou descredibilizado Os cidadãos nacionais e os parceiros de cooperação perderam a confiança no Governo, e o país acabou por cair no descredibilização a nível internacional.	<ul style="list-style-type: none"> — Os parceiros mais antigos e “fiéis” ao governo do Moçambique reagiram com incredulidade e agastamento perante a descoberta das DO, de tal maneira que retiraram grande parte do seu apoio financeiro ao país. — Todas as grandes agências de notação de risco (S&P, Moody’s e Fitch) colocaram a credibilidade de Moçambique entre os menos credíveis do mundo, ao nível da Venezuela, logo a seguir à descoberta das dívidas do MAM & ProIndicus em 2016.
4. Moçambique ficou menos democrático e mais autoritário O governo tornou-se mais autoritário para compensar a crise de legitimidade pública, conflitos internos e desordem institucional.	<ul style="list-style-type: none"> — As 5 variantes da democracia medidas nos índices do Varieties of Democracy (V-Dem) observam uma deterioração da pontuação de Moçambique no período, acentuada após 2016. — Em 2018 Moçambique é classificado pela primeira vez, no Índice da Democracia elaborada por EIU, como um país autoritário. — Há indicações fortes de um declínio na qualidade das eleições. — A Repórteres Sem Fronteira relata um declínio constante na liberdade de imprensa desde 2013. Uma série de medidas implementadas por entidades estatais ou algumas facções dentro do partido no poder foram direccionadas para intimidar ou complicar a situação para os críticos nos média nacionais e internacionais – uma tendência a crescer após a revelação das DO.

6.5 Os impactos sociais

O capítulo 5 concentra-se em mostrar como as DO impactaram nos níveis de pobreza, como a despesa pública nos sectores sociais diminuiu por causa das DO, assim aumentando o mal-estar social, e como na percepção dos moçambicanos, o período pós-DO é percebido com o aumento do custo de vida.

O financiamento externo ao Orçamento do Estado caiu aproximadamente USD 1,2 mil milhões por ano, de USD 1,98 mil milhões em 2013 para 821 milhões em 2016. Reagindo à redução de apoio internacional ao Orçamento do Estado, em particular após o descobrimento das DO em 2016, além da abrupta redução de acesso ao crédito internacional, o governo reviu por baixo, o orçamento em meados de 2016. A seguir, a despesa pública (real, em USD) reduziu para menos de metade em 2016, comparado com o de 2014.

A despesa real nos “sectores sociais” *per capita* caiu drasticamente após as DO. Caiu, de 2015 para 2016 –ano em que as DO foram reveladas – de USD 41 para 28 no sector de educação (menos 32%) e de USD 18 para 12 (menos 34%) no sector de saúde.

Comparando as médias dos triénios antes e depois da revelação das DO em 2016, e tomando em consideração que *pelo menos 70,6%* da crise económica a partir de 2016 deve-se às DO, acerta-se que:

- A despesa pública na educação caiu em USD 20, por cada aluno e estudante, durante cada ano no período 2016-2018.
- A despesa no sector de saúde caiu em USD 7, por cada cidadão moçambicano, todos os anos entre 2016 e 2018.

Os cortes orçamentais afectaram moçambicanos em todas as camadas – certamente os pobres, mas também assalariados e outros que directamente ou indirectamente dependem da capacidade do Estado de gastar.

A pobreza aumentou por causa das DO. Foram analisados os efeitos das DO em duas maneiras de medir a pobreza: a *pobreza de consumo* (ingresso e capacidade de consumo familiar) e a *pobreza multidimensional* (acesso a bens e serviços).¹⁶⁶

Para estimar a *pobreza de consumo*, não existem dados ao nível nacional após o último Inquérito ao Orçamento Familiar em 2015. Por isso, neste estudo recorreu-se a projecções sobre o efeito da inflação em 2016 na capacidade das famílias de consumir a cesta básica – os membros das famílias que não o conseguem, são considerados pobres (ou por baixo do limiar de pobreza).

- Tomando todas as precauções na estimação, descobre-se que **por causa das DO, pelo menos 1,7 milhões de pessoas caíram abaixo do limiar de pobreza de consumo entre 2015 e 2016, e pelo menos 1,9 milhões até 2019.**

A *pobreza multidimensional* permite capturar melhor a intensidade da pobreza ao longo do tempo. Outros estudos mostram que a *pobreza multidimensional* é numericamente maior que a *pobreza de consumo*, que nos anos 2015-2018 houve um aumento absoluto de gente em *pobreza multidimensional* devido ao forte crescimento da população, e que medido desta maneira, a *pobreza* intensificou-se. Em termos relativos (percentagens da população) a redução de *pobreza* observada durante o início do século tornou-se estagnação, mas não se registou um aumento relativo no período. Estimando a contribuição das DO no abrandamento económico (70,6%) que levou ao aumento de moçambicanos em *pobreza multidimensional*, chega-se ao seguinte:

- Como cerca de 1 milhão de pessoas se juntaram às fileiras da *pobreza multidimensional* entre 2015 e 2018, o período após as DO, propomos que **706.000 não teriam entrado nesta estatística se não fossem as DO.**

Respondendo aos sete inquéritos repetidos regularmente pelo Afrobarómetro entre 2002 e Agosto de 2018, **os moçambicanos**

¹⁶⁶ Para a estimação da pobreza em Moçambique apoiamos-nos fortemente no trabalho feito por UNU-WIDER.

testemunham o mal-estar socioeconómico. Numa amostra representativa, moçambicanas e moçambicanos deram as suas apreciações sobre a *performance* do governo em diferentes áreas socioeconómicas: a economia, pobreza e o emprego; desigualdade; segurança alimentar; saúde, educação e água.

- Comparando os inquiridos em 2015 e o último inquérito que terminou em Agosto de 2018, houve uma subida notável e significativa na insatisfação, e esta tornou-se mais intensa em todas as áreas. As opiniões dos moçambicanos indicam que a situação socioeconómica piorou nos anos a seguir a revelação das DO e que o mal-estar sentido “no dia-a-dia” reflecte-se nas opiniões de cada vez mais moçambicanos, após as DO.
- A insatisfação que mais se intensificou entre 2015 e 2018 foi com a capacidade do governo de ‘criar emprego’ e ‘melhorar a vida dos pobres’.



ANEXOS

7. ANEXOS

Anexo para o capítulo 2

O anexo apresenta informação que apoia o capítulo 2 do relatório e oferece informação adicional em relação à história do empréstimo da EMATUM (Secção A), dados sobre o processo da reestruturação da dívida da EMATUM, e o cálculo do valor actual (Secção B), e informação sobre os outros dois empréstimos (Secção C).

EMATUM

A. História do Empréstimo da EMATUM

A Empresa Moçambicana de Atum SA (EMATUM), contraiu em Março de 2013 um empréstimo no valor nominal de USD 850 milhões.¹ O plano de amortização do referido empréstimo apresentava-se como se segue:

Tabela A1: Empréstimo da EMATUM (original)

Valor da Dívida (em Milhões de dólares)	850
Maturidade	2020
Período de deferimento	4 semestres
Início de pagamento	Março de 2015
Modalidade de reembolso	Semestral
Valor da amortização semestral (em milhões de dólares) e juros	76,5+juros (LIBOR + 6,5%)

Fonte: DNT

O serviço da dívida da EMATUM SA contratualmente teve início em Março de 2015, e compreendia pagamentos semestrais do capital de 76,5 milhões de dólares, mais os correspondentes juros, com término previsto para Setembro de 2020, segundo o plano de amortização originalmente acordado.

No entanto, em 2015, a empresa revelou incapacidade de honrar os compromissos assumidos, forçando o Estado, na qualidade de avalista, a efectuar os pagamentos.

Em Março de 2015, venceu a primeira prestação, nesta data foram pagos apenas os juros no montante de **26,8 milhões de dólares**, sendo que 11 milhões de dólares americanos foram suportados pela empresa e 15,8 milhões de dólares pelo Estado. Já em Setembro de 2015, venceu a segunda prestação e como a empresa apresentou mais uma vez dificuldades para pagar, o Estado viu-se obrigado a assumir a sua dívida, tendo, para o efeito, desembolsado, através do Orçamento do Estado, o valor de **103,3 milhões de dólares**, sendo 76,5 milhões referentes à amortização do capital e 26,8 milhões de dólares referente aos juros.

Em Abril de 2016, e no âmbito da assunção da dívida da EMATUM pelo Estado, foi negociada a sua reestruturação passando a assumir as seguintes características:

¹ Os títulos foram emitidos com uma taxa de desconto de 92,051%, equivalente a USD 782,43 milhões – mas o montante a repagar foi mesmo de USD 850 milhões. O preço de emissão de um título, para atrair investidores, é baseado na relação entre a taxa de juro nominal que o bono paga e a taxa de juro de mercado sendo paga na mesma data para obrigações da mesma qualidade. Os elementos para determinar o preço de emissão são os juros nominais pagos pelo bono; o valor presente do bono; e o valor presente dos pagamentos de juros. Para emitir um título corporativo para um país como Moçambique, que mesmo em 2013 já tinha uma classificação de crédito “B” (grau “altamente especulativo” não apto para investimento), os bancos emissores tinham que oferecer os bonos com um desconto para gerar uma taxa de mercado atraente (mais baixo o preço de um bono, mais elevado seu rendimento).

Tabela A2. Empréstimo da EMATUM, em milhões de USD (primeira reestruturação – Abril de 2016)

Valor da Dívida	726,5
Maturidade	2023 (7 anos)
Período de diferimento	2 semestres (até Janeiro de 2017)
Início de pagamento dos juros / taxa	Janeiro de 2017 / 10,5%
Periodicidade dos juros	7 (anual)
Modalidade de reembolso do capital	Um único pagamento em 2023 (<i>bullet payment</i> ²)
Valor da modalidade de reembolso	n/a

Fonte: DNT

Por forma a dar seguimento ao pagamento das dívidas assumidas, considerando a reestruturação de Abril de 2016, o Governo contraiu em 2016 um empréstimo junto do Banco de Moçambique, no valor de 199,8 milhões de dólares (14.262 milhões de Meticais), para o pagamento do cupão das dívidas da EMATUM SA (132,3 milhões de dólares) e da ProIndicus SA (67,5 milhões de dólares).

Nos anos de 2017 e 2018 não foram efectuados pagamentos adicionais referentes à amortização de capital e juros das DO. Porém, em 2019, nos termos da proposta de reestruturação dos títulos soberanos emitida a 24 de Setembro de 2019 (GdM 2019) e aprovada por meio de uma deliberação escrita dos obrigacionistas detentores de 99,5% do valor agregado do capital dos títulos existentes em dívida, com a reestruturação terminada, o Governo efectuou um pagamento de USD 40 milhões,³ referente às taxas de consentimento e pagamento por troca.

Tabela A3: Comparação dos Encargos da Dívida MOZAM 2023 e Reestruturação

	MOZAM2023	MOZAM 2032
Instrumento	\$726,5 milhões	\$900,0 milhões (inclui juros não pagos)
Maturidade (Anos)	7	12
Amortização do Capital	Bullet, \$765,0 milhões (2023)	4 anos, \$112,5 milhões por semestre (2028-2031)
Taxa de Juro	10.5%	7.52%
Juros Anuais (Media)	\$76,0 milhões	5% ate 2025 (\$47,0 milhões); 9% ate 2031 (\$81,0 milhões)

Fonte: MEF – DPED

B. Secção 1: Informação sobre a reestruturação da dívida da EMATUM

A análise a seguir toma em consideração o último acordo de princípios alcançado pelo Governo de Moçambique com os detentores dos títulos de dívida da EMATUM (Tabela A3) para a reestruturação da dívida.

Calculou-se o valor actual deste custo de reestruturação, quer dizer os custos totais das amortizações, juros, e outros custos a serem pagos até a maturidade do empréstimo em 2031. A estimativa foi feita com recurso à metodologia de cálculo financeiro de actualização de capitais (Valor Presente, *Present Value*) com recurso a seguinte fórmula:

Onde:
$$C_0 = \frac{C_n}{(1 + i)^n}$$

C_0 – Valor Actual (montante do empréstimo a ser pago com base na prestação periódica)

C_n – Prestação (Capital +Juros)

n – Número Total de Prestações

i – Taxa de Juros (ou taxa de desconto).

² Bullet Payment: é um tipo de empréstimo obrigacionista, em que o devedor, ao longo da vida do empréstimo, paga apenas os juros e reembolsa o capital de uma única vez no final do prazo.

³ Relatório da Dívida Pública 2019

O Ministério de Economia e Finanças (MEF), a 31 de Maio de 2019, divulgou um novo acordo de princípios com o Grupo Global de Obrigacionistas de Moçambique (GGMB – *sigla inglesa*), cuja versão final foi publicada no Boletim da República a 24 de Setembro de 2019 (GdM 2019).

Este cenário considera uma taxa de juros semestral de 5% até 2024 e de 9 % de 2024 até 2031. Nesta situação, o Governo pagaria até finais de 2031 um total de **USD 1.545,8 milhões** em termos nominais, sendo USD 900,0 milhões em capital (incluindo juros capitalizados de 2015 a 2019) e USD 645,8 milhões em juros. Além disto, pagou-se, como já mencionado acima, mais USD 8 milhões como taxa de consentimento e USD 32 milhões como pagamento por troca dos termos da reestruturação negociada em Novembro de 2018 (que nunca foi efectivado) com os novos prazos mais alargados na reestruturação de Setembro de 2019.

Tabela A4, Cálculo dos custos vinculados ao acordo de reestruturação (em milhões de USD)

Capital sujeito a reestruturação	900,0
Total dos Juros 2020-2031	645,8
Outros custos da reestruturação	40,0
Total global	1.585,8

Este acordo transmite a percepção enganadora de que o Governo não irá usar as receitas do gás para pagar a dívida ilegal da EMATUM – um elemento incluído e fortemente criticado na proposta de reestruturação descartada de Novembro de 2018 que pretendia a emissão de instrumentos de recuperação de valores associados aos projectos de gás das áreas 1 e 4 da bacia do Rovuma.

Entretanto, nesta reestruturação no modelo actual de gestão de finanças públicas (GFP), as receitas utilizadas para o serviço da dívida entre 2020 a 2031 incluiriam as receitas provenientes do gás.

Tabela A5. Plano de Reestruturação EMATUM

Plano de Reestruturação	24 de Setembro de 2019
Cupão	5% - a contar a partir de (mas excluindo) 15 de Julho de 2019 até 15 de Setembro de 2023
	9% - 15 de Março de 2024 até 15 de Setembro de 2031
Modalidade de pagamento de juros	Juros semestrais (e postecipados) a serem pagos nos dias 15/03 e 15/09, com início em 2020
Maturidade	15/09/2031
Capital	8 prestações semestrais iguais de USD 112,5 milhões 15/03 e 15/09 nos quatro anos 2028 a 2031
Taxa de Consentimento	Até USD 8,0 milhões no total para os obrigacionistas elegíveis que votarem a favor da reestruturação.
Pagamento por troca	USD 32,0 milhões no total para custear as despesas, honorários, e custos não reembolsados que o GGMB terá suportado com a negociação e implementação da reestruturação. O restante valor do pagamento por troca será distribuído pelos obrigacionistas pro rata na conclusão da reestruturação.

No entanto, o novo acordo apresenta os seguintes riscos:

- Por ter um período de maturidade relativamente curto, irá criar pressões para que a implementação favorável de políticas públicas seja colocada em segundo plano;
- Por estar subdividido em 4 parcelas anuais (ou 8 semestrais) de amortização do capital, o montante anual a pagar é de USD 225 milhões, o que representa um fardo elevado para o orçamento;
- Demonstra forte relação com as receitas do gás, uma vez que regista um aumento da taxa de juro em 4 pontos

- percentuais a partir de 2024, coincidentemente, altura em que inicia a exploração do gás;
- Para além das novas obrigações, o Governo disponibiliza-se a incorrer num custo de cerca de USD 40 milhões referentes à taxa de consentimento (USD 8 milhões) e pagamento por troca (USD 32 milhões).

Considerando os termos contratuais dos empréstimos contraídos sem o aval do Estado, apenas para o pagamento de juros, o país teria de desembolsar anualmente cerca de **USD 81,0 milhões**,⁴ o correspondente a **1,8%** da receita do Estado prevista para 2019.

C. Informação sobre os outros dois empréstimos

Empréstimo da Empresa Mozambique Asset Management, S.A. - MAM

Aos 20 de Maio de 2014 a empresa *Mozambique Asset Management SA* (MAM) assinou um acordo de financiamento com o VTB Capital⁵ avaliado em **USD 535 milhões**. O empréstimo foi contraído com a garantia do Governo moçambicano emitida pelo Ministério das Finanças e visava o estabelecimento de uma empresa de prestação de múltiplos serviços às indústrias do sector de petróleos, mineração, navegação, portos e alumínio, incluindo, dentre outras actividades, a exploração, comercialização e representação.

A MAM foi autorizada pelo governo de Moçambique a construir um estaleiro para a construção de embarcações em Pemba e três instalações, ao longo da costa, para provisão de serviços de manutenção as embarcações do governo, bem como a comerciais.

O plano de amortização do empréstimo apresentava-se conforme a tabela que se segue:

Tabela A6: Empréstimo da MAM

Valor da Dívida (em USD milhões)	535
Maturidade	2019 (4 anos)
Período de diferimento	2 anos
Início de pagamento	23 de Maio de 2016
Modalidade de reembolso	Anual
Valor da primeira prestação	USD 178 milhões (incluindo juro de Libor 12 meses+7,739%)

Fonte: Relatório Anual da Dívida 2019

Despesas bancárias no valor de **USD 35 milhões**, associadas à contratação do empréstimo pela MAM, foram pagas ao VTB. Este valor foi deduzido do montante total de financiamento, passando o montante do empréstimo a ser recebido pela MAM a ser avaliado em **USD 500 milhões**.

De acordo com o Relatório da Dívida Pública de 2019, o primeiro pagamento do referido empréstimo devia ser efectuado em Maio de 2016, no valor de 178 milhões de dólares. A mesma fonte menciona que segundo o estudo de viabilidade, a amortização seria também em 8 anos e libertaria uma receita bruta acumulada de USD 490 milhões por ano e custos operacionais totais de USD 260 milhões por ano, e uma receita líquida de USD 230 milhões por ano. A maturidade do crédito seria de 6 anos e um período de diferimento de 2 anos

⁴ 7,659.99 milhões de MT ao câmbio de 62.15 MT/USD de 30.07.19 do Banco de Moçambique. Os juros foram calculados considerando os termos contratuais dos empréstimos. As taxas de juros de referência consideradas para os empréstimos da: (i) EMATUM foi de LIBOR 6 meses + spread 3.2%; (ii) MAM = LIBOR 2 meses + 7%; e (iii) ProIndicus = LIBOR + 3.75 (Fonte: <https://www.global-rates.com/interest-rates/libor/american-dollar/2013.aspx>)

⁵ VTB Capital: é um banco de investimento russo, com sede em Moscovo, fundado em 2008.

Importa realçar que o relatório em apreço menciona que o serviço da dívida não tem sido realizado, sendo que a tabela abaixo apresenta o valor por pagar para cada empréstimo.

De um modo geral, as negociações entre a MAM e os credores destas dívidas encontram-se suspensas, aguardando o despacho da acção judicial movida pela Procuradoria-Geral da República contra o credor.

Assumindo, dentro do contexto deste exercício, que eventualmente o empréstimo para a MAM pode sofrer a mesma reestruturação que o empréstimo da EMATUM, surgem as seguintes quantidades financeiras:

Tabela A8. Cálculo dos custos vinculados a um possível acordo de reestruturação (em milhões de USD)

Capital sujeito a reestruturação	644,02
Total dos Juros 2020-2031	462,08
Outros custos da reestruturação	40,0
Total global	1.146,40

Empréstimo da Empresa ProIndicus, S. A

A ProIndicus SA e o banco Credit Suisse⁶ assinaram em Fevereiro de 2013 um acordo de financiamento avaliado em USD **372 milhões**. Este acordo sofreu duas emendas, a primeira a 14 de Junho de 2013 e a segunda a 17 de Dezembro de 2014, por forma a permitir a extensão do montante contratado para um limite máximo de **USD 900 milhões**. Tanto para o acordo original como para as emendas, foram emitidas garantias pelo governo moçambicano.

O montante efectivamente desembolsado foi de **USD 622 milhões**, sendo USD 504 milhões pela Credit Suisse e USD 118 milhões pelo VTB Capital. Os fundos foram directamente transferidos para as contas do adjudicatário *Privinvest Shipbuilding SAL* nos Emiratos Árabes Unidos.

O objectivo declarado da criação da empresa era de assegurar o desenvolvimento, financiamento e implementação de um sistema integrado de vigilância e segurança para a Zona Económica Exclusiva, bem como a prestação de serviços de segurança a infraestruturas.

Os detalhes referentes ao plano e modalidade de amortização do empréstimo da ProIndicus podem ser conferidos na tabela A9 que se segue:

Tabela A9: Empréstimo da ProIndicus

Valor da Dívida (em USD milhões)	622
Maturidade	8 anos
Período de diferimento	3 anos
Início de pagamento	-21 de Março de 2016
Modalidade de reembolso	Anual
Primeira prestação	USD 24 milhões (incluindo Libor de 12 meses + 3,75%)

Fonte: Relatório da Dívida Pública 2019

Do montante contratado, foram deduzidas despesas bancárias no valor de **USD 10,1 milhões** e retidos **USD 64,4 milhões** para a cobertura de despesas para com o adjudicatário, ficando para desembolso do empréstimo cerca de **USD 547,5 milhões**.

⁶ O Credit Suisse Group é um banco de investimento multinacional suíço que também presta serviços financeiros, o banco foi fundado em 1856 e tem a sua Sede em Zurique, na Suíça.

Adicionalmente, ficou acordado, no âmbito da emenda ao acordo assinado a 17 de Dezembro de 2014, que seriam pagas ao Credit Suisse, à VTB e à Palomar ao longo do período de vigência do empréstimo, despesas operacionais avaliadas em **USD 57,3 milhões**. Deste montante, foram pagos até a data **USD 14,7 milhões**.

Até finais de 2016, a soma de amortizações de capital e juros pagos totalizava **USD 96,4 milhões**, sendo **71,5 milhões** em juros e **24,9 milhões** em capital. Desde então nenhum pagamento adicional foi efectuado.

Assumindo também, dentro do contexto deste exercício, que eventualmente o empréstimo para a ProIndicus pode sofrer a mesma reestruturação que o empréstimo da EMATUM, surgem as seguintes quantidades financeiras:

Tabela A10. Cálculo dos custos vinculados a um possível acordo de reestruturação (em milhões de USD)

Capital sujeito a reestruturação	674,0
Total dos Juros 2020-2031	483,6
Outros custos da reestruturação	40,0
Total global	1.197,6

ANEXO 1 PARA CAPÍTULO 3

DELIBERAÇÕES DO COMITÉ DE POLÍTICA MONETÁRIA NO PERÍODO DE CHOQUE (2015-2017)

Com vista a conter as pressões inflacionárias e de depreciação no contexto do contínuo clima de incerteza na conjuntura económica doméstica e internacional, o BM teve de pautar por uma política monetária restritiva. Neste sentido várias intervenções foram feitas entre 2015 até finais de 2016.

Com excepção do Comité de Política Monetária (CPMO) nº 09/2016 do BM de 14 de Dezembro de 2016, que manteve as taxas directoras e o Coeficiente de Reservas Obrigatórias (RO), alterações com uma periodicidade quase mensal foram ocorrendo desde Junho de 2015 (vide caixa A1).

Caixa A1: Deliberações dos Comités de Política Monetária no período de choque (2015-2017)

Em Junho de 2015: Facilidade Permanente de Cedência (FPC) = 7,5%, Facilidade Permanente de Depósitos (FPD) = 1,5% e Coeficiente de Reservas Obrigatórias (RO) = 8,0%

Em Outubro de 2015: FPC =7,75% e FPD =2,0%;

Em Novembro de 2015: FPC=8,25% e FPD=2,75%;

Em Dezembro de 2015: FPC=9,75% e FPD=3,75%;

Em Fevereiro de 2016: FPC=10,75% e FPD=4,25%;

Em Abril de 2016: FPC=12,75%; FPD=5,75% e Reservas Obrigatórias (RO) em moeda estrangeira=15%;

Em Junho de 2016: FPC=14,25% e FPD=7,25%;

Em Julho, com efeitos a partir de 22 de Agosto de 2016: FPC=17,25%; FPD=10,25% e RO moeda nacional=13,0%;

Em Outubro de 2016, com efeitos imediatos: FPC=23,25%; FPD=16,25% e a partir de 22 de Novembro de 2016 RO de moeda nacional e estrangeira=15,50%;

Em Maio de 2017, o BM e a Associação Moçambicana dos Bancos assinam um Acordo sobre a uniformização da base de cálculo das taxas de juro do mercado (indexante único), revogando o acordo da MAIBOR e introduzindo a taxa MIMO.

Em Junho de 2017, passou a ser obrigatório a publicação mensal da prime rate que deriva do indexante único e do prémio do risco do mercado;

E, em Junho de 2017 é introduzido o princípio de taxa de câmbio de referência única.

Em Outubro de 2016, em resposta à conjuntura económica doméstica que veio piorando cada vez mais e sempre com vista a conter a pressão inflacionária e a depreciação da moeda nacional a nível do CPMO decidiu-se:

- Introduzir, com efeitos imediatos, o reporte obrigatório três vezes ao longo do dia, ao Banco de Moçambique, das taxas de câmbio praticadas pelos bancos comerciais nas transacções com o público;
- Limitar, com efeitos imediatos, o acesso dos bancos comerciais para um máximo de duas vezes por semana, o financiamento por sua iniciativa, através do recurso à janela de FPC; e
- Assegurar o cumprimento da meta revista da Base Monetária (BaM) estabelecida para Dezembro do ano em curso que é de 103.249 milhões de Meticais.

As actuações do BM foram-lhe impostas dada a política fiscal disfuncional agravada pela redução do IDE e a suspensão do Apoio Directo ao Orçamento pelos parceiros de cooperação. Ademais, contribuiu para esta deterioração das variáveis macroeconómicas a prevalência da tensão político-militar e a seca e estiagem na zona sul. Mas, o trabalho do BM de manter o equilíbrio macroeconómico é-lhe dificultado enormemente por uma política fiscal do Governo que não contempla proteger esse equilíbrio. O exemplo dos desafios causados por uma política fiscal débil e indisciplinada (expansiva) é encontrada no facto de que, nos últimos meses durante 2016-2017, as sucessivas intervenções do BM, visando implementar uma política monetária mais restritiva, tiveram lugar sem uma clara conjugação de políticas fiscais numa economia baseada na intermediação e não na produção e com forte dependência de importação de bens (até os de primeira necessidade).

Nota-se que, não obstante o esforço do BM, de acordo com o Comité de Política Monetária de Dezembro de 2016:

O desempenho fiscal nos primeiros nove meses de 2016 revela um agravamento do défice público e aumento do recurso, pelo Estado, ao financiamento interno, afectando a liquidez do sistema, com impactos sobre o andamento dos preços. A execução orçamental até Setembro de 2016 foi caracterizada por um ligeiro incremento da receita, contrariado por um substancial agravamento da despesa, o que contribuiu para elevar o défice público, antes e depois de donativos. Dados mais recentes sobre a actividade financeira do Estado no mês de Novembro mostram que a sua posição líquida junto do sistema bancário nacional deteriorou, em consequência de maior recurso ao financiamento interno, o que denota um incremento do risco fiscal sobre a liquidez da economia e, em última instância, sobre a inflação.

Em outras palavras, o que levou a economia ao descalabro não foi só a existência e descoberta das DO e o impacto sobre a liquidez do Governo, mas também as respostas descoordenadas e inconsistentes com as necessidades de ajustamento e estabilização da economia. Estas respostas inconsistentes e descoordenadas da políticas fiscal, e a necessidade do BM de implementar uma política mais árdua que do contrário necessária, magnificaram os impactos das DO, em lugar de os atenuar.

■

ANEXO 2 PARA CAPÍTULO 3

Conforme mostrado no capítulo 3, tabela 3.2, as perdas na produção real podem ser convertidas em dólares para calcular uma perda financeira. Neste anexo apresentamos os cálculos para o nosso argumento a respeito de um cenário contrafactual ortodoxo: que sem a descoberta das dívidas ocultas, a taxa de crescimento real poderia ter continuado perto do crescimento de 6,7% em 2015.

Tabela A3.1. Taxa de crescimento do PIB, potencial constante (em USD milhões)

	2015	2016	2017	2018	2019
(in real terms with respect to 2015)					
A. Crescimento real do PIB ¹	6.7%	3.8%	3.7%	3.4%	2.3%
B. Variação do crescimento real do PIB do ano “n” menos o crescimento do PIB do ano 2015, em pp		- 2.9	- 3.0	- 3.3	- 4.4
C. Factores extra-DO aplicados a quedas do PIB real observado, (crescimento real ano “n” menos crescimento do PIB real do ano 2015), em pp:					
— comércio		- 1.1	- 1.2	- 0.7	- 0.9
— agricultura		0.3	0.2	0.1	- 0.4
— indústrias extractivas		-0.1	0.9	0.0	-1.1
— outros		- 0.2	- 1.1	-0.9	- 0.2
Ajuste total a causa de factores extra-DO		- 1.1	-1.2	-1.5	-2.6
D. Pontos de percentagem explicativos das DO na queda do crescimento do PIB real (B - C), em pp		-1.8	-1.8	-1.8	-1.8
E. Percentagem explicativa das DO na queda do crescimento do PIB real (D / B)		62.1%	60.0%	54.5%	40.9%
F. PIB potencial em termos reais, em USD (2015 = 100) em milhões de USD	15,944	17,012	18,152	19,368	20,666
Taxa de crescimento do PIB, potencial		6.7%	6.7%	6.7%	6.7%
G. PIB real realizado, em USD (2015 = 100) em milhões de USD	15,944	16,550	17,162	17,746	18,154
H. Diferença entre o PIB real realizado e potencial, em milhões de USD	0	-462	-990	-1,623	-2,512
I. Potenciais perdas no PIB imputadas pelas DO		-287	-594	-884	-1,027
J. Soma da linha I					-2,793

Como no cálculo no texto, a metodologia leva em consideração o facto de que a economia moçambicana teria enfrentado desafios “extra-DO” (ou seja, não ligados às DO) no cenário contrafactual como no cenário que de facto aconteceu com as DO. Os principais factores “extra-DO” considerados foram os impactos climáticos, a volatilidade dos preços das matérias primas que o país exporta e a tensão político-militar.

No cenário apresentado na tabela A3.1, as linhas F - J da tabela 3.2 são substituídas pelos novos parâmetros, permanecendo as linhas A - E as mesmas.

Este cenário contrafactual alternativo gera uma perda de produção que vale 2,8 bilhões durante os quatro anos de 2016 para 2019. Conforme já mencionado, este é o impacto mínimo que as DO tiveram sobre o PIB real.

¹ A taxa de crescimento real elimina o impacto da inflação sobre a variação anual do PIB.

Bases de dados económicas (cap. 2-3)

BASES DE DADOS	URL (website da instituição, ou o mais “próximo” aos dados)
Banco de Moçambique	http://www.bancomoc.mz/
Banco Mundial (WB) Dados, relatórios e notas de imprensa sobre Moçambique	https://www.worldbank.org/en/search?q=mozambique
Fundo Monetário Internacional (FMI) Dados, relatórios e notas de imprensa sobre Moçambique	https://www.imf.org/en/Countries/MOZ
Instituto Nacional de Empregos (INEP) Vários boletins	http://www.inep.gov.mz/
Instituto Nacional de Estatística (INE) Dados demográficos e económicos	http://www.ine.gov.mz/estatisticas/
Jubilee Debt Campaign Dados sobre a dívida pública	https://data.jubileedebt.org.uk/
Knoema, 2019 Dados económicos globais	https://knoema.com/
Ministério da Economia e Finanças Orçamentos do Estado, vários anos Orçamento do Estado Revisto, 2016 Contas Gerais do Estado (CGE), vários anos e volumes. Execução Orçamental (REO), Relatórios de vários anos Dívida Pública, relatórios de vários anos Acordos de financiamento assinados para as três empresas, EMATUM, MAM e ProIndicus	http://www.mef.gov.mz/
Procuradoria Geral da República (PGR)	https://www.pgr.gov.mz/
Tribunal Administrativo Relatórios e pareceres da CGE do, vários anos e volumes	https://www.ta.gov.mz/Pages/RelatoriosPareceresCGE.aspx

Bases de dados sobre governação, instituições e análise política (cap. 4)

BASES DE DADOS	URL (website da instituição, ou o mais “próximo” aos dados)
Afrobarometro Vários inquéritos	https://afrobarometer.org/countries/mozambique-0
Economist Intelligence Unit Índice de democracia	https://www.economist.com/graphic-detail/2020/01/22/global-democracy-has-another-bad-year
IMF Fiscal Transparency Evaluations General Mozambique data page	https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Mozambique-Fiscal-Transparency-Evaluation-42686 https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/SSQ/MOZ
International Budget Partnership Open Budget Survey	https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/mozambique
Mo Ibrahim Index of African Governance	http://mo.ibrahim.foundation/iiag/
PEFA Public Expenditure and Financial Accountability assessment	https://www.pefa.org/assessments?&c_ids[]=158
V-Dem (Varieties of Democracy) Vários indicadores e índices	https://www.v-dem.net/en/online-graphing/
World Bank Governance Indicators	http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home

BIBLIOGRAFIA

Adam Smith International (2017). Mozambique: Fiduciary risk assessment, DFID/Adam Smith International.

AfDB (2020). Multi-country Covid-19 response support program (MCRSP) - Appraisal report, <https://www.afdb.org/en/documents/multinational-multi-country-covid-19-response-support-program-mcrsp-appraisal-report>.

Afrobarometer (2019). Citizens' views and experiences of corruption - Global corruption barometer Africa 2019. Berlin, Transparency International and Afrobarometer.

Arndt, C., F. Castigo, et al. (2018). Evolução da pobreza e do bem-estar em Moçambique, 1996/97-2014/15. Desafios para Moçambique 2018. S. Forquilha. Maputo, IESE.

Borowczak, W., F. Kaufmann, et al. (2020). How did the wine get watered down? A political-economic review of development and democracy in Mozambique in light of the Limited Access Order model. Berlin, Friedrich Ebert Stiftung.

Castel-Branco, C. N. (2015). Desafios da sustentabilidade do crescimento económico - uma "bolha económica" em Moçambique? Desafios para Moçambique, 2015. IESE. Maputo, IESE.

Castel-Branco, C. N. (2020). Finanças internacionais e formação do capitalismo nacional em Moçambique. Desafios para Moçambique 2020. S. Forquilha. Maputo, IESE.

Castel-Branco, C. N., F. Massarongo, et al. (2016). Mozambique's Secret Debt: The Impact on the Structure of the Debt and the Economic Consequences. IDEIAS, no.86. Maputo, IESE.

Castel-Branco, C. N., N. Massingue, et al. (2015). Questions on productive development in Mozambique. Maputo, IESE.

CIP (2019). Aspectos-chave do "golpe" da dívida ilegal, de acordo com a acusação federal americana contra Manuel Chang e outros alegadamente implicados. Maputo, Centro de Integridade Pública. <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2019/01/Aspectos-chave-do-%E2%80%9Cgolpe%E2%80%9D-da-di%CC%81vida-ilegal.pdf>.

CIP&CMI (2016). The costs of corruption to the Mozambican economy. Why it is important to fight corruption in a climate of fiscal fragility. CMI report: 6, 2016. Bergen, CMI.

Comissão Parlamentar de Inquérito (2016). Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito para Averiguar a Situação da Dívida Pública. Maputo, Assembleia Nacional de Moçambique.

Conselho Constitucional (2020). Acórdão n° 7 /CC/2020, de 8 de Maio de 2020. Processo n° 05/CC/2019. Fiscalização sucessiva abstracta da constitucionalidade e da legalidade. 05/CC/2019. Conselho Constitucional. República de Moçambique, <http://www.cconstitucional.org.mz/content/download/1290/7782/file/Acordao7.CC.2020.pdf>.

Corsetti, G. & P. Pesenti (2001). "Welfare and macroeconomic interdependence." The Quarterly Journal of Economics 116(2).

Cortês, E. (2018). Velhos amigos, novos adversários. As disputas, alianças e reconfigurações empresariais na elite política Moçambicana. PhD, Universidade de Lisboa.

Cotterill, J. (2019). Mozambique's ruling party closes ranks over 'tuna bond' scandal. Financial Times. New York, 14 January. <https://www.ft.com/content/4c7e8b30-15ab-11e9-a581-4ff78404524e> [accessed 25 April 2019]

Cravino, J. & A. Levchenko (2015). The anti-poor distributional effects of large exchange rate devaluations. Discussion paper. <https://voxeu.org/article/anti-poor-effects-large-exchange-rate-devaluations>, Centre for Economic Policy Research

Cust, J. & D. Mihalyi (2017). Evidence for a presource curse? Oil discoveries, elevated expectations, and growth disappointments. Policy Research Working paper, World Bank Group. 8140.

de Brito, L. (2019). A Frelimo, o marxismo e a construção do estado nacional 1962-1983. Maputo, IESE https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/03/livro_LB.pdf.

Egger, E.-M., V. Salvucci, et al. (2020). Evolution of multidimensional poverty in crisis-ridden Mozambique. WIDER Working Paper 2020/69. Helsinki, UNU-WIDER.

Eisendstadt, S. & L. Roniger, Eds. (1984). Patrons, clients and friends: Interpersonal relations and the structure of trust in a society. Cambridge, Cambridge University Press.

- Filipe, C. & J. Matine (2016). A Gestão Política da Dívida e Seu Impacto nas Políticas Fiscal e Monetária. CIP working paper. Edição No 42/2016. Maputo, https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/08/gestao_politica_da_divida.pdf.
- FMO (2015). Análise do impacto da dívida da EMATUM nas contas públicas nacionais. Fórum de Monitoria do Orçamento. Maputo, <https://www.slideshare.net/BenildeChilambe/analise-ematumfinal>.
- Frynas, G. & L. Buur (2020). “The presource curse in Africa: Economic and political effects of anticipating natural resource revenues.” *Extractive Industries and Society*(forthcoming).
- Ganho, A. (2016). “The murder of Gilles Cistac: Mozambique’s future at a crossroads.” *Review of African Political Economy* 43(147): 142-150.
- GdM (2016). Perfil de género de Moçambique. Maputo, Governo de Moçambique. Ministério do Género, Criança e Acção Social. http://www.mgcas.gov.mz/st/FileControl/Site/Doc/4021perfil_de_genero_de_mocambique.pdf.
- GdM (2019). Boletim da República do 24 de Setembro de 2019, 1ª série, número 186, 2º Suplemento Gov. de Moçambique. Maputo, <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Governo/Legislacao/Boletins-da-Republica/Boletins-da-Republica-2019>
- GdM (2019). Relatório sobre transparência, governação e corrupção. Julho de 2019. Maputo, Governo de Moçambique.
- Hanlon, J. (2010). Donors on strike. Mozambique news reports & clippings, (email newsletter). no. 157, March 8.
- Hanlon, J. (2017). “Following the donor-designed path to Mozambique’s US\$2.2 billion secret debt deal.” *Third World Quarterly* 38(3): <http://www.tandfonline.com/loi/ctwq20>
- Ibraimo, Y. (2019). Dinâmicas de endividamento público em Moçambique na década 2009-2018. Uma análise do contributo do livro desafios para Moçambique. *Desafios para Moçambique 2019*. S. Chichava. Maputo, IESE.
- ILPI (2013). Political economy analysis of the petroleum sector in Mozambique. Oslo, International Law and Policy Institute.
- IMF (2016). Staff report for the 2015 Article IV consultation. December 3, 2015. www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr1609.pdf New York, International Monetary Fund.
- Isaksen, J. & A. Williams (2016). Corruption and state-backed debts in Mozambique: What can external actors do? U4 Issue. U4 Anti-corruption Resource Centre. Bergen. No.6.
- Jones, S. & I. Tvedten (2019). “What does it mean to be poor? Investigating the qualitative-quantitative divide in Mozambique.” *World development* 2019(117): 153-166.
- KPMG (2016). Pesquisa sobre o sector bancário. Associação Moçambicana de Bancos. Maputo, <http://www.amb.co.mz/index.php/publicacao/pesquisa-do-sector-bancario/75-pesquisahttpwwwambcomzadministratorindexphoptioncomdocmanaviewdocument-do-sector-bancario-2016/file>
- Kroll (2017). Independent audit related to the loans contracted by ProIndicus S.A., EMATUM S.A and Mozambique Asset Management S.A. Report prepared for the Office of the Public Prosecutor of the Republic of Mozambique. Private and Confidential (leaked report).
- Macuane, J. J., L. Buur, et al. (2018). “Power, conflict and natural resources: The Mozambican crisis revisited.” *African Affairs* 117(468): 415-438.
- Mambo, F., Y. Paris, et al. (2018). Simulating the effect on households’ real consumption and poverty of the increase in prices that followed the 2015–16 economic crisis in Mozambique. WIDER Working Paper 2018/61. Helsinki, UNU-WIDER.
- Mandlate, O. (2017). A bolha económica moçambicana e o papel da porosidade económica na absorção dos recursos externos. *Desafios para Moçambique 2017*. IESE. Maputo, IESE.
- MEF (2016). Pobreza e bem-estar em Moçambique: Quarta avaliação nacional. Inquérito ao orçamento familiar - IOF 2014/15. Direcção de Estudos Económicos e Financeiros. Maputo, Ministério de Economia e Finanças.
- Mosca, J. & R. Aiuba (2017). Conjuntura económica da crise das Dívidas Ocultas. Fórum da Monitoria do Orçamento. Maputo, <https://omrmz.org/omrweb/wp-content/uploads/Comunicado-09-Conjuntura-economica-da-crise-das-d%C3%ADvidas-ocultas.pdf>.
- Nuvunga, A. & A. Orre (2019). The ‘secret loans affair’ and political corruption in Mozambique. *Political corruption in Africa. Extraction and power preservation*. I. Amundsen. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publishers Ltd.

- Orre, A. (2010). Entrenching the party-state in the multiparty era : Opposition parties, traditional authorities and new councils of local representatives in Angola and Mozambique. PhD dissertation, University of Bergen.
- Orre, A. & H. Rønning (2017). Mozambique: A political economy analysis (Report commissioned by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs). Oslo, NUPI/CMI.
- PGR (2018). Comunicado de Imprensa n.º 01/PGR/GC/012.3/2018 Maputo, Procuradoria-Geral da República. Ministério Público. <https://clubofmozambique.com/wp-content/uploads/2018/01/Comunicado-de-Imprensa.D%C3%ADvida-P%C3%ABblica.pdf>.
- PGR (2019). Acusação registada sob nº 33/2019 (Attorney General’s Indictment against 20 actors in the Secret Loans affair), Rep. de Moçambique, Tribunal Judicial da Cidade de Maputo.
- Rep. Moçambique (2004). Constituição da República, incluindo as revisões de 1996 e 2004, The Republic of Mozambique.
- Salimo, P., L. Buur, et al. (2020). “The politics of domestic gas: The Sasol natural gas deals in Mozambique.” *Extractive Industries and Society* Online version(<https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.05.017>).
- Skaaning, S.-E. (2018). “Different types of data and the validity of democracy measures.” *Politics and Governance* 6(1): 105-116.
- Stasavage, D. (1999). “Causes and consequences of corruption: Mozambique in transition.” *Commonwealth & Comparative Politics* 37(3): 65-97.
- Sumich, J. (2018). *The middle class in Mozambique: The state and the politics of transformation in Southern Africa*. New York, NY, Cambridge University Press.
- Tvedten, I. (2011). Mozambique country case study: Gender equality and development. Background papers for World Development Report 2012, World Bank,.
- Tvedten, I. & R. Picardo (2019). “‘Goats eat where they are tied up’: illicit and habitual corruption in Mozambique.” *Review of African Political Economy* 45(158).
- União Europeia (2019). Relatório final - Missão de observação eleitoral. Eleições gerais e das assembleias provinciais, 15 de Outubro 2019. Brussels, European Union https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eucom_moz2019_final_report_en.pdf.
- US Indictment (2018). Indictment against Jean Boustani, Manuel Chang, Andrew Pearse, Surjan Singh and Detelina Subeva. At United States District Court, Eastern District of New York, December 19.
- Weimer, B. & J. Carrilho (2017). *Political economy of decentralisation in Mozambique - Dynamics, Outcomes, Challenges*. Maputo, IESE.
- World Bank (2016). *Actualidade Económica de Moçambique - Navegando preços baixos*. W. Bank. Washington D.C, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/994831468197380482/pdf/105088-PORTUGUESE-BRI-ADD-SERIES-P156495-Mozambique-Economic-Update-March-2016-PR.pdf>.
- World Bank (2016). *Global economic perspectives. Spillovers amid weak growth*. Washington, The World Bank Group <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23435>.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



OXFAM



Norwegian Embassy



Reino dos Países Baixos



Suécia
Sverige

