



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Crise da Dívida Pública em Moçambique: Análise das Causas e Propostas de Solução

Amílcar Jaime da Rocha Amargar Ferreira

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Nuno Jorge Rodrigues Teles Sampaio, Professor,
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Co-orientadora:

Doutora Ana Cristina Narciso Fernandes Costa, Professora Auxiliar,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Março, 2021

Crise da Dívida Pública em Moçambique: Análise das Causas e Propostas de Solução

Amílcar Jaime da Rocha Amargar Ferreira

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Nuno Jorge Rodrigues Teles Sampaio, Professor,
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Co-orientadora:

Doutora Ana Cristina Narciso Fernandes Costa, Professora Auxiliar,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Março, 2020

AGRADECIMENTOS

Sendo este projeto o culminar de uma etapa académica, este não seria possível ser alcançado sem apoio emocional, intelectual e financeiro de diversas pessoas que gostaria de agradecer.

Em primeiro lugar agradecer a minha mãe e ao meu pai que, sem o seu apoio, este projeto nunca teria acontecido. Agradeço a minha companheira pelo suporte, companheirismo e solidariedade em desenvolver este projeto em paralelo com a minha atividade profissional, na qual foi a minha base.

Agradeço aos meus irmãos e amigos que indiretamente e diretamente participaram para a conclusão deste projeto.

Quero agradecer o meu orientador Nuno Teles, por toda sua disponibilidade, paciência, conhecimento, pois, sem ele o projeto não seria concluído.

Finalmente, dedicar este projeto as todos os moçambicanos que passaram e continuam a ter grandes dificuldades devida a grande crise que assolou o país e que até hoje continua com a afetar gravemente financeiramente e socialmente a vida de todos moçambicanos.

RESUMO

Atualmente, a dívida pública ocupa a lista dos principais tópicos de discussão sobre a economia moçambicana. A dívida pública externa de Moçambique, evoluiu para números alarmantes nos últimos 15 anos. Em parte, devido à imposição da conjuntura económica global de determinadas políticas neoliberais e em parte devido ao escândalo das dívidas ocultas descobertas em 2016 que levou Moçambique para uma das maiores crises que o país já viveu, com os impactos a atingirem os setores mais pobres e vulneráveis da sociedade.

Este aumento abrupto da dívida pública externa, contribuiu para uma deterioração das relações económicas e políticas com as principais instituições internacionais de apoio ao Estado Moçambicano, nomeadamente o Banco Mundial, FMI – Fundo Monetário Internacional e a União Europeia.

A experiência de uma auditoria cidadã à dívida pública no Equador, apresenta os conceitos teóricos de abordagem essencialmente de democracia participativa, como uma “revolução cidadã” em relação à gestão da dívida pública, que podem ser úteis para analisar o caso moçambicano.

O presente trabalho propõe abordar as principais razões da dívida pública externa moçambicana ter evoluído em quase o dobro nos últimos anos, assim como, pretende também explorar as vantagens de uma auditoria cidadã, tendo o exemplo do Equador, e deste modo, perceber como uma auditoria cidadã num contexto como Moçambique pode ser realizada, a fim de capacitar a sociedade com uma consciência dos fatos financeiros e fortalecer as lutas sociais por um modelo diferente baseado na transparência, justiça económica, prestação de contas, combate à corrupção e independência dos poderes públicos.

Palavras-Chave: Dívida Pública. Dívidas Ocultas. Moçambique. Auditoria Cidadã.

ABSTRACT

Currently, public debt occupies the list of main topics of discussion on the Mozambican economy. The external public debt has evolved to alarming numbers over the past 15 years. Partly due to the imposition of the global economic situation of certain neoliberal policies, and due to the hidden debt scandal discovered in 2016 that led to one of the biggest crises the country has ever lived, where the impacts reached the poorest sectors and vulnerable groups in society.

This abrupt increase in external public debt, contributed to a contraction of economic and political relations with the main international institutions supporting the Mozambican State, like the World Bank, International Monetary Fund and the European Union.

The experience of a citizen audit of public debt in Ecuador, presents the theoretical concepts of an essentially participatory democratic approach, such as a “citizen revolution” in relation to public debt management, which can be useful to analyze the Mozambican case.

This paper proposes to address the main reasons why the mozambican external public debt has evolved almost twice in the last years, as well as it also intends to explore the advantages of a citizen audit to public debt, taking the example of Ecuador. In this way, realizing how a citizen audit in a context like Mozambique, can be carried out, in order to empower society with an awareness of financial facts and to strengthen social struggles through a different model based on transparency, economic justice, accountability, combating corruption and independence of public authorities.

Keywords: Public debt. Hidden debts. Mozambique. Citizen audit.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	I
RESUMO.....	II
ÍNDICE	IV
ÍNDICE DE FIGURAS	V
GLOSSÁRIO.....	VI
LISTA DE ABREVIATURAS.....	VII
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – PROCESSO DE DINÂMICAS ECONÓMICAS NO PERÍODO COLONIAL EM MOÇAMBIQUE.....	4
1.1. CONTEXTO HISTÓRICO, GUERRA COLONIAL, INDEPENDÊNCIA DE MOÇAMBIQUE E GUERRA CIVIL....	4
1.2. PLANO ECONÓMICO PÓS-INDEPENDÊNCIA E CRISE DOS ANOS 80	5
1.3. INTERVENÇÃO DO FMI E BANCO MUNDIAL EM MOÇAMBIQUE NA DÉCADA DE 80	6
CAPÍTULO II – ENVIDAMENTO DA ECONOMIA MOÇAMBICANA PÓS-CRISE FINANCEIRA GLOBAL.....	10
2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DE UMA CRISE ANUNCIADA.....	10
2.2. CRISE DE 2007 - 2009 NO CONTEXTO INTERNACIONAL E EM MOÇAMBIQUE	11
2.3. DÍVIDAS OCULTAS	17
2.4. CONSEQUÊNCIAS DAS DÍVIDAS OCULTAS	22
2.5. AUDITORIA FORENSE INDEPENDENTE – RELATÓRIO DA KROLL, INC.	24
2.6. PROBLEMÁTICA DAS CONCLUSÕES DA AUDITORIA DA KROLL, INC.	28
CAPÍTULO III – AUDITORIA CIDADÃ COMO PROPOSTA DE SOLUÇÃO	31
3.1. AUDITORIA CIDADÃ COMO INSTRUMENTO DE COMBATE AO ENVIDAMENTO ÍLICITO	31
3.2. MODELO E OBJETIVOS DE UMA AUDITORIA CIDADÃ	32
3.3. EXPERIÊNCIAS DE AUDITORIAS CIDADÃ NA AMÉRICA LATINA – CASO DO EQUADOR	33
3.4. UMA AUDITORIA CIDADÃ À DIVIDA PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE?	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
REFERÊNCIAS BIBLIGRÁFICAS	44

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA DE MOÇAMBIQUE EM VOLUME E PROPORÇÃO DO PIB.	12
FIGURA 2 – VOLUME DA DÍVIDA PÚBLICA DE MOÇ. (MILHÕES DE USD) E PESO SOBRE O PIB (%).	13
FIGURA 3 – ESTRUTURA DA DÍVIDA PÚBLICA DE MOÇAMBIQUE TOTAL.....	14
FIGURA 4 – DÍVIDA PÚBLICA EXTERNA DE MOÇAMBIQUE POR CREDORES.	15
FIGURA 5 – SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA EXTERNA DE MOÇAMBIQUE POR CREDORES.	16
FIGURA 6 – JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA EXTERNA DE MOÇAMBIQUE POR CREDORES.	16

GLOSSÁRIO

Auditoria – Uma ferramenta técnica para examinar documentos e sua razoabilidade e a apresentação adequada de números, bem como para garantir a eficiência, eficácia e economia das suas estruturas.

Auditoria cidadã – Um instrumento político para divulgar os mecanismos que produzem a Dívida Pública, democratizando o conhecimento e mobilizando a sociedade a responder a algumas necessidades democráticas básicas: verdade, transparência e democracia / controle popular.

Dívida oculta – Compromissos financeiros do governo e passivos contingentes que não recebem reconhecimento oficial e alocações orçamentárias explícitas, mas são posteriormente assumidos pelo governo como dívida adicional fora do orçamento normal. As dívidas ocultas podem causar instabilidade cambial e fiscal.

Dívida pública – A Dívida Pública envolve responsabilidades assumidas pelo Estado, tanto a nível nacional como pelos governos locais nas províncias (Estados), municípios (cidades), ou entidades do setor público (Banco Central, empresas estatais, etc.).

Dívida soberana – Dívida de um Estado ou garantida por um Estado; A dívida soberana é a Dívida Pública nacional de cada país - externa ou interna - originada por meio da emissão de títulos soberanos ou da assinatura de contratos ou outros acordos semelhantes, notas promissórias, garantias, títulos ou outros papéis fiduciários.

PIB / Produto interno bruto – O produto interno bruto é um agregado económico que mede a produção total num determinado território, calculado pela soma dos valores acrescentados. Esta fórmula de medida é notoriamente incompleta; não leva em conta, por exemplo, todas as atividades que não são objeto de trocas mercantis. O PIB contabiliza tanto a produção de bens como a de serviços. Chama-se crescimento económico à variação do PIB entre dois períodos.

LISTA DE ABREVIATURAS

BM	Banco Mundial
BRICS	África do Sul, Brasil, Rússia, Índia e China
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina
CAIC	Comissão para a Auditoria Integral do Crédito Público
CESC	Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil
CGE	Conta Geral do Estado
CIP	Centro de Integridade Pública
CS	Credit Suisse
DNT	Direção Nacional do Tesouro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMO	Fórum de Monitoria do Orçamento
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique, Partido político
GDM	Grupo Moçambicano da Dívida
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Countries</i>
IBW	Instituições de Bretten Woods
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
JÁ	Justiça Ambiental
LDH	Liga dos Direitos Humanos
MAM	Mozambique Asset Management S.A.
MASC	Mecanismo de Ajuda a Sociedade Civil
MDRI	Multi Debt Relief Initiative
OCBs	Organizações Comunitárias de Base
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OMR	Observatório do Meio Rural
ONGs	Organizações Não-Governamentais
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
PAE	Programa de Ajustamento Estrutural
PARPA	Plano de Ação de Redução da Pobreza Absoluta
PEPs	Pessoas Politicamente Expostas
PGR	Procuradoria Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto

PPI	Plano Prospetivo Indicativo
PRE	Plano de Reajustamento Económica
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana, Partido político
VTB	Vneshtorgbank

INTRODUÇÃO

O problema da Dívida Pública Externa de Moçambique, evoluiu para números alarmantes nos últimos anos. De acordo com os recentes dados divulgados no Jornal Negócios no seu artigo “Fitch diz que Dívida Pública de Moçambique custa 4,5% do PIB ao ano”, o mesmo refere a agência *Fitch*, uma das maiores agências de notação financeira e classificação de crédito, estimou que a Dívida Pública de Moçambique face ao Produto Interno Bruto (PIB), seja de 80% (Jornal de Negócios, 2016).

Este aumento abrupto da Dívida Pública Externa, têm como uma das principais causas o escândalo das dívidas ocultas que contribuiu para uma deterioração das relações económicas e políticas com as principais instituições internacionais de apoio ao Estado Moçambicano, nomeadamente o Banco Mundial, FMI – Fundo Monetário Internacional e a União Europeia. Tal aumento fez com que o Estado moçambicano, nomeadamente o Banco de Moçambique, recorresse a instrumentos de política monetária, no que concerne ao aumento das taxas de juros junto das instituições de crédito de modo a conter a inflação. Para a amortização da dívida externa e outros encargos derivados da respetiva dívida (juros), o governo moçambicano necessita de acesso a dólares americanos, por ser essa a unidade monetária de referência para transações internacionais. Neste sentido ao realizar o serviço da dívida o governo moçambicano pressiona a procura de moeda estrangeira (em detrimento do metical), que resulta na depreciação do metical (aumentando a taxa de câmbio) relativamente a moeda americana. Neste sentido a cada unidade de dólar americano por unidade de metical passou de 30.1 em 2015 (ano de inserção da dívida pública no Orçamento de Estado (OE), para 71.23 em 2017 (Nuvunga et al., 2019).

Neste contexto, o aumento da Dívida Pública Externa indignou a sociedade civil, visto que, o custo de vida aumentou drasticamente, suscitando perguntas, como: “Porquê a Dívida Pública externa aumentou abruptamente em menos de um ano?” e “Como e quem se beneficiou, com o endividamento do Estado Moçambicano?” Em última análise, o custo da dívida pública é transferido diretamente para a sociedade e, principalmente, para os setores mais pobres. Isso ocorre tanto pelo pagamento de impostos altos sobre as necessidades do consumidor e pela ausência ou escassez de serviços públicos como saúde, educação, pagamento pensões e reformas. Ocorre também por meio da privatização dos recursos públicos e da exploração desenfreada dos recursos naturais, causando danos ambientais, ecológicos e sociais

irreparáveis. É importante saber quais dívidas os contribuintes estão a pagar. Dada a influência do setor financeiro sobre a maioria dos governos, a realização de uma auditoria cidadã tem a capacidade de reunir as evidências e argumentos jurídicos necessários para o cancelamento de dívidas ilegais e ilegítimas. A partir da década de oitenta, a dívida pública, tanto nos países ditos do Terceiro Mundo como nos países mais industrializados foi sistematicamente utilizada para impor políticas de austeridade em nome do ajustamento estrutural económico (Gottiniaux, et al., 2015). A imposição de determinadas políticas por parte destes países criou desigualdades fazendo com que os decisores políticos tomassem medidas aparentemente gravosas para a situação social da população.

Esta pesquisa/projeto propõe abordar as principais razões da Dívida Pública Externa Moçambicana ter evoluído de forma insustentável devido ao escândalo das dívidas ocultas. Como forma de proposta de solução, esta pesquisa pretende, explorar as vantagens de uma auditoria cidadã, por um organismo internacional ou de soberania nacional, tendo em conta o exemplo do Equador, a fim de capacitar a sociedade com uma consciência dos fatos financeiros e fortalecer as lutas sociais por um modelo de endividamento público baseado em Justiça, Liberdade e Transparência. Entretanto, no que concerne à explicação do endividamento público em Moçambique foram conduzidas pesquisas pelos autores Massarongo & Chichava (2018) e para a auditoria cidadã da dívida pública, pesquisas semelhantes já foram conduzidas em países da América Latina, em particular no Equador pelos autores Petry (2008) e Fattorelli (2011), nas quais servirão de base metodológica para desenvolver a presente proposta de trabalho de projeto.

Adicionalmente, o Equador serve de exemplo para Moçambique, porque tomou uma decisão política de realizar uma auditoria cidadã totalmente independente para recuperar a sua soberania e independência. Rafael Correa foi Presidente do Equador entre 2007 e 2017, e durante o seu mandato, que ficou conhecido como “revolução cidadã”, combateu as políticas neoliberais do FMI e do Banco Mundial, defendendo uma maior participação do Estado na economia nacional e promovendo a cooperação com os países latino-americanos. Correa alcançou números recorde nas taxas de diminuição da pobreza e desigualdade, e no crescimento anual do PIB per capita.

Estrutura do Trabalho de Projeto

No capítulo I, é abordado o início da luta de libertação nacional em Moçambique no período da colonização de Portugal; a das sucessivas estratégias económicas definidas por Moçambique Pós-Independência, a crise de anos 80 no contexto internacional e nacional e por fim a intervenção do Banco Mundial e do FMI em Moçambique.

O capítulo II inicia com uma análise de detalhada sobre a Dívida Pública de Moçambique com destaque sobre a sua respetiva evolução entre 2006 e 2015, o escândalo das Dívidas Ocultas descobertas em 2016, as conclusões do relatório da auditoria internacional e as suas implicações, e termina com a problemática da auditoria as dívidas ocultas.

No capítulo III, partindo da experiência ocorrida no Equador da realização de uma auditoria cidadã, é apresentada uma proposta de como uma auditoria cidadã num contexto como Moçambique, pode ser realizada.

E finalmente nas considerações finais apresento o meu ponto de vista de como uma auditoria cidadã pode ser um instrumento de “libertação” do grande capital para países como Moçambique.

CAPÍTULO I – Processo de Dinâmicas Económicas no Período Colonial em Moçambique

1.1. Contexto Histórico, Guerra Colonial, Independência de Moçambique e Guerra Civil

O movimento internacional favorável às independências tornou-se após a II Guerra Mundial, mais expressivo, desencadeando-se uma nova onda internacional de descolonização. Isto devido à luta dos movimentos de libertação de luta armada, com apoio dos países socialistas (Brito, 2001:40 apud José, 2005).

Na década dos anos 50 e 60, Portugal vivia numa situação política delicada e a oposição ao regime era insuficiente para influenciar o governo do Estado Novo na introdução de mudanças fundamentais. Nesta altura, os movimentos independentistas em África coincidem com a expansão e reestruturação do capital em Portugal, havendo tentativas de negociação por parte dos movimentos de libertação e pressões internacionais para que Portugal concedesse as independências aos territórios africanos (Mosca, 1999).

A FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique), fundada em 25 de junho de 1962 com a fusão de 3 movimentos já existentes¹, declara a independência total e completa de Moçambique em 25 de junho de 1975. Mosca (1999: p.56), refere que:

“Com a independência, a FRELIMO apresenta um projeto de economia e sociedade socialista assente no poder monopartidário. A Economia deveria assentar na quase-ausência da propriedade privada, pelo menos sobre os principais meios de produção, na direção da economia pelo plano que deveria cumprir com os objetivos políticos e que substituiria o mercado na afetação de recursos. O Estado concentraria a acumulação para canalizar os recursos de acordo com os objetivos de construção do socialismo, sendo para efeito necessário, segundo a conceção mais radical, o controlo das atividades e dos fluxos geradores de riqueza”. Mosca (1999: p.82)

Moçambique entra numa guerra sanguinária em 1977, logo após a independência e enfrentou uma luta 16 anos de guerra civil entre a FRELIMO e a Renamo, onde os seus efeitos políticos, económicos, sociológicos e psicológicos perduram. Mais de 40% da população vivia por debaixo do nível de pobreza absoluta (Green, 1991 apud Mosca, 1999).

¹ Os movimentos de libertação que deram origem à Frelimo foram os seguintes: a UDENAMO (União Democrática Nacional de Moçambique, criada em 1960 em salisbúria, Rodésia do Sul); a UNAMI (União Nacional Africano de Moçambique Independente, criada em 1961 no Maláui) e a MANU (União Nacional Africana de Moçambique, criada em 1961 no Quênia)

Nos anos de 1980 e 1995 as perdas económicas, derivadas da Guerra Civil para Moçambique totalizavam cerca de 5,5 mil milhões de dólares, esta montante foi anunciado pela UNICEF em 1988, o que representava cerca de três vezes o valor da produção total da economia do país em 1985 e quase o dobro da dívida externa no mesmo ano (Mosca, 1999). Entre 1983 e 1987, mais de 45% da rede de cuidados primários de saúde e das escolas primárias do meio rural foi destruída. Cerca de 50% da rede comercial foi igualmente destruída (Brtochman e Ofstad, 1990:26 apud Mosca, 1999).

1.2. Plano Económico Pós-independência e Crise dos anos 80

Em 1978 foi elaborado o Plano Prospetivo Indicativo (PPI), sendo aprovado em agosto de 1979, numa sessão do Conselho de Ministros, e tendo por base a replicação do modelo de desenvolvimento dos países socialistas. Este plano tinha a finalidade de acabar com o “subdesenvolvimento” no país em 10 anos (Negrão, 2003 apud Meque, 2013).

A independência de Moçambique e como prioridade do governo foi a implementação do PPI – Plano Prospetivo indicativo, que seria o principal instrumento de geração de riqueza de Moçambique (Castel Branco & Massarongo, 2017). O PPI tinha como objetivo prioritário a educação na qual foi apresentado em sede da Assembleia Popular o Sistema Nacional de Educação (SNE) em 1981. O PPI, sendo um instrumento de revitalização da economia, foram definidas as seguintes ações (Meque, 2013):

- Desenvolvimento de uma indústria forte;
- Projeto de formação e alfabetização e qualificação da mão de obra;
- Desenvolvimento do sector agrário de forma a que existisse produção em massa aliada ao surgimento das cooperativas e das aldeias comunais.

Estas ações foram implementadas devido ao decréscimo do consumo urbano, e a balança de trocas entre os produtos industriais urbanos e produtos agrícolas rurais era desfavorável. Entre 1980 e 1982, Moçambique teve um aumento no seu investimento no sector agro-industrial seis vezes maior que nos anos anteriores, contudo em 1983, diminuiu para dois terços do investimento de 1982 e subsequentemente, continuou a baixar até que em 1986, atingiu níveis inferiores aos do fim do período colonial, onze anos antes (Castel Branco & Massarongo, 2017). A guerra teve um impacto negativo na produção e circulação de mercadorias, Castel Branco & Massarongo (2017: p.51) revelam que, “Mesmo sem guerra, seria improvável que o

ritmo de endividamento a que o PPI obrigava fosse sustentável, pois os retornos dos grandes projetos, mesmo que estes viessem a ter sucesso, chegariam depois de a economia estar esgotada.”

Não tendo investimento, recursos internos e uma economia centralizada no mercado interno e bastante concentrada no sector agrário, onde não existia uma cooperação efetiva, comprometia a própria sustentabilidade do PPI (Meque, 2013).

Na década de 80 vários países africanos viram a sua dívida pública aumentar drasticamente, fazendo com que estes países não cumprissem com as suas obrigações, começando assim, a crise do endividamento público. Esta década ficou conhecida como a “Década Perdida” do desenvolvimento africanos (Júnior, 2012). Foi na década de 80, que o Presidente Ronald Reagan, chega ao poder a presidência do Estados Unidos de América, mais precisamente em 1981, que tinha como principal estratégia, uma política monetária económica de aumento das taxas de juro, que contribuiu para uma recessão económica mundial que levou a países endividados fossem afetados pela falta de liquidez (Coelho, 2008).

Este choque afetou bastante as economias importadoras, tendo em conta principalmente as matérias primas do sector energético, como o petróleo. Ou seja, as importações de produtos energéticos diminuíram o que fez com que a produção decrescesse e como consequência surgisse uma crise financeira/económica. Estes países tinham recorrido a empréstimos de forma a compensar as importações e como consequência aumentado assim a sua dívida externa (Serra, 2008). De realçar que Moçambique teve também fatores internos e externos que catapultaram a economia para o estado de crise, nomeadamente as calamidades naturais, políticas económicas insuficientes, o cenário e a dinâmica político-económica regional, crise internacional do petróleo, aumento das taxas de juros, deterioração dos termos de troca e redução dos ganhos das exportações (Júnior, 2012). É neste contexto de grande crise económica que se dá a intervenção das instituições de Bretton Woods.

1.3. Intervenção do FMI e Banco Mundial em Moçambique na década de 80

As instituições de Bretton Woods têm um papel relevante no sistema financeiro internacional e tem uma intervenção muito acentuada nos projetos e programas dos países em vias de desenvolvimento. As grandes instituições de Bretton Woods são o Banco Mundial e o FMI – Fundo Monetário internacional e lidam com a definição de políticas macroeconómicas,

alterações cambiais e programas de estabilização. Estas instituições criam planos de monitoramento das contas públicas e fundos que são disponibilizados de forma a que não sejam criados desequilíbrios na balança de pagamentos dos países membros e para que estes não sejam prejudicados no comércio internacional. O FMI, para os países que intervêm, tenta favorecer de forma equilibrada e progressiva a eliminação das restrições cambiais. Em Moçambique, o estado da guerra cívil era cada vez maior, aliado a queda das exportações e a subidas dos preços das matérias primas (por ex. petróleo) e com o aumento das taxas de juro, fez com que o país chegasse ao limite e que o governo moçambicano recorresse a ajuda internacional, nomeadamente os Estados Unidos da América, que exigiram uma mudança política em Moçambique (Meque, 2013).

A partir do momento em que Moçambique foi aceite como membro do FMI e do BM, em 1984, começaram-se as reformas neoliberais que seriam introduzidas em 1987 como o Programa de Reabilitação Económica (PRE). Este surge no contexto do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE) inspirado nas decisões do Congresso de Washington. Essas reformas tinham em vista a substituição do modelo Socialista de desenvolvimento pelo modelo Capitalista (Matsinhe, 2011 apud Magenge, 2019). No processo das negociações o FMI usa o Programa de Reajustamento Estrutural como instrumentos de pressão e que determina os passos da reforma. O condicionalismo imposto pelo FMI corrói a soberania do país recetor da ajuda, dispersa a limitada mão de obra qualificada que poderia liderar as atividades e impõem fortes custos sociais nos estratos mais baixos da sociedade (Mosca, 2005 apud Meque, 2013).

O PRE tinha como seu principal objetivo reestabelecer os equilíbrios macroeconómicos e restaurar um ambiente que destinasse ao desenvolvimento económico, na perspetiva de reverter a situação de tendência negativa que até então registava-se e a consequente degradação social sem perspetiva de nenhuma melhoria (GOBE, 1994 apud Magenge, 2019). Na mesma perspetiva, (Malendza, 2006 apud Magenge, 2019) aponta como principais objetivos do PRE os seguintes:

- Reverter o declínio da produção;
- Assegurar às populações as receitas mínimas e um nível de consumo mínimo;
- Restaurar o balanço macroeconómico através da diminuição do deficit orçamental;
- Reforçar a balança de transações correntes e a balança de pagamentos.

Tendo em conta que o PRE tinha em vista o reparo aos erros do PPI e recuperar os índices de produção e de exportação registados em 1981, este programa destacava como principais erros da estratégia do PPI a má gestão macroeconómica. A distorção dos estruturados preços relativos em desfavor da agricultura e das exportações, e o desincentivo ao sector privado nacional e estrangeiro. Deste modo, o argumento que se apresentava era que a má gestão macroeconómica do período do PPI, teria conduzido a economia nacional a um estado de grave desequilíbrio financeiro e estrutural. Assim sendo, somente um forte compromisso do governo em reverter as políticas do passado e introduzir correções fiscais e monetárias duras, seria possível restaurar a saúde da economia e a credibilidade internacional do país (Castel-Branco, 1995 apud Magenge, 2019).

Com o decréscimo da produção, desigualdades sociais e as contas públicas desequilibradas o FMI tinha como objetivo de reverter a situação económica de Moçambique. A solução encontrada para reversão da crise económica e social em Moçambique, foi encontrada em 1988 na colocação de Moçambique para reescalonamento dívida, no âmbito da Iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC) e do Alívio da Dívida Multilateral (MADRI) (Brito, Castel-Branco, Chichava, Forquilha & Francisco 2016).

O HIPC, mais conhecida por iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados, foi desenvolvida pelo FMI e Banco Mundial em 1996, que tinha como objetivo de alívio da dívida externa dos países altamente endividados para que o endividamento não fosse uma factor de bloqueio do crescimento económico e da redução da pobreza (OED, 2003). O MADRI, que foi o acordo de Alívio da Dívida Multilateral também foi definido e estabelecido pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional em 2005, no qual seria uma continuação ou extensão do primeiro programa de alívio da dívida. Estes programas de alívio da dívida consistiam no perdão da dívida em 100% das dívidas multilaterais junto do Banco Mundial, FMI e Banco Africano de Desenvolvimento. A implementação destes programas tinha como objetivo de criar condições fiscais em que os governos arrecadassem receitas para o desenvolvimento social e humano (Oggier, 2019).

Com os acordos de perdão da dívida por parte dos parceiros, Moçambique e estes mesmos parceiros nomeadamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, desenvolveram um novo projeto a semelhança do PRE, que ficou conhecido como PARPA – Plano de Ação de Redução da Pobreza Absoluta (Brito, Castel-Branco & Chichava, 2016). De acordo com Brito, Castel-Branco, Chichava, Forquilha & Francisco (2016: p.19), afirmam que “Na sequência da iniciativa HIPC, o stock da dívida foi reduzido para o nível em que o

serviço correspondente foi considerado sustentável, do ponto de vista fiscal, de acordo com critérios definidos internacionalmente; mas não tardou que um novo ciclo de endividamento surgisse na segunda metade da primeira década do corrente século XXI.”

É importante salientar que com o perdão da dívida Moçambique, o governo moçambicano não teve a capacidade de transformar e deversificar a economia ao ponto de gerar riqueza, emprego e reduzir a pobreza. Após o perdão da dívida, o stock da dívida pública teve um rápido crescimento. De 2006 até ao ano de 2014 o stock triplicou atingindo cerca de 8,6 mil milhões de dólares. Ou seja, o plano do governo consistiu na forte mobilização de capital privado externo com bastante enfoque nos recursos minerais (Brito, Castel-Branco, Chichava, Forquilha & Francisco, 2016).

As entidades parceiras de Moçambique cometeram erros e dificilmente reconhecem os erros tomados em Moçambique das políticas erradas, levando a impactos no regime de bem-estar social do Estado, aumentando as desigualdades sociais e o fosso entre ricos e pobres. Contudo, os governos moçambicanos ao longo dos anos foram incapazes de consolidar o emprego, redução da pobreza e a geração de riqueza interna.

CAPÍTULO II – Endividamento da Economia Moçambicana Pós-Crise Financeira Global

2.1. Contextualização de uma Crise Anunciada

Os empréstimos são necessários quer para cobrir despesas inesperadas ou perdas de receitas, como doenças ou de colheitas arruinadas, ou seja, é comum há milénios. O capitalismo baseia-se em empréstimos para o investimento produtivo, como para uma peça de maquinaria ou sistema de irrigação que produzirão maior receita para pagar o empréstimo inicial. A maioria grandes empresas e muitos países crescem com dinheiro emprestado (Hanlon, 2012). De acordo com Louçã e Mortágua (2012: p.33), “as dívidas são tão antigas como a relação económica entre as pessoas e a negociação e cancelamento das dívidas. A dívida existe, portanto, desde os tempos imemoriais e sempre foi mais do que o resultado de negociações entre dois camponeses, ou deles com um comerciante”.

O Estado tem como responsabilidade definir orientações para garantir o bem-estar e prosperidade da sua população (José, 2019). Através de políticas orçamentais e com o surgimento do Estado Social no século XX, o investimento público é cada vez mais recorrente e a o endividamento público ganha relevância como instrumento financeiro (José, 2019). No entanto, o endividamento público pode ter consequências diferentes. Enquanto a dívida externa pode aumentar o acesso de um país aos recursos, a dívida interna apenas transfere recursos dentro do país. Ou seja, quando um governo toma dinheiro emprestado dos seus próprios cidadãos, vendendo títulos ou instrumentos de crédito de longo prazo, é criada uma dívida interna. Como os bancos centrais dos países em desenvolvimento não podem imprimir a moeda forte necessária para pagar a dívida externa, o endividamento externo geralmente está associado a vulnerabilidades que podem levar a crises de dívida (Panizza, 2008).

2.2. Crise de 2007 - 2009 no Contexto Internacional e em Moçambique

A crise financeira começou nos Estados Unidos da América em 2007 e envolveu instituições financeiras em muitos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). A crise teve repercussões devastadoras a nível mundial, transformando-se numa crise global, na qual as economias em desenvolvimento e de mercado emergente foram afetadas, quer a nível de importações e exportações. As consequências nos países em desenvolvimento foram muitos mais graves do que nos países ditos desenvolvidos. (UNCTAD, 2010).

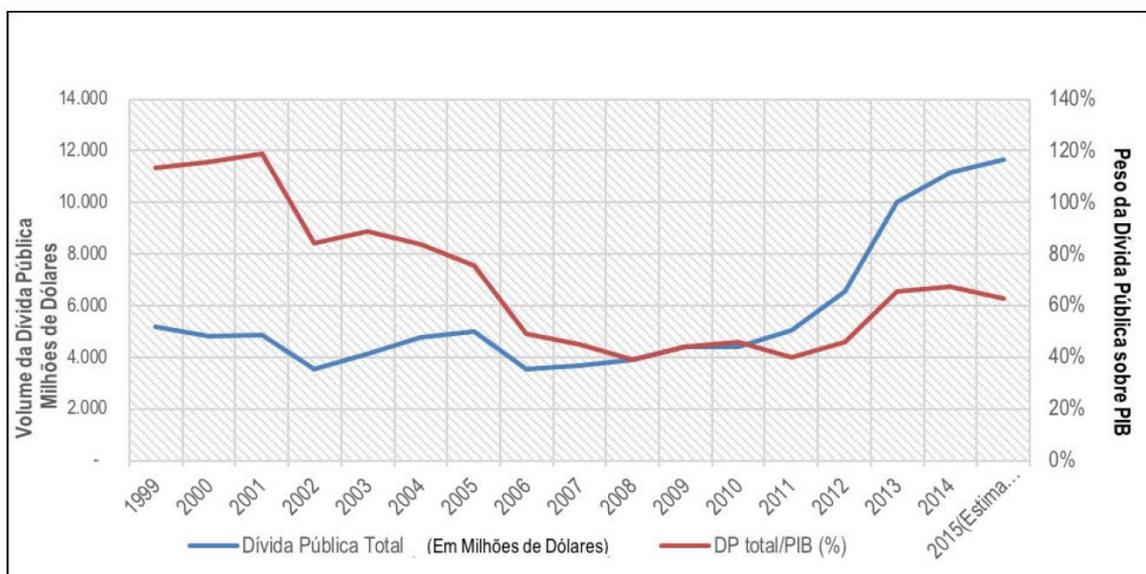
Em 2009, o crescimento do PIB global foi 5,8 pontos percentuais menor do que em 2007, e a retração nos países emergentes e em desenvolvimento foi quase a mesma que nos países desenvolvidos (FMI, 2010). Os números correspondentes para a América Latina e para África Subsariana eram 7,6 e 4,8 pontos percentuais, respetivamente. Em geral, os países com grandes défices em conta corrente e aqueles com grandes défices fiscais antes da crise sofreram perdas de produção muito maiores (UNCTAD, 2010). Uma vez que Moçambique é um país predominantemente importador, a economia nacional quando exposta aos mercados internacionais, está bastante vulnerável, pois é um país exportador, portanto quando a economia expande, as importações tendem a crescer mais do que as exportações (Castel Branco & Massarongo, 2017).

Endividamento de Moçambique 2006 - 2016

Com o alcance de níveis de Dívida Pública considerados sustentáveis, devido o alívio da dívida referente aos programas do HIPC e do MADRI, fez com que tenha sido criado condições no espaço fiscal que, em parte, foi usado para contração de nova dívida. Em 2015, a dívida estava avaliada em cerca de US\$ 11,6 mil milhões, o que representava um aumento de quase duas vezes e meia em quatro anos. Ou seja, o crescimento médio anual da dívida foi a uma taxa quase três vezes e meia superior à taxa média anual de crescimento do PIB corrente entre 2011 e 2015. Consequentemente, a dívida passou de cerca de 37% para 76% do PIB, rácio aproximado ao de 2005, um ano antes de o país beneficiar do MDRI como podemos ver na figura 1 (Dados da Direção Nacional do Tesouro (DNT), Conta Geral do Estado (CGE), Relatório e Parecer da CGE, Fundo Monetário Internacional (FMI) apud Massarongo & Chichava (2018. p.19).

Figura 1 – Evolução da Dívida Pública de Moçambique em Volume e Proporção do PIB.

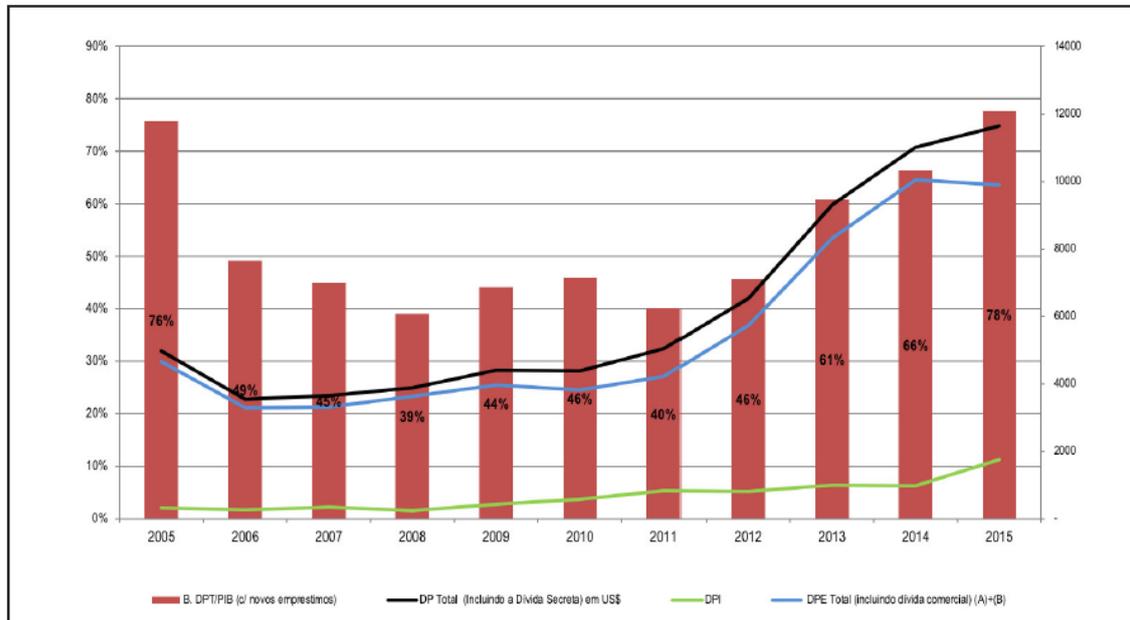
Fonte: Governo de Moçambique (Vários), Tribunal administrativo (Vários), direção Nacional do Tesouro (Vários), IMF (2015a, 2015b, 2015c) apud Massarongo & Chichava (2018).



Moçambique teve um aumento da dívida interna “gigante” no montante US\$ 270 milhões para cerca de US\$ 1,8 mil milhões entre os anos de 2006 e 2015 que representa quase cerca de 200% de aumento da dívida interna. A dívida externa cresceu de US\$ 3,2 mil milhões para cerca de US\$ 10 mil milhões que representa quase um aumento de 500%. O stock da dívida aumentou tendo consequências no crescimento exponencial da dívida interna e externa, como podemos ver na figura 2 (Massarongo & Chichava, 2018: p.19).

Figura 2 – Volume da Dívida Pública de Moç. (milhões de USD) e peso sobre o PIB (%).

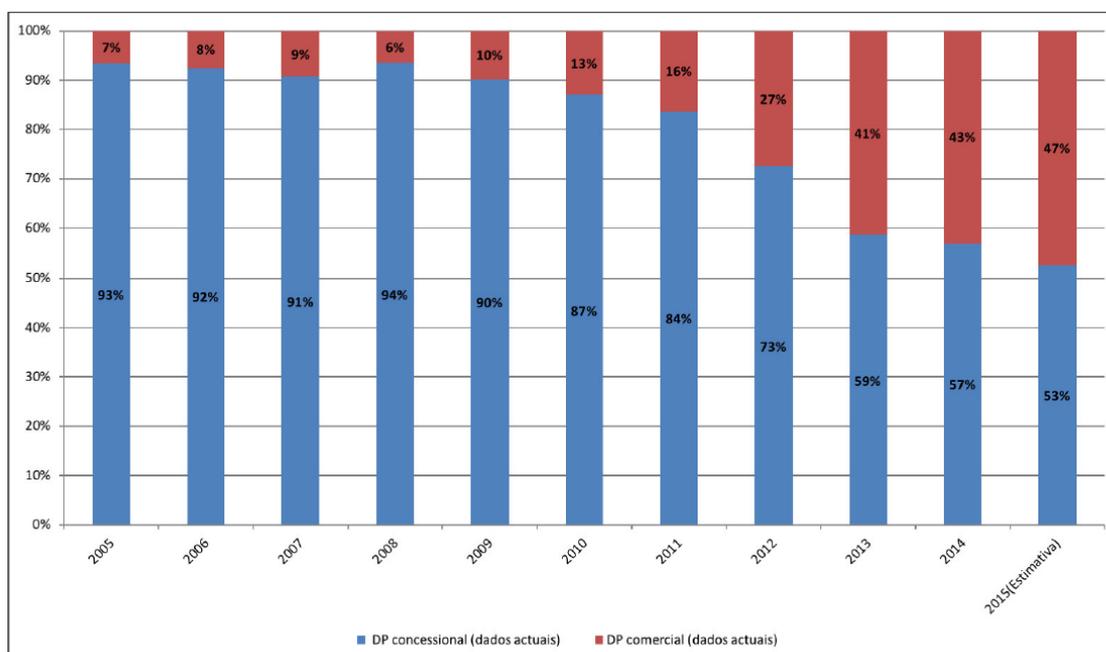
Fonte: Governo de Moçambique (Vários), Tribunal Administrativo (Vários), Direção Nacional do Tesouro (Vários), IMF (2015a, 2015b, 2015c) apud Massarongo & Chichava (2018).



Além do aumento tanto da dívida interna e externa, a dívida pública moçambicana teve um aumento em cerca de 80% resultado de empréstimos a credores externos, na qual podemos ver na figura 3 e que a mesma altera a sua estrutura desde 2006 (Massarongo & Chichava (2018: p.20).

Figura 3 – Estrutura da Dívida Pública de Moçambique Total.

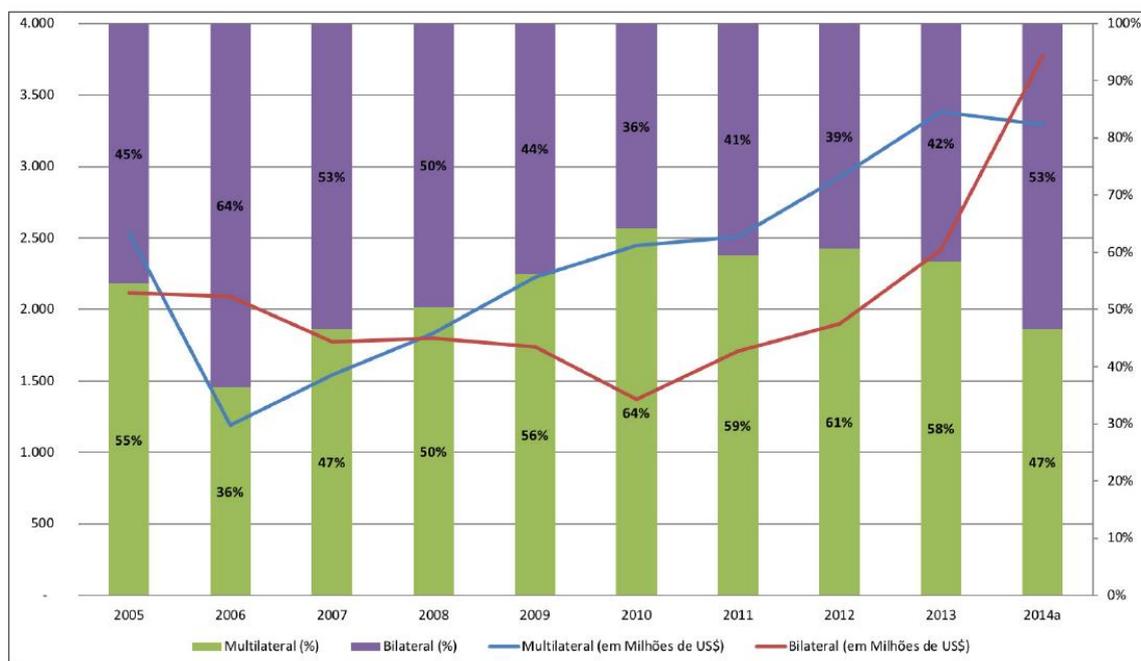
Fonte: Governo de Moçambique (Vários), Tribunal Administrativo (Vários), Direção Nacional do Tesouro (Vários), IMF (2015a, 2015b, 2015c) apud Massarongo & Chichava (2018).



Como vimos no capítulo anterior e com mais detalhe na figura 4, verificamos que após os planos de alívio da dívida, nomeadamente o MADRI, verificamos que em 2010 o stock da dívida total passa de 36% para 64%. Conseguimos verificar, na figura 4 que o stock de dívida total com outros países, nomeadamente os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul), a tendência é sempre de aumentar passando em 2010 de 36% para 53% (Massarongo & Chichava, 2018: p.21).

Figura 4 – Dívida Pública Externa de Moçambique por Credores.

Fonte: Governo de Moçambique (Vários), Tribunal Administrativo (Vários), Direção Nacional do Tesouro (Vários), IMF (2015a, 2015b, 2015c) apud Massarongo & Chichava (2018).



Por sua vez, o serviço da dívida externa acompanhou a evolução da Dívida Pública (figura 5), de 2006 a 2010 o serviço da dívida praticamente decresceu. Mas a partir de 2011 o serviço da dívida quase triplicou, de cerca de US\$ 60 milhões para cerca de US\$ 170 milhões em 2014, estimando-se que em 2015 tenha atingido cerca de US\$ 500 milhões (Banco de Moçambique, vários anos apud Massarongo & Chichava, 2018).

Entre os anos de 2006 e 2015, retirando a dívida oculta, a dívida pública total moçambicana foi dos US\$ 3,5 mil milhões para mais de US\$ 10 mil milhões, ou seja, triplicou, tendo como consequência o aumento da dívida comercial de 300 milhões para 2,4 mil milhões de US\$, fazendo com que a dívida pública representasse 34% do PIB (Castel-Branco e Massarongo, 2016).

Figura 5 – Serviço da Dívida Pública Externa de Moçambique por Credores.

Fonte: Governo de Moçambique (Vários), Tribunal Administrativo (Vários), Direção Nacional do Tesouro (Vários), IMF (2015a, 2015b, 2015c) apud Massarongo & Chichava (2018).

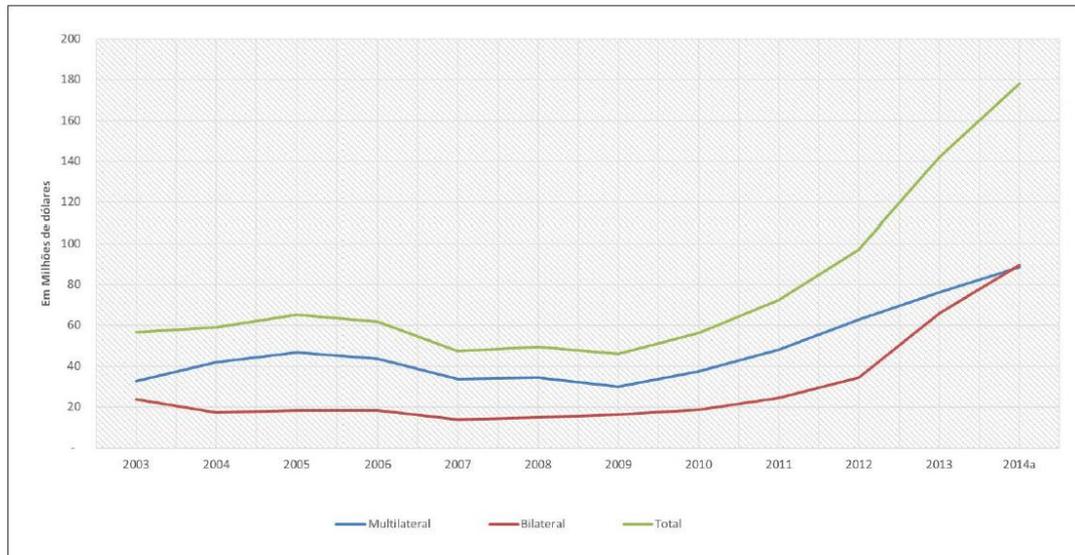
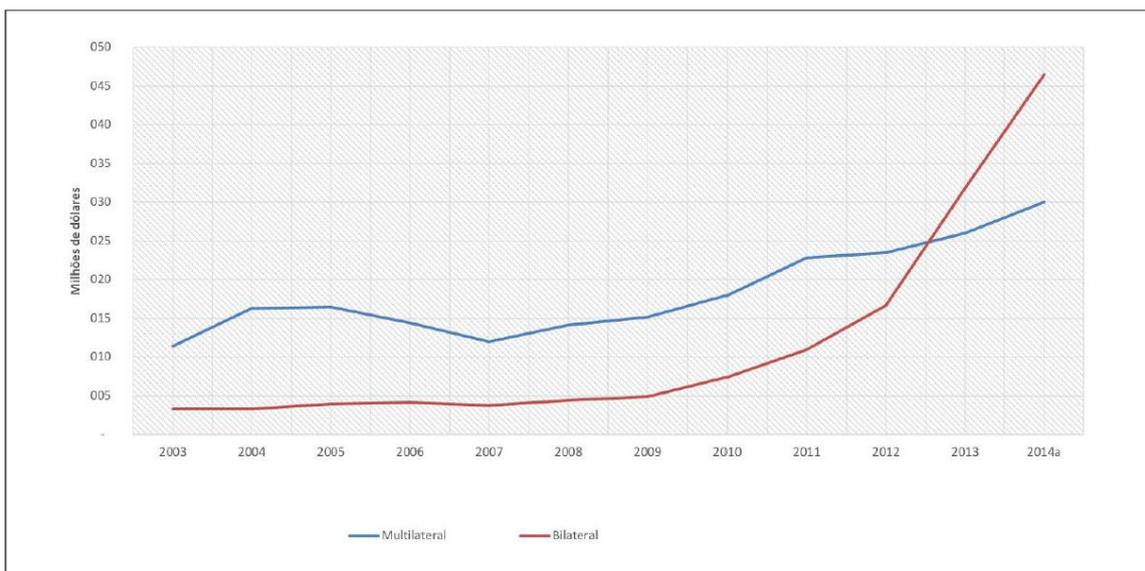


Figura 6 – Juros da Dívida Pública Externa de Moçambique por Credores.

Fonte: Governo de Moçambique (Vários), Tribunal Administrativo (Vários), Direção Nacional do Tesouro (Vários), IMF (2015a, 2015b, 2015c) apud Massarongo & Chichava (2018).



A Dívida Pública em Moçambique cresceu exponencialmente, conforme é ilustrado nas figuras acima, chegando ao ponto de ser insustentável para o contexto moçambicano, criando indignação no seio da sociedade moçambicana e consequências gravíssimas.

No entanto, o endividamento contínuo de Moçambique mostra que não aprendeu com o passado. Depois do perdão da dívida, foram realizados negócios comerciais com os BRICS (África do Sul, Brasil, Rússia, Índia e China), na qual o governo moçambicano contraiu empréstimos e acordos que aceleraram o aumento da dívida pública. Logo após o perdão das dívidas em 2006, entre os anos de 2008 e 2015 a dívida com os ditos BRICS resultou no incremento de 80% e 45% da dívida bilateral e total respetivamente (Massarongo e Chichava, 2018). (Massarongo e Chichava, 2018. p.33) afirmam que “Os créditos comerciais contraídos com os BRICS representaram cerca de 50% dos créditos totais contraídos entre 2012 e 2015, o que contribuiu para que o serviço da dívida bilateral representasse 61% dos juros pagos”. A China mantém o domínio na relação económica com Moçambique, que representa em 80% o valor da dívida com esta, e os restantes 20% com os restantes países, na qual 10% representava a Índia e de seguida o Brasil e a Rússia (Massarongo & Chichava, 2018).

O empréstimo com este grupo de países feito pelo governo moçambicano tinha como objetivo o investimento público em infraestruturas de transportes, energia, irrigação, edifícios públicos, etc. Entretanto, estes investimentos por partes deste grupo de países, não recorria muito às empresas locais e sempre às empresas desses países, levando a que os recursos para a economia fossem escassos, para além das elevadas taxas de juro, que implica o serviço da dívida mais oneroso (Massarongo & Chichava, 2018).

2.3. Dívidas Ocultas

Moçambique enfrentou no ano de 2016 uma crise financeira, derivada de uma recessão económica que abalou o mundo pelos preços baixos de matérias-primas, seca, um conflito armado entre o principal partido de oposição (Renamo) e o governo e, principalmente, pela descoberta de empréstimos contraídos por parte do governo moçambicano e com o envolvimento de vários membros do partido no poder e de vários interlocutores internacionais.

De acordo com Hanlon (2017a), em 2011-2013, o Presidente Guebuza foi apresentado com uma proposta secreta para a criação de uma frota pesqueira de atum, uma empresa de

segurança marítima e uma empresa de reparação e manutenção de navios. A pesca ilegal e a pesca não regulamentada constituem um grande problema em África, especialmente em Moçambique (Ibrahim, 2016), portanto uma empresa nacional de atum poderia ser lucrativa e explorar os recursos locais. Da mesma forma, Moçambique poderia estabelecer soberania sobre as suas próprias águas territoriais e fornecer segurança para a indústria de gás natural (Hanlon, 2017a).

Assim, foram criadas três empresas estatais, em grande parte detidas pelo serviço de segurança SISE (Serviço de Segurança e Inteligência do Estado) (Africa Confidential, 2016):

- Ematum (*Mozambique Tuna Company*, empréstimo de US \$ 850 milhões) para uma frota de atum e frota marítima de segurança, 33% detida pelo IGEPE (Empresa do Estado), 33% pela Emopesca (Companhia do Estado para pesca), e 33% pelo SISE;
- Proindicus (US \$ 622 milhões) para fornecer segurança marítima, principalmente para petróleo offshore e operações de gás, detidas a 50% pelo Monte Binga (Ministério da Defesa e Empresa do Governo Central) e 50% pelo SISE; e
- Mozambique Asset Management (MAM, US \$ 535 milhões), criada para reparação marítima e manutenção, 98% pertencentes ao SISE e 1% para cada uma das empresas criadas, nomeadamente para Ematum e Proindicus, respetivamente.

Deste modo as três empresas e projetos estão vinculados, sendo que o diretor executivo (CEO) de todas as três empresas é o administrador do SISE, António Carlos do Rosário. A Privinvest (é responsável pelo fornecimento dos 24 navios de pesca e seis navio patrulha e fornecimento de equipamento para a EMATUM, MAM e Proindicus) é o principal contratante nos contratos marítimos de Moçambique (Hanlon, 2017a).

A proposta para as três empresas previa que elas pagariam os empréstimos e ganhariam grandes lucros de pesca, no reparo de navios, venda de serviços de segurança para plataformas de perfuração de petróleo e gás, e por cobrança de tarifas sobre os barcos de pesca e cargueiros que passam pelo canal de Moçambique. O pacote pode ter parecido razoável na época, sendo que o projeto seria secreto, em fundamentos/questões comerciais, mas também para não permitir que os doadores e credores soubessem que três empresas estatais estavam envolvidas. Tal como aconteceu com a indústria do cajú uma década antes, o governo só poderia promover um bom programa de desenvolvimento se os doadores e credores mais rígidos não percebessem. E em 2013 os preços do petróleo e do gás estavam

muito altos, então uma garantia do governo para os empréstimos parecia uma ideia segura (Hanlon, 2017a).

Inicialmente, o projeto parecia ter aprovação de instituições de crédito internacionais. Os empréstimos foram organizados por grandes bancos, Credit Suisse e o VTB, que é 61% propriedade do governo russo (Hanlon, 2017a). Além disso, Moçambique parecia ter o apoio diplomático. Houve uma cerimónia pública de lançamento para a construção de um navio no estaleiro CMN em Cherbourg, França, com o presidente de Moçambique Armando Guebuza, o presidente da França François Hollande e o proprietário do CMN, Iskandar Safa (La Manche Libre, 2016). Os empréstimos as três as empresas estavam ligadas a compras substanciais de barcos, aviões, equipamentos de comunicação e outro *hardware* da França, Alemanha, Portugal, Turquia, China, Índia, Israel, Suécia, Áustria, Roménia e Estados Unidos da América (Africa Confidential, 2016). Quando os empréstimos dos barcos de pesca do atum se tornaram públicos em 2013, o FMI apenas pediu que o empréstimo fosse colocado no orçamento do Estado, o que sugere novamente que os empréstimos seriam aceitáveis para o FMI (Mozambique News Reports & Clippings, 2013).

No entanto, a Autoridade de Conduta Financeira (Financial Conduct Authority-FCA) do Reino Unido e o *Federal Bureau of Investigation* (FBI) dos EUA abriram investigações sobre as funções do Credit Suisse e do VTB Bank nos empréstimos. O FBI e FCA entrevistaram no processo uma vez que o principal responsável da empresa Privinvest era residente nos Estados Unidos da América e a respetiva intervenção é feita ao abrigo da Lei das Práticas de Corrupção Estrangeira (Wirz et al 2017, Jubilee Debt Campaign 2018). A alegação é que os bancos com sede em Londres podiam ter violado a legislação de Anti-lavagem de dinheiro do Reino Unido, por não fornecerem o escrutínio extra necessário nos casos em que os proprietários beneficiários das empresas que receberam os empréstimos são pessoas politicamente expostas (FI News, 2017). O regulador financeiro suíço também abriu uma investigação sobre o envolvimento do Credit Suisse, mas adiou as investigações para o Reino Unido e os EUA, uma vez que o responsável da Privinvest residia nos Estados Unidos da América e a Credit Suisse encontra-se sediada em Londres (Ward, 2017).

Só que no início de 2016 foi revelado que não se tratava apenas do empréstimo Ematum. Dois outros créditos de fornecedores secretos de 221 milhões de dólares teriam sido tomados pelo Ministério do Interior entre 2009 e 2014, que incluíam carros blindados exibidos em resposta a ameaças de motins populares (sobre a subida do custo de vida) em Maputo em abril de 2016

(Hanlon, 2017a). Assim, em segredo e sem informar o FMI, os doadores ou os detentores de títulos, o governo moçambicano garantiu 2.228 milhões de dólares em dívida, sendo que as garantias de empréstimos do Estado requerem aprovação parlamentar, que não foi solicitada (Hanlon, 2017a). Nessa altura, os preços do petróleo e do gás tinham caído e os projetos de gás em Moçambique estavam atrasados. Em abril de 2016, o FMI interrompeu o desembolso de um empréstimo ao abrigo da Linha de Crédito *Standby* e todos os doadores de apoio ao Orçamento de Estado interromperam com os respetivos apoios, porém continuaram a financiar projetos de desenvolvimento (Mozambique News Reports & Clippings, 2016).

Sérgio Vieira, uma figura pública e antigo membro fundador da FRELIMO, tendo ocupado vários cargos políticos no período de pós- independência, afirmou publicamente uns meses antes da divulgação das dívidas ocultas: “Creio que bem precisamos de uma operação tipo Lava Jato² (Brasil), 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 direta 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” (Trechos extraídos do artigo do jornal O País do dia 8 de dezembro de 2015 apud Cortês, 2018).

O problema inicial, assim como tinha acontecido uma década antes com os fundos de desenvolvimento distrital de “7 milhões”³, foi ter mantido em segredo dos doadores e do FMI (Hanlon, 2017a). Mas os “7 milhões” tinham sido pelo menos uma única linha de orçamento; isto (dívida ocultas) era muito mais grave porque não tinha sido incluído no orçamento do Estado e as garantias não tinham sido aprovadas pelo parlamento. Em meados de 2016, quando os detalhes dos três projetos ainda não tinham sido divulgados, informações disponíveis sugeriram que os empréstimos tornaram-se num “guarda-chuva” para compras substanciais de equipamento militar (Hanlon, 2017a). E houve acusações de que os preços, por exemplo dos barcos de pesca, foram inflacionados para permitir comissões para várias partes do acordo (Africa Confidential, 2016).

² A operação Lava Jato é considerada a maior investigação sobre corrupção no Brasil, A operação teve início em 17 de março de 2014. Os suspeitos são empresários e políticos.

³ O Fundo de Desenvolvimento do Distrito (FDD) foi introduzido em 2006, atribuindo sete milhões de meticais a cada um dos 128 distritos existentes na altura em Moçambique (em 2017, com 154 distritos). O fundo servia para apoiar, em termos de crédito, pequenos empreendedores locais.

A Diretora-Geral do FMI, Christine Lagarde, disse à BBC em 18 de maio de 2016 que, ao manter os empréstimos em segredo, o governo de Moçambique estava “ocultando claramente a corrupção” (BBC radio Woman's House, 2016). Pode-se argumentar que, assim como os “7 milhões” tiveram de ser introduzidos (no Orçamento de Estado) sem discussão e regulamentação adequadas para que os doadores e credores não os bloqueassem, o atum e a segurança marítima deveriam ser feitos da mesma forma. Mas com os barcos, o sigilo tinha um preço muito mais alto. O projeto da pesca do atum e indústrias marítimas é provavelmente sensato, mas Moçambique não tem tripulações capazes de dirigir os barcos de pesca ou os sofisticados barcos de patrulha e aparentemente não houve discussão com as companhias de gás sobre se aceitariam uma empresa de segurança puramente moçambicana (o que parece altamente improvável) (Hanlon, 2017a).

Segundo Hanlon (2017a), usar 2,2 bilhões de dólares em empréstimos secretos para criar empresas pesqueiras e marítimas de propriedade dos serviços de segurança parece uma violação flagrante tanto da “boa governança” quanto de bom senso. No entanto, Hanlon (2017: p.22) refere que “os empréstimos e projetos seguem o caminho para a criação do capitalismo doméstico moldado por doadores e credores durante mais de quatro décadas de gestão da mudança. E ao afastar a elite moçambicana do socialismo, os credores e doadores promoveram um modelo particular no qual os negócios domésticos se baseavam no patrocínio, generosidade do governo, doadores e a procura de renda. Esperava-se que os empresários e membros da elite atendessem aos interesses estrangeiros”. De acordo (Castel-Branco e Massarongo, 2016: p.02): “Os empréstimos secretos amplificaram um problema que já era preocupante. Os empréstimos à Proindicus (U\$ 622 milhões), à Mozambique Asset Management (U\$ 535 milhões), ao Ministério do Interior (U\$ 221 milhões) e à EMATUM (U\$ 850 milhões).”

Em janeiro de 2018, o Gabinete do Procurador-Geral de Moçambique (PGR) abriu um caso num tribunal administrativo para estabelecer a “responsabilidade financeira” pelos empréstimos (Cotterill 2018). O relatório nacional do FMI de março de 2018 sobre Moçambique descreve este caso - presumivelmente erroneamente - como uma “investigação criminal”. Esse relatório observa que os processos judiciais foram atrasados devido à complexidade do processo de assistência jurídica mútua, que requer assistência do Reino Unido, os EUA e os Emirados Árabes Unidos (FMI, 2018). Neste contexto, foi tomada a decisão de aceitar a auditoria (da *Kroll*), pelo que, veio durante uma crise económica que se acelerava rapidamente, precipitada pelo caso dos empréstimos ocultos. Os procedimentos

criminais ou outros procedimentos legais relacionados ao envolvimento de bancos com sede em Londres são também uma possibilidade, com investigações em andamento pela FCA e FBI (Wirz et al, 2017; Jubilee Debt Campaign, 2018).

2.4. Consequências das Dívidas Ocultas

As dívidas contraídas pelo governo moçambicano, foram dívidas ocultas no próprio sentido da palavra, o governo moçambicano aprovou dívidas sem autorização da Assembleia da República, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, que são um dos principais parceiros económicos e sociais, na qual criou um sentimento de desconfiança por parte deste que comprometeu o Orçamento de Estado. Este sentimento de desconfiança fez com que os parceiros tivessem receio que os fundos disponibilizados para o Orçamento de Estado fossem transferidos para o pagamento das respetivas dívidas, fazendo com que os mesmos fundos de apoio ao Orçamento de Estado fossem suspensos até que fosse realizada uma auditoria a contratação das dívidas (Cortês, 2018). A crise da dívida, abrandou em 7,4% o crescimento económico em Moçambique em 2014 para 3,8 por cento em 2016, de acordo com o Relatório de Atualização Económica de Moçambique do Banco Mundial (Nordiska Afrikainstitutet, 2018). De acordo com o Banco Mundial, as dívidas ocultas afetaram muito a distribuição de rendimento, fazendo com as taxas de empréstimos do banco comerciais tivessem um aumento na casa do 28,60%, um dos mais elevados a nível de África. Em julho de 2018, o FMI considerou que “o orçamento de 2018 deve reduzir decisivamente o défice fiscal”. Foram propostas, linhas diretivas para eliminação de isenções fiscais, redução salarial e redução na implementação de investimento público (Nordiska Afrikainstitutet, 2018).

As consequências foram devastadoras para Moçambique, o Banco Mundial no trabalho “Atualidade Económica de Moçambique – Enfrentado Escolhas Difíceis”, publicado em 2016, afirma que “a revelação de USD 1,4 mil milhões em empréstimos comerciais não divulgados anteriormente prejudicou a confiança no seu país e fez descarrilar o seu historial de crescimento acentuado e estabilidade económica”. (Banco Mundial, 2016: 01). O custo de vida em Moçambique tornou-se insustentável, o desemprego aumentou. Os empréstimos ocultos ou dívidas não divulgadas transformaram Moçambique num dos países africanos com maiores rácios de dívida Pública/PIB. As condições dos empréstimos e a desvalorização da moeda, fizeram com que Moçambique não tivesse capacidade de cumprir com as suas obrigações. Os bancos comerciais no setor financeiro de Moçambique entraram em falência. Moza Banco foi intervencionado pelo Banco de Moçambique e o Nosso Banco foi encerrado.

Houve mesmo restrições de levantamento de divisas, com levantamentos máximos de 500 dólares americanos por dia (Cortês, 2018).

A divulgação dos empréstimos teve também consequências imediatas no plano internacional. Desde 2004, Moçambique recebeu cerca de quatro bilhões de dólares em apoio ao orçamento, representando quatro por cento do produto interno bruto (PIB) e 12% da receita total do Estado. Após a divulgação, oito países se retiraram do grupo de apoio ao orçamento (FMI, 2018). A ajuda da Suécia a Moçambique diminuiu visivelmente desde o escândalo da dívida. No ano de 2017 teve um apoio de US \$ 68 milhões em Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA), que contrasta fortemente com o apoio em 2013 de US \$ 135 milhões. Em 2015, a Suécia contribuiu com cinco por cento de desembolsos totais de AOD para Moçambique (US \$ 91 milhões), tornando-o o quarto maior doador (Nordiska Afrikainstitutet, 2018). A depreciação da moeda moçambicana ultrapassou em grande maioria os países exportadores africanos de matérias primas, tais como Angola, onde as pressões económicas foram agudas. O enfraquecimento do metical acelerou o ritmo da inflação, tornando os preços elevados, com impacto desproporcionado nos pobres. A inflação anual atingiu 25% em outubro, com a inflação dos preços dos alimentos atingindo 40%. A inflação tem sido mais grave para os pobres, uma vez que os produtos alimentares representam uma parte dominante da sua cesta de consumo. Adicionalmente, o fraco metical também aumentou significativamente o peso da dívida, sendo os empréstimos anteriormente não divulgados empurraram a dívida para 86% do PIB nos finais de 2015 (Banco Mundial, 2016).

No entanto, esta pressão internacional atraiu críticas: os doadores e credores alegadamente “agiram em grande parte como um grupo para impor políticas” ao país, de acordo com o especialista inglês Joseph Hanlon. As perguntas que ele levantou há cerca de 15 anos, sobre se os doadores estavam a promover a corrupção, pressionados por modalidades de privatização e liberalização que careciam de transparência, permanecem válidas hoje. Hanlon refere que essas práticas criaram as condições para o negócio que culminou na dívida oculta (Hanlon, 2017a; William, 2018).

2.5. Auditoria Forense Independente – Relatório da Kroll, Inc.

O relatório foi preparado pela Kroll Associates U.K. Limited (“Kroll”), que foi nomeada pela Embaixada da Suécia em Maputo (o “Cliente”) para realizar uma Auditoria Independente nas atividades das empresas ProIndicus S.A., EMATUM S.A. e Mozambique Asset Management S.A. Sob a direção do Ministério Público da República de Moçambique, em conjunto com o Cliente e Gabinete do Procurador Geral da República de Moçambique (os “Destinatários Autorizados”), o relatório teve com o objetivo principal de avaliar a existência de infrações penais ou outras irregularidades relacionadas ao estabelecimento e financiamento de contratos de aquisição e às operações da ProIndicus S.A., EMATUM S.A. e Mozambique Asset Management S.A. (Kroll, 2017).

Entre várias conclusões do relatório, as seguintes são destacadas pelo Centro de Integridade Publica (2017) devido à sua gravidade:

- Aproximadamente US \$ 500 milhões (cerca de ¼ do valor total do empréstimo) permanece inexplicada, sendo que alegadamente, este montante foi incluído no Orçamento do Estado e/ou utilizado para a compra de equipamento militar, mas a Kroll não conseguiu corroborar;
- Desvio de US \$ 713 milhões (mais de 1/3 do valor total do empréstimo) por meio de superfaturamento de mercadorias, existindo uma suspeita de inconsistência entre o custo do equipamento adquirido para segurança marítima e os custos que deveriam ser incorridos;
- Cerca de US \$ 200 milhões (cerca de 10% do valor total do empréstimo) gastos em comissões pagas a bancos e outros agentes que intermediaram os empréstimos;
- Foi descoberta uma conta bancária não revelada detida pela EMATUM e um pagamento ao banco Credit Suisse de US \$ 51 milhões que precisava de mais explicações (Oldfield, 2018).

Por outro lado, o relatório destaca os papéis de dois moçambicanos e de duas empresas estrangeiras (Hanlon, 2017b):

- Identificada como “Indivíduo A”, o dirigente sénior do Serviço de Informações e Segurança do Estado, SISE e CEO das três empresas, ProIndicus, MAM e Ematum, António Carlos do Rosário.
- Identificada como “Indivíduo D”, vice-ministra da Economia e Finanças em 2017, mas em 2013 foi Diretora Nacional do Tesouro, que foi identificada pelo Jornal Savana como Maria Isaltina de Sales Lucas.
- Destacam-se duas empresas estrangeiras: Credit Suisse e Palomar (“Indivíduo B”).

As três empresas que solicitaram os empréstimos solicitaram garantias ao governo moçambicano que a Assembleia da República e o Tribunal Administrativo consideraram ilegais e ilegítimos, sendo tais garantias assinadas pelo então ministro das Finanças Manuel Chang e a senhora Maria Isaltina Lucas, então Diretora Nacional do Tesouro. Tendo, como base a constituição moçambicana, a Assembleia da República é a única que pode garantir ou seja aprovar este tipo de empréstimos, que desde o início foram considerados ilegais (Messick, Hanlon & Menete, 2019). Mas isso levanta uma questão mais ampla. Os credores e seus agentes - CS e VTB, neste caso - têm o dever fiduciário de fazer o que é conhecido como uma investigação de *due diligence*, para garantir que os empréstimos sejam razoáveis e possam ser reembolsados. Mesmo a mais simples diligência teria mostrado que é a Assembleia da República e não o Ministro das Finanças ou o Diretor do Tesouro que aprova uma garantia de empréstimo (Messick, Hanlon & Menete, 2019).

A Kroll (Kroll, 2017) analisa atentamente a questão das garantias das três empresas mencionadas e nota ainda que solicitou informação aos bancos locais relativamente a transações internacionais que envolveram as empresas moçambicana que solicitaram os empréstimos. E a data do respetivo relatório, a Kroll não recebeu nenhuma informação relevante, levantando sérias questões sobre a conduta destes bancos e sugere que algumas das condutas inadequadas podem ser criminais, especialmente com relação à falta da devida diligência nos empréstimos. A auditoria feita mostra que não foi feita uma avaliação correta sobre os empréstimos realizados as empresas Proindicus e à Ematum, violando assim a lei britânica, uma vez que este banco tem sede em Londres. É necessário acrescentar que tanto a Credit Suisse como a SISE não quiseram colaborar com a informação solicitada pela Kroll sobre os empréstimos realizados. (Messick, Hanlon & Menete, 2019).

De acordo com Messick, Hanlon e Menete o seu trabalho de Recuperação de Activos, afirmam que a Kroll referiu que: “O Credit Suisse, como uma instituição financeira do Reino Unido, tem a obrigação, sob os regulamentos do Reino Unido de Lavagem de Dinheiro, de aumentar a *due diligence* onde existe a perspectiva de pessoas politicamente expostas (PEPs) serem parte da transação financeira - neste caso, as empresas moçambicanas são reconhecidas como empresas estatais e, conseqüentemente, os responsáveis, isto é, o “Indivíduo A”, devem ser considerados PEPs. Além disso, o Credit Suisse tem a obrigação, nos termos da regulamentação do Reino Unido de Branqueamento de Capitais, de estabelecer o(s) proprietário(s) final(ais) das empresas de Moçambique” (Messick, Hanlon & Menete, 2019).

A recomendação 3 no relatório refere que o escritório da Procuradoria-Geral da República, PGR deveria “solicitar, nos termos dos acordos de Assistência Jurídica Mútua em matéria penal, que as autoridades do Reino Unido solicitem os detalhes da documentação de *Due Diligence* reforçada do Credit Suisse.” (Kroll, 2017). Além disso, aponta para várias questões em torno do acordo do empréstimo, incluindo “empurrar” o empréstimo, manter o dinheiro fora de Moçambique e um “cash back” para os credores, de forma a ocultar a taxa de juros reais.

No entanto, os pedidos da Kroll por informações detalhadas sobre os empréstimos da ProIndicus, Ematum e MAM resultaram em apenas uma partilha muito limitada de informações. Os balancetes e extratos bancários estavam incompletos e a documentação sobre os acordos de empréstimo e contratos com fornecedores irregular (Kroll 2017). Hanlon (2017c) ilustra o grau de sigilo apontando para uma alegação de que a Ematum mantinha volumes de documentos relativos ao contrato de propriedade intelectual e transferência de tecnologia, mas nenhum deles colocado à disposição da Kroll.

De acordo com Hanlon (2017b), entre abril e junho de 2013, o contrato da ProIndicus foi alterado quatro vezes e o empréstimo aumentou de \$ 366 milhões para \$ 616 milhões. A Kroll refere que este aumento foi feito “através de instruções de alteração para refletir a variação dos preços, das quantidades e das especificações dos bens e dos serviços a receber pela ProIndicus” (Kroll, 2017: p.23). O Credit Suisse impôs uma série de “condições precedentes” ao empréstimo da ProIndicus, incluindo a aprovação pelo Tribunal Administrativo (tribunal de contas) e a informação do FMI sobre a garantia. Contudo, isso não foi feito e a Kroll encontrou apenas uma nota dizendo que as condições haviam sido “superadas”. A garantia da ProIndicus declara que o governo prestará contas ao Credit Suisse sobre suas finanças, incluindo o orçamento, a estratégia da dívida e os documentos fornecidos ao FMI. No entanto a Kroll não encontra evidências de que isso tenha sido feito. O Ministério das Finanças emitiu um “documento de opinião” em 26 de fevereiro de 2013, assinado pelo “Indivíduo A” e por uma pessoa não identificada “Indivíduo L”, que dizia que as condições do Credit Suisse tinham sido “ultrapassadas” por “motivos óbvios” (Kroll, 2017). Havia uma cláusula no projeto de garantia do governo dizendo que tal garantia seria incluída no orçamento do governo, mas o documento de parecer referia que essa cláusula não deveria ser incluída. O documento de opinião contém uma nota manuscrita datada de 25 de fevereiro de 2013, assinada pelo “Indivíduo D”, referindo que havia um “alinhamento com o SISE, que foi

representado pelo “Indivíduo A” quanto ao assunto relacionado à segurança nacional (Kroll, 2017).

Segundo Hanlon (2017b), o Credit Suisse impôs inicialmente condições que tornariam os empréstimos impossíveis, porque as dívidas ultrapassavam o limite e não seriam reembolsáveis, e o FMI teria visto isso. As condições foram então “superadas”. Como isso aconteceu, nunca foi explicado à Kroll. Mas considerando os fatos mencionados anteriormente, é credível a hipótese de que o Credit Suisse “fechou os olhos” para a ilegitimidade da dívida (Kroll, 2017). Dos US \$ 2 bilhões em empréstimos, a Kroll descobriu que US \$ 292 milhões foram pagos em comissões. Estas comissões dos empréstimos originais e reestruturações subsequentes renderam aos próprios bancos US \$ 92 milhões, o Credit Suisse com US \$ 51 milhões e o VTB com US \$ 41 milhões, a empresa Palomar recebeu \$ 35 milhões e um consórcio do Banco Nacional de Investimentos e da Ernst & Young recebeu \$ 17 milhões (Kroll, 2017).

De acordo com Hanlon (2017b), as maiores comissões pagas surgem como uma forma do Credit Suisse e do Governo de Moçambique “fingirem” que a taxa de juros estava mais baixa do que realmente era. O empréstimo VTB MAM era de LIBOR + 7,0%. LIBOR é a Taxa Interbancária de Londres, cerca de 0,7% em 2013. Os empréstimos do Credit Suisse ProIndicus e da Ematum estavam em LIBOR + 3,2% e + 3,7%, respetivamente, o que parecia bom, mas era na verdade menor do que os credores estavam dispostos a aceitar. Com efeito, a Privinvest “Indivíduo G” enviou uma nota ao “Indivíduo A” (do Rosário) manifestando a sua preocupação com a taxa de juro que é mencionada no contrato de empréstimo (Hanlon, 2017b). A carta dizia: “Obrigado meu irmão. Precisamos de um [contrato de empréstimo Ematum] sem falar da 'Libor + 3,7%' porque o banco está a tirar muito mais e estamos subsidiando o resto!! Pode tirar a frase por favor?”. A carta da ProIndicus não mencionava as taxas de juros”, no entanto a carta de aprovação não foi alterada (Hanlon, 2017b). Finalmente, o relatório de auditoria forense da Kroll, identificou o potencial envolvimento de antigos e atuais membros do Poder Executivo do governo (Williams, 2018).

2.6. Problemática das Conclusões da Auditoria da Kroll, Inc.

Como foi referido no capítulo II deste trabalho, as dívidas ocultas que tiveram lugar em Moçambique, foram alvo de uma auditoria independente, levada a cabo por uma empresa estrangeira, contratada pela Procuradoria Geral da República.

No entanto, o relatório da Kroll foi alvo de algumas críticas como, por exemplo, a do Centro de Integridade Pública, que considera que a versão resumida tornada pública pela PGR que não identifica os nomes dos principais atores implicados neste processo, mas fornece informações e relevância jurídica suficientes para permitir a ação imediata da PGR para responsabilizar os envolvidos com atividades criminosas, naquele que é o maior escândalo financeiro em Moçambique desde a sua existência como Estado (CIP, 2017).

Em concordância, num artigo “Auditoria às dívidas ocultas de Moçambique não esclarece destino do dinheiro” publicado no jornal “O Público” no dia 24 de junho de 2017, consideram que “A auditoria às dívidas ocultas de Moçambique deixou por esclarecer o destino dos dois mil milhões de dólares contraídos por três empresas estatais entre 2013 e 2014, anunciou a Procuradoria-Geral da República (PGR).” No mesmo artigo, referem que a PGR de Moçambique salienta que “lacunas permanecem no entendimento sobre como exatamente os dois mil milhões de dólares foram gastos, apesar dos esforços consideráveis para esclarecer o assunto” (Agência Lusa & Jornal O Público, 2017).

Outras críticas que surgiram após a divulgação do relatório foram as das empresas envolvidas no caso da dívida oculta, que contestaram as suas conclusões. As três empresas públicas envolvidas (EMATUM, ProIndicus e MAM) questionaram as duas principais conclusões da Kroll, incluindo que mais de US \$500 milhões em dívidas permanecem inexplicadas, e afirmam que todo o projeto de segurança marítima cujos empréstimos financiaram “era público desde o primeiro dia”, de acordo com uma carta dos seus advogados, Alexandre Chivale & Associados, dirigido à Procuradora Geral da República, Beatriz da Consolação Bushilli (Nhamire, & Hill, 2017)

De acordo com a Kroll (Kroll, 2017), praticamente não houve tentativa do Governo de Moçambique de colaborar na realização da auditoria independente. Esse fato repete-se ao longo das 64 páginas do Sumário Executivo do relatório, em que a Kroll reclama da falta de acesso a fontes de informação essenciais para a condução da auditoria e esclarecimento dos

fatos que envolvem os empréstimos ocultos. A falta de colaboração no fornecimento de informação não foi exclusividade das empresas moçambicanas (EMATUM, ProIndicus, MAM), que foram objeto da auditoria e que, obviamente, têm interesse em esconder as más práticas que nortearam todo o processo de endividamento. O Ministério da Economia e Finanças e os Serviços de Informação e Segurança do Estado (SISE), entidades-chave com conhecimento sobre as transações, também se abstiveram de fornecer informações (CIP, 2017). Esta falta de cooperação revela, portanto, que, durante os 6 meses da auditoria internacional, o Presidente da República e o seu Governo mentiram ao povo moçambicano, afirmando repetidamente e publicamente que as instituições em causa tinham todo o interesse na auditoria e, portanto, iriam clarificar totalmente as áreas escuras em torno da caixa das dívidas ocultas (CIP, 2017).

Por outro lado, o próprio relatório refere que o mesmo não constitui uma recomendação, endosso, opinião ou aprovação de qualquer tipo com relação a qualquer transação, decisão ou avaliação, e não deve ser invocada ou divulgada como tal em qualquer circunstância. Além de que o trabalho da Kroll realizado na produção do Relatório Final não constitui uma revisão legal de demonstrações financeiras e não foi realizada de acordo com as normas internacionais de auditoria, sendo que foi realizada de acordo com as atividades investigativas acordadas descrito nos Termos de Referência definidos pela PGR (Kroll, 2017).

Para o CIP (CIP, 2017) em vista das descobertas do relatório da Kroll, é estranho que ainda não existam ações visíveis de responsabilização das pessoas envolvidas neste processo, visto que a Procuradoria-Geral da República já havia recebido o relatório completo da auditoria há mais de um mês, juntamente com o fato de as provas necessárias às acusações neste caso (instrução preparatória) estarem a ser preparadas há mais de um ano. Além disso, o Centro de Integridade Pública argumenta que a PGR tem o papel de acusar criminalmente os envolvidos, o que deve incluir a prisão preventiva de quem possa obstruir o processo de investigação em curso e deve, no exercício das suas funções, apreender preventivamente os bens de todos os envolvidos no processo em curso e dos que possam estar implicados, a fim de indemnizar o Estado pelos danos causados pela sua ação em violação da lei. A PGR também deveria responsabilizar as instituições que se recusaram a prestar informações à Kroll que, por mandato da PGR, auditaram as dívidas. Deve-se notar que esta falta de colaboração constitui um comportamento criminoso ilegal. O CIP ainda reitera que o Estado moçambicano não deve pagar as dívidas contraídas pelas três empresas, uma vez que o produto arrecadado

não beneficiou de forma alguma o Estado; as garantias prestadas a favor dessas empresas, em violação da Constituição da República, devem tornar-se nulos de forma que não possam ser invocados para justificar o pagamento da dívida pelo Estado (CIP, 2017).

Não obstante tratar-se de um relatório cujas observações incluídas são preliminares, sendo que está descrito que as mesmas estão sujeitas a alterações, em virtude do processo contínuo de coleta de informações e análise de dados financeiros e documentação de suporte, o fato é que, no contexto em que Moçambique se encontrava, esta auditoria revelou-se insuficiente como instrumento para poderem ser identificados todos os envolvidos na dívida “ilegítima” contraída pelo Governo Moçambicano, sem o respetivo conhecimento da entidade reguladora da democracia Moçambicana a “Assembleia da República”.

CAPÍTULO III – Auditoria Cidadã como Proposta de Solução

3.1. Auditoria Cidadã como Instrumento de Combate ao Endividamento Ílicito

Como vimos no capítulo anterior, a auditoria independente por parte de uma empresa contratada pela Procuradoria Geral da República de Moçambique não foi conclusiva em identificar a rede de todos os envolvidos na constituição da dívida oculta que se repercute até aos dias de hoje ao povo moçambicano.

De acordo com Maria Lúcia Fattorelli no seu trabalho “Auditoria da Dívida Pública: Instrumento para enfrentar a Crise Financeira” (Fattorelli, 2011: p.1), “Historicamente a injustiça social e a exploração têm sido impostas à maioria dos habitantes do Hemisfério Sul. Há décadas identificamos que um dos principais fenómenos que tem implementado para essa situação inaceitável é o processo de endividamento público, resultado de operações meramente financeiras, sem contrapartida em bens ou serviços e àqueles que são obrigados a arcar com seu peso, ou seja, àqueles que pagam elevados impostos e não recebem serviços públicos adequados.” A autora acrescenta que uma auditoria cidadã da dívida pública, diante deste panorama, pode servir como um dos instrumentos para investigar os processos de endividamento que provocam injustiça social. Assim, a auditoria cidadã tem como objetivo de revelar, de forma detalhada o processo de endividamento de um país, conhecer e documentar a verdadeira natureza da dívida. Identificar às suas ilegalidades e ilegitimidades e, a partir daí, tomar ações concretas no sentido de rever esse processo que tem consumido a maior parte dos recursos públicos, a fim de que tais recursos sejam destinados ao atendimento das urgentes necessidades sociais (Fattorelli, 2011). A principal natureza de uma auditoria a dívida é analisar os principais objetivos da dívida e a política de endividamento e questionar sobre a razão pelo qual o Estado se endividou e quais foram os objetivos políticos, económicos e sociais (Toussaint, Liskaridis & Legrand, 2018). Sendo assim, uma auditoria cidadã, é feita pela participação da sociedade civil, ou seja, por uma comissão constituída por membros da sociedade civil. Nesta comissão são representantes do Estado, contudo, podem ser incluídos, representantes do Estado, de modo a garantir a independência da respetiva auditoria, e transparência (Bernardo, Avelãs & Teles, 2011).

Contudo, a independência de uma comissão de auditoria cidadã deve exigir a colaboração das instituições públicas específicas, no caso de Moçambique, o Tribunal Administrativo, o

Ministério das Finanças, DNT – Direção Nacional do Tesouro e o Banco de Moçambique. A auditoria cidadã é um instrumento com impactos para uma sociedade como um todo, para questões sociais, culturais, económicas, ambientais, etc (Fattorelli, 2013). No caso do Equador, que será abordado mais adiante, a auditoria cidadã revela que é possível chegar à verdade e obter resultados concretos por meio do uso deste recurso.

3.2. Modelo e objetivos de uma Auditoria Cidadã

O modelo de uma auditoria cidadã pode ter várias abordagens. Mas o importante é a refutação da ideia de que apenas especialistas podem fazer uma auditoria à dívida pública. Na verdade, o que é preciso é exigir vontade política de esclarecer as partes ocultas da dívida pública em prol dos seus cidadãos e gerações futuras.

Ayala & Fattorelli (2012) referem que a existência e/ou criação de um movimento social e/ou uma comissão cidadã coordenadora, composta por diversos segmentos sociais (associações, sociedade civil, instituições, sindicatos, académicos, políticos, economistas, auditores, advogados etc.), que iram orientar e conduzir a auditoria cidadã convergindo para um relatório conclusivo. Este organismo deve determinar o período para obter acesso e analisar os documentos e dados reflectidos nas estatísticas oficiais das diferentes fontes de informação pública. É também importante a comissão cidadã analisar as leis específicas e os regulamentos institucionais relativos à dívida pública em vigor, entender as estruturas organizacionais, unidades funcionais responsáveis pelo endividamento, bem como analisar o orçamento do Estado (incluindo os apoios ao orçamento de estado pelos doadores) durante o período analisado. E finalmente, analisar as convenções e compromissos feitos pelo governo, com credores, com instituições financeiras como o FMI e Banco Mundial, sendo que, uma vez que tenham essas informações, deve-se divulgar informação a fim de disponibilizar a todos os cidadãos (Ayala & Fattorelli, 2012).

Adicionalmente, o fortalecimento da cidadania a partir da divulgação dos seus direitos fundamentais: direito à vida, à saúde, educação, habitação, emprego, saneamento, segurança, juntamente com consciencialização sobre a forma como o processo de endividamento público compromete esses mesmos direitos, é uma importante ferramenta para uma auditoria cidadã. Deste modo é possível “pressionar os poderes legislativo, executivo e judiciário para exigir a

realização da auditoria da dívida, a apuração completa dos fatos e indícios de ilegalidades e ilegitimidades, bem como a tomada de providências cabíveis.” Fattorelli (2011: p.3).

Fattorelli (2011: p.6) aponta em três etapas, os objetivos da auditoria cidadã, nomeadamente:

“1º Levantamento da situação real da dívida externa e da dívida interna pública: Consiste em analisar: montante, composição, perfil e custos; origens, objetivos, condições e circunstâncias da sua constituição; prazos; destino efetivo dos recursos; grau de comprometimento do orçamento público de forma a evidenciar o custo social; legitimidade; legalidade; evolução histórica e projeção futura; o que foi efetivamente pago; quem se beneficiou e quais as relações de dependências criadas; comissões pagas; juros contratados x juros pagos; distinguir dívida contraída para investimento e dívida contraída exclusivamente para pagar juros; gestão temerária da dívida e a relação entre a política económica adotada e a evolução do processo de endividamento;

2º Divulgar amplamente os resultados da auditoria cidadã da dívida e denunciar suspeitas de crimes praticados contra a sociedade por meio de contratos lesivos, cláusulas abusivas, desvios, corrupção;

3º Exigir providências dos órgãos competentes.”

A realização efetiva da auditoria representa um instrumento de libertação do processo de endividamento contínuo dos países, tendo em consideração as particularidades de cada país e contribuindo para as enormes desigualdades e injustiças sociais, criadas por uma ditadura da dívida que em princípio são sempre ilegais e ilegítimas (Fattorelli, 2011).

3.3. Experiências de Auditorias Cidadã na América Latina – Caso do Equador

O Equador é um país rico em recursos naturais, mas desde sua independência permaneceu um dos países mais pobres do hemisfério sul, além de que, historicamente, o país é dominado por algumas famílias ricas de latifúndio, e a população indígena, camponesa e trabalhadores do setor primário foram excluídos das principais instituições políticas, militares, económicas e sociais (Kofas, 2001). Segundo o Banco Mundial (2018), “o Equador é o quinto maior produtor de petróleo da América Latina e o menor membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). As reservas de petróleo bruto são estimadas em 8,3 bilhões de barris e deverão durar 35 anos nas taxas de produção atuais, de acordo com a OPEP. A economia do Equador tem sido fortemente correlacionada com os preços do petróleo, e da

mesma forma, o setor afetou a posição fiscal e ações do país, especialmente após 2007, quando o Estado se tornou administrador-chave e investidor do setor” (Banco Mundial, 2018).

De acordo com (Wansetto & Furtado, 2007), o Equador é um caso de um país rico em petróleo que tinha um endividamento público “eterno” e ilegítimo. Os autores referem que durante décadas o país foi controlado por ditadores e oligarquias, que foram manipulados pelos interesses petrolíferos dos EUA. Essas empresas americanas tiveram a co-responsabilidade pelo crescente endividamento externo do Estado equatoriano, que iniciou a partir da década de 1970 (Leite, 2013), confiando na promessa de que poderia pagar as dívidas com as receitas que obteria do petróleo. Sendo que nessa altura, o Equador se envergou na construção de rodovias, parques industriais, centrais hidrolétricas e instalações de produção e distribuição de energia (Wansetto & Furtado, 2007).

Nos anos 90, o país liberaliza a economia e, por esta ainda se encontrar vinculada ao capital estrangeiro, estava suscetível aos impactos do mercado global (Carvalho, 2016), assim entre 1998 e 2000, período de crise financeira nos países emergentes, o PIB caiu 31% e o PIB per capita 33% e a desvalorização em 1999 foi de 216% e a inflação de 52%, “tratando-se do empobrecimento mais acelerado da América Latina” (Leite, 2013, p. 27). Em janeiro de 2000, o governo do Equador adotou o dólar americano em resposta à crise económica e política (Leite, 2013). Ao estabelecer uma âncora nominal sólida, a dolarização forneceu à população um meio de troca estável, bem como um depósito confiável de valor. No entanto, a dolarização implica que um país desiste da política monetária e depende exclusivamente da política monetária e *buffers* externos para mitigar o impacto de choques e para administrar a liquidez interna (Banco Mundial, 2018). Por outro lado, a dívida pública do país continuou a crescer. De acordo com (Petry, 2008: p.11) “a dívida externa equatoriana que, em 2000, estava em US\$ 13,5 bilhões (63,6% do PIB) salta para US\$ 16,2 bilhões (69,1% do PIB), em pleno modelo de dolarização da economia (a população tinha prazo até março de 2001 para efetivar a troca), feito em 2000, pelo presidente Jamil Mahuad”.

No entanto, em 2006 com eleições presidenciais e a vitória de Rafael Correa, renascem as esperanças do povo equatoriano de dias mais seguros e mais estáveis economicamente, uma vez que ficou demarcado um compromisso de conduzir uma auditoria independente à dívida pública, então considerada ilegítima (Petry, 2008 & Carvalho, 2016). No seu discurso de tomada de posse, Rafael Correa afirma: “Vamos iniciar uma renegociação soberana e firme da

dívida externa equatoriana e, sobretudo, das inadmissíveis condições que nos impuseram em 2000” e arrematou “o nefasto ciclo neoliberal terminou no Equador”. O seu plano de governo prevê uma auditoria geral de toda a Dívida Pública das últimas décadas, para aliviar as pressões geradas pelo serviço da dívida e destinar mais recursos aos programas sociais (Petry, 2008: p12). O Equador foi líder de uma nova mudança política e económica na América Latina, de não se subjugar aos interesses do mercado (Fattorelli, 2011).

Rafael Correa decreta em 2007 uma auditoria da dívida pública, com a criação da “Comisión Para La Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), em português “Comissão para a Auditoria Integral do Crédito Público”, pelo Decreto de nº 472 de 9 de julho de 2007, a fim de realizar uma investigação profunda e identificar possíveis irregularidades nos empréstimos de credores ao Equador, ao longo dos anos (Carvalho, 2016). A função principal da Comissão segundo o decreto 472/2007 consistia em: “auditar o processo de contratação dos convénios, contratos, e outras formas e modalidades para a aquisição de créditos por parte do setor público do Equador, provenientes de governos, instituições do sistema financeiro multilateral ou da banca e setor privado, nacionais ou estrangeiros, desde 1976 até o ano de 2006” (Fattorelli, 2011: p15). A CAIC, definiu quatro grupos de investigação, que ficaram divididos para investigar, nomeadamente: a dívida comercial - auditoria da dívida externa com a banca privada internacional; a dívida multilateral - auditoria da dívida externa contratada junto aos organismos multilaterais (FMI, Banco, Mundial, CAF e outros); a dívida bilateral - auditoria da dívida externa contratada entre o governo equatoriano, ou algum órgão do governo equatoriano, e outros governos estrangeiros ou bancos de fomento ou públicos de outros países; e a dívida interna - auditoria da dívida contratada internamente (Fattorelli, 2011 & Carvalho, 2016).

É importante realçar que o decreto 472/2007, tinha uma característica fundamental, que contou com membros da sociedade civil, organizações da sociedade civil, académicos equatorianos e internacionais e com permissão legal para auditar todos os processos que tivessem relacionados com endividamento em todas instituições do Estado (Fattorelli, 2011). Os resultados do relatório da comissão, revelou deficiências no controlo interno do Ministério de Finanças e do próprio Banco Central do Equador, ao longo dos 30 anos (1976 a 2006), assim como o saldo da dívida comercial que chegava a corresponder a 30% da dívida total, e ainda assim, em 2007, foi responsável pelo pagamento de 44% de taxa de juros da dívida (CAIC, 2008).

Os resultados da auditoria também revelaram que instituições financeiras, como o FMI se mostraram rígidas em relação às imposições das elevadas taxas de juros que comprometeram a soberania financeira do país. Além disso, foi identificado que durante a década de 70, a banca internacional, representada por um reduzido grupo de bancos (*Shearson Loeb Rhoades, Lloyds Bank, Citybank, JPMorganChase*), contribuíram para o endividamento público pelos “sussessivos processos de “reestruturação” não transparentes, que geraram a transferência de dívidas privadas ao Estado Equatoriano, trocas e pagamentos antecipados injustificados, custos onerosos e operações diretas no exterior sem ingresso de qualquer recurso no País” (Fattorelli, 2011: p 24).

No grupo que apurou a dívida multilateral, constatou-se que esta dívida correspondia à 42% da dívida externa do Equador (CAIC, 2008). Como todos os contratos com estas agências, o crédito era solicitado para o financiamento do desenvolvimento económico do país, mas ao passar dos anos, com todos os problemas enfrentados pelo Equador, mais remessas de crédito estrangeiro passaram a integrar o saldo dívida, com o intuito de se manter os pagamentos do serviço da dívida.

Após a entrega do documento final da auditoria, o presidente Rafael Correa em agosto de 2008, suspendeu imediatamente o pagamento dos juros da dívida externa, e em contrapartida aumentou os gastos do serviço da dívida, para os sectores sociais da saúde e educação. O presidente eleito Rafael Correa, realizou uma proposta para os detentores dos títulos da dívida, uma recompra dos mesmos referente a 30% da dívida dos títulos, na qual basicamente todos detentores desses títulos aceitaram, o que fez com que o pagamento da dívida externa em títulos ou em bónus reduzisse em quase cerca de 70% (Fattorelli, 2008).

Deste modo, a auditoria cidadã ao Equador, permitiu que o país tivesse uma poupança em 2,2 mil milhões de dólares e a recuperação de títulos no montante de 3,2 mil milhões de dólares, totalizando 7 mil milhões de dólares (Toussaint, Liskaridis & Legrand, 2018). Assim, o instrumento legal da auditoria cidadã, apresentou resultados importantes para a economia do país, tornando possível alocar grande parte do valor de pagamento da dívida para as áreas sociais, ou seja, aliviou a carga de serviços da dívida e distribuiu a renda gerada a favor da nação equatoriana (Carvalho, 2016).

3.4. Uma Auditoria Cidadã à Dívida Pública em Moçambique?

A coragem política do Equador para combater o problema do endividamento público como a realização da auditoria cidadã, acompanhada da decisão soberana presidencial, passou a ser um exemplo de combate as ilegalidades, no processo de endividamento dos governos, como também de combate ao grande capital e a grande finança. Assim, o Presidente do Equador Rafael Correa ao criar a comissão para a Auditoria Integral do Crédito Público por despacho presidencial, rompeu com todos os vícios e medos dos países do Sul em enfrentar o grande capital, dando uma vitória aos movimentos sociais e a sociedade civil. A auditoria cidadã feita de forma independente vai identificar os principais responsáveis do processo de endividamento, tanto os responsáveis locais ou nacionais como os internacionais. Na respetiva auditoria vão ser identificados todos os intervenientes ligados ao endividamento ilícito e se a justiça funcionar os mesmos deverão ser condenados e julgados (Toussaint, 2014).

Sendo assim, uma auditoria cidadã à Dívida Pública em Moçambique pode ser considerada um serviço público para todos os moçambicanos, e como tal a sociedade civil possui um papel essencial. Após o final da guerra civil (1992)⁴, assistiu-se ao surgimento das organizações da sociedade civil, com o objetivo claro de resolver questões sociais, como por exemplo: Liga dos Direitos Humanos (LDH); Centro de Integridade Pública (CIP); Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE); Mecanismo de Ajuda a Sociedade Civil (MASC); Observatório do Meio Rural (OMR); Grupo Moçambicano da Dívida (GDM) e Justiça Ambiental (JA). Apesar de serem entidades ou organizações com a missão de “auxiliar” o Estado nas questões sociais, não deixam de intervir na sociedade com um papel crítico ao poder instalado (Cambrão, 2018). Posto isto, desde o início da divulgação das dívidas ocultas, organizações da sociedade civil (OSCs), organizações não-governamentais (ONGs), organizações políticas e a imprensa; citando alguns exemplos o Centro de Integridade Pública (CIP), o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), o Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO), o Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC), e até pessoas não coletivas contestaram fortemente face às alegações, exigindo esclarecimento por parte do governo. Isso demonstra que existe um forte engajamento dos cidadãos moçambicanos e uma mobilização da sociedade civil face na contratação ilegítima da Dívida Pública.

⁴ Guerra movida pela Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO) contra o governo da FRELIMO de 1977 a 1992 (assinatura do Acordo Geral de Paz).

Já em 2016, as Organizações da Sociedade Civil (OSC), agrupadas no Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO), manifestaram a sua indignação perante os desenvolvimentos em relação à Dívida Pública em Moçambique (FMO, 2016: p1):

“Como cidadãos e contribuintes deste país exigimos:

Que o Governo:

Faça uma auditoria exaustiva da Dívida Pública moçambicana, de modo que se saiba o montante real, os credores e o período de pagamento de cada uma das dívidas; Publique, em Moçambique e não somente no estrangeiro, toda a informação sobre a Dívida Pública de Moçambique, para conhecimento dos cidadãos moçambicanos, pois são eles que vão pagar tais dívidas; Explique aos moçambicanos as reais implicações da avultada dívida para o país e sobretudo para o bolso do cidadão, a quem a soberania pertence nos termos constitucionais; Esclareça que estratégia tem para pagar as dívidas existentes e resolver a atual crise; A par da dívida pública externa, proceda a um inventário total da dívida pública interna existente, identificando os credores do Estado bem como o período em que cada uma das dívidas tem de ser paga; Recorra ao endividamento interno apenas quando for necessário, evitando assim criar demasiados encargos financeiros para o Estado, dada a onerosidade das taxas de juro da dívida pública interna; Reformule a estrutura fiscal de Moçambique, acabando com a situação de grandes empresas que não pagam impostos ou pagam parte, assim como a situação em que os trabalhadores, na sua totalidade, pagam mais impostos do que as empresas; o estabeleça uma matriz de prioridades para o endividamento dos próximos anos, por forma que nenhum governo ou dirigente do país possa contrair dívidas para projetos de viabilidade e prioridade discutíveis e até certo ponto duvidosos (...).”

Que o Parlamento:

Imponha ao governo que nunca ultrapasse o limite máximo de avales estabelecidos na lei orçamental sem previa aprovação da Assembleia da República; Crie uma lei de Responsabilização Fiscal que penaliza a violação do limite máximo de avales estabelecidos na lei orçamental e que garanta que os gestores públicos que lesam o Estado sejam exemplarmente punidos; Crie uma comissão de inquérito para acompanhar a questão da dívida pública junto do Governo.

Que a Procuradoria-Geral da República:

Investigue e responsabilize administrativa e criminalmente todos os dirigentes envolvidos na contratação de dívidas de forma não transparente e violando a lei orçamental particularmente no período entre 2013 e 2014; investigue, através do gabinete central de combate à corrupção, a existência de ilícitos criminais em todo o processo de endividamento externo para o período em questão”.

Além disso, os principais doadores nomeadamente os Estados Unidos da América puseram em causa o apoio Moçambique. Num comunicado feito pela embaixada norte americana, foi anunciado que “À luz da atual situação e da nossa responsabilidade perante os contribuintes americanos que providenciam estes fundos, iremos também rever a nossa assistência, em particular qualquer assistência prestada ao Governo central” (DW, 2016). Os Estados Unidos da América não integram o chamado G14⁵, mas apresentam-se como “o maior doador bilateral” de Moçambique, num montante de cerca de 400 milhões de dólares anuais (350 milhões de euros). “Ecoamos as preocupações dos moçambicanos que exigem respostas”, afirma o comunicado (DW, 2016).

Adicionalmente, para Luísa Diogo, ex-Primeira-Ministra de Moçambique e Ministra do Plano e Finanças entre 1999 e 2005, considera que as investigações do processo mostraram que atores internacionais estiveram envolvidos na contratação ilegal dos empréstimos e, por conseguinte, Moçambique não pode assumir unilateralmente as responsabilidades (Diogo, 2019).

(Castel-Branco, 2019), considera categoricamente que o descontentamento da sociedade moçambicana e da comunidade internacional são os fatores fundamentais e potenciais para criação e execução de uma auditoria cidadã a dívida pública. No entanto, uma auditoria cidadã à Dívida Pública de Moçambique se fosse implementada teria algumas limitações. Um dos grandes desafios em Moçambique, é que a atribuição de responsabilidades criminais específicas neste caso, para que justiça moçambicana comece a agir, não depende das condições políticas de Moçambique. (Castel-Branco, 2019) afirma que “Não depende da lei, não depende de limites impostos à justiça por razões legais, depende das condições políticas impedirem a justiça de agir porque a justiça em Moçambique ainda não é independente dessas

⁵ Grupo de doadores internacionais, agora 14 parceiros na modalidade exclusiva de apoio geral ao Orçamento do Estado Moçambicano. Os Parceiros de Apoio Programático (PAP), nome institucional dos doadores, eram mais conhecidos como G19, uma designação que há muito deixou de coincidir com o seu número.

condições. O que a Procuradoria-Geral da República faz não é independente do ordenamento político e das condições políticas do país. E isso cria um problema.”

Isto reflete-se na auditoria internacional feita pela Kroll, como foi possível observar ao longo do Capítulo II, uma vez que estando sob a direção do Ministério Público, em conjunto com a Procuradoria-Geral da República, não teve a sua completa colaboração no processo. Posto isto, acrescenta-se ainda, que a questão da falta de independência nos processos de auditoria às dívidas públicas também pode ser verificada ao nível externo. Os autores Bernardo, Avelãs & Teles (2011), consideram que uma auditoria externa pode não ser independente. As quatro grandes auditoras (*Ernst&Young, PricewaterhouseCoopers, KPMG e Deloitte*) desde sempre que mantêm relações comerciais com instituições públicas e a partir do momento que o Estado é o contratante, e quem define os termos de referência, estas empresas têm apenas o compromisso de cumprir com os seus objetivos contratuais, não necessariamente prestar contas aos cidadãos. Ou seja, uma auditoria externa, pode não garantir uma independência total tal como uma auditoria cidadã e com uma comissão constituída por membros da sociedade civil (Bernardo, Avelãs & Teles, 2011).

De acordo com Cambrão (2018), a participação política por parte dos cidadãos em Moçambique encontra-se definido na constituição de 1990 e a Constituição em vigor, Lei 8/2003, Decreto 15/2000, Decreto 15/2005. Contudo, para se realizar uma auditoria cidadã em Moçambique temos que ter em consideração o comprometimento político do Estado, na qual é essencial, para que a auditoria cidadã tenha sucesso, como foi o caso do Equador. Sem vontade política é difícil criar condições propícias para o sucesso da mesma. Neste caso é necessário que o próprio governo considere que a dívida é “ilegítima” para que se confirme a intenção de uma reforma que pressupõe a melhoria da eficiência, transparência, *accountability*, e participativa na sua gestão.

Por outro lado, é importante o entendimento de que as propostas de auditoria de partidos políticos e a proposta de uma auditoria cidadã, são complementares e não devem competir, mas sim, cooperar entre si. Diante disso, auditoria cidadã deveria ser rotina, garantindo assim a transparência dos registos e negociações que envolvem o sistema da dívida. Portanto, é importante não limitar o conceito de dívida ilegítima a questões técnicas ou económicas, como tem sido feito nesses processos institucionais. Cada processo de auditoria estabelecerá os limites do que considera ilegítimo, mas no final serão os cidadãos que irão limitar o que é inaceitável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O endividamento público de um país representa o contexto social onde a vida económica e social se desenrola, e como as forças estruturantes condicionam as vidas dos seus cidadãos. Este trabalho de projeto, fornece uma visão geral das pesquisas em torno da dívida pública, em Moçambique, em particular a descoberta de dívidas ocultas em 2016, e propõe uma agenda de transformação sob o olhar coletivo e participativo dos cidadãos na transparência e justiça económica. Os autores citados no Capítulo II, retratam com clareza e em detalhes como surgem as dívidas ocultas e que existe uma “máquina” de interações que se manifestam em rede, e como estas têm múltiplas identidades: entidades financeiras internacionais, empresas privadas e do Estado, atores governamentais, e assim por diante. Contudo, as suas identidades são extremamente importantes na compreensão de como eclodiu o escândalo das dívidas ocultas em Moçambique.

Assim, fica claro que as principais razões da Dívida Pública Externa Moçambicana ter evoluído em quase o dobro nos últimos anos são várias: a contração de empréstimos não autorizados pela Assembleia da República moçambicana para a compra de material bélico e embarcações de pesca; o empréstimo por parte das entidades bancárias, tendo em conta que não foi respeitada a *due diligence*, e as normas internacionais e portanto estes bancos agiram de forma desonesta sabendo que a dívida não seria paga dentro do tempo estipulado; a não prestação de contas acerca deste empréstimos financiado a três empresas estatais, que nunca foram ativas na sua função; o desvio de valores avultados que o relatório da Kroll considerou inexplicado, sendo que vários indivíduos ligados às três empresas estatais e outros órgãos do governo encontram-se alegadamente envolvidos.

A experiência de uma auditoria cidadã à dívida pública no Equador, apresenta os conceitos teóricos de abordagem essencialmente de democracia participativa e destaca que numa economia política neoliberal dominada por interesses corporativos, onde as dimensões político-económicas subestimadas, impedem o surgimento e disseminação de melhorias duradouras na economia. Assim uma auditoria cidadã surge como uma “revolução cidadã” em relação à gestão da dívida pública. Deste modo, países como Equador e Moçambique, embora que com de processos históricos e cronologia abissalmente diferentes, de colonização e descolonização, onde Moçambique teve a sua independência mais recente (1975), face ao

Equador (1830). O Equador esteve envolvido, como muito países da América Latina, numa dominação dos EUA, FMI e Banco Mundial, e os países africanos estiveram inseridos na polarização dos blocos da União Soviética e EUA, onde o pós-independência significou para Moçambique transitar de uma ideologia política socialista para uma abertura da economia ao mercado nos anos oitenta, também impulsionada pelo FMI e BM.

No fundo, em termos de dominação do ocidente aos países do Sul, estes últimos contraíram dívidas nas quais o FMI e BM definem que tipos de políticas os países devem seguir. Em Moçambique, essa abertura ao mercado pós-independência que se traduziu num processo de criação de um sector privado forte, de investimentos, aliado ao surgimento de uma elite política dominadora de todos os sectores da economia. E assim, se estabeleceram os “tentáculos” de corrupção sistémica em Moçambique. Esta elite política criou vícios internos, e assim é necessário que exista um processo de reflexão política e social do próprio contexto moçambicano.

Assim, esta ideia de uma proposta de uma auditoria cidadã não tem apenas o propósito de investigar, as recentes dívidas ocultas, mas sim a toda a panóplia do endividamento do país, com ênfase na dívida interna e externa como um todo. Um dos pontos fortes da auditoria cidadã, consiste na inovação de políticas sociais mais inclusivas e abrangentes e tendo como ponto essencial encontrar formas de entendimento da Dívida Pública a nível da sociedade civil. A auditoria cidadã levanta algumas questões, dentre as quais a possibilidade de uma governação participativa da dívida pública, sob uma lógica de compreensão, sobre a tendência crescente das desigualdades como resultado do sistema neoliberal, em direção à ação transformadora das políticas sociais institucionalizadas e da equidade estrutural. Sendo que esses instrumentos de política básica, permitem capacitar grupos desprivilegiados a participarem no processo de desenvolvimento.

A abordagem da auditoria cidadã não é nova, contudo, a perspectiva de que esta possa ser implementada em Moçambique é apoiada por um nível engajamento da sociedade civil moçambicana sem precedentes, cuja insatisfação social atingiu a nível de saturação não antes vista com a divulgação das dívidas ocultas em 2016.

Por outro lado, os credores internacionais (FMI e BM) e os doadores ao orçamento do Estado Moçambicano, distanciam-se do verdadeiro problema em questão: a situação social em Moçambique em deterioração. Sendo que antes de atender-se às condições políticas ou financeiras e à própria contracção de dívidas ocultas, é importante entender que existe uma

elite política que não tem plena vontade de uma mudança interna. Além disso, as parcerias entre as entidades financeiras internacionais partilham uma agenda neoliberal, na qual os benefícios não são partilhados equitativamente pelos cidadãos, e onde o crescimento económico não se revela verdadeiramente inclusivo.

Finalmente, a possibilidade de execução de uma auditoria cidadã poderá permitir entender as forças por trás deste paradigma de endividamento público, para que as sociedades africanas possam ter um melhor controle para lidar com os desafios futuros e com particular atenção aos mais vulneráveis da sociedade, na prestação de contas, no combate à corrupção, e na independência dos poderes públicos para a gestão das contas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Africa Confidential (2016) “Secret Security Debts Devastate Economy,” Africa Confidential, 13 May 2016
- Agência Lusa & Público (2017) Auditoria às dívidas ocultas de Moçambique não esclarece destino do dinheiro. *Jornal O PÚBLICO*. 24 de junho de 2017. Disponível em <<https://www.publico.pt/2017/06/24/economia/noticia/auditoria-as-dividas-ocultas-de-mocambique-nao-esclarece-para-onde-foi-o-dinheiro-1776811>> Acessado a 17 de agosto de 2020.
- Ayala, M. & Fattorelli, M.L. (2012) General Instructions for a Debt Audit. Associação Auditoria Cidadã da Dívida - Brasília. Disponível em <<https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2012/07/GENERAL-INSTRUCTIONS-FOR-A-DEBT-AUDIT.pdf>> Acessado a 18 de novembro de 2020.
- Banco Mundial (2016) Atualidade Económica de Moçambique – Enfrentado Escolhas Difíceis. Maputo.
- Banco Mundial (2018) Ecuador Systematic Country Diagnostic. Bolivia, Chile, Ecuador, Peru and Venezuela Country Management Unit - World Bank. June 2018. Disponível em <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/835601530818848154/pdf/Ecuador-SCD-final-june-25-06292018.pdf>> Acessado a 14 de setembro de 2020.
- BBC radio Woman's House (2016) (18 May), 20 minutes into the programme, <http://www.bbc.co.uk/programmes/b07b9r10#play>, accessed 1 September 2020. In: Mozambique News Reports & Clippings, 323, 25 May 2016
- Bernardo, L.; Avelãs, M.; Teles, N. (2011) Auditoria Cidadã à Dívida Pública - O Que É? Comité para a Abolição das Dívidas Ilegítimas – CADTM. Publicado a 6 de junho de 2011. Disponível em <https://www.cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id_article=6787>, acessado a 19 de agosto de 2020.
- Brito, L, Castel-Branco, N, Chichava, S, Forquilha, S & Francisco, A (2016) Desafios Para Moçambique 2016. IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos. Maputo.
- CAIC (2008) Informe Final de la Auditoría Integral de la Deuda Ecuatoriana. Comisión Para La Auditoría Integral del Crédito Público, Quito.
- Caldeirinha, V. (2007). Eficiência e Competitividade dos Portos. Publicação do Seminário do Instituto Superior Técnico, Lisboa.
- Cambrão, P. C. C. (2018) Papel da Sociedade Civil em prol da Boa Governação – o caso de Moçambique. *Sociologia* vol.36. Porto dez. 2018. Imprensa ISSN 0872-3419.
- Carvalho, V. F. (2016) Auditoria da Dívida Pública: Um Instrumento para Conquista do Crescimento Sustentável do Brasil. Universidade Federal de Roraima. Centro de Ciências Administrativas e Económicas. Boa Vista. 49 pp.
- Castel-Branco, C. & Massarongo, F. (2016) A Dívida Secreta Moçambicana: Impacto sobre a Estrutura da Dívida e Consequências Económicas. IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos. Maputo.
- Castel-Branco, C. & Massarongo, F. (2017) “Ideia 89 – Crónica de uma dívida anunciada: Dívida Pública no contexto da Economia Extrativa” In: Muianga, F. et al; (2017) *Economia*,

- Recursos Naturais, Pobreza política em Moçambique – Uma Coletânea de Textos. IESE. Maputo. PP 535.
- Castel-Branco, C. & Ossemame, R. (2010) Global Financial Crisis Discussion Series Paper 18: Mozambique Phase 2, Overseas Development Institute 111 Westminster Bridge Road London SE1 7JD
- Castel-Branco, N. (2019) Castel-Branco: Dívidas ocultas deviam ser declaradas “dívidas odiosas”. Deutsche Welle (DW). Publicado a 21 de fevereiro de 2019. Disponível « <https://www.dw.com/pt-002/castel-branco-d%C3%ADvidas-ocultas-deviam-ser-declaradas-d%C3%ADvidas-odiosas/a-47612672>» acessado a 19 de agosto de 2020.
- CIP (2017) PGR Must Act Immediately Regarding the Hidden Debts. Centro de Integridade Pública | Anticorrupção - Transparência - Integridade. Maputo – Moçambique. Disponível em «<https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/08/Comunicado-ingles.pdf>» Acessado a 17 de Agosto de 2020.
- Club of Mozambique (2018). Mozambique: Administrative Tribunal promises news about “hidden debts.” Disponível em «<http://clubofmozambique.com/news/mozambique-administrative-tribunal-promises-news-about-hidden-debts/>» acessado a 24 de outubro de 2020.
- Coelho, J,C (2011) Trajetórias e Interesses: os EUA e as Finanças Globalizadas num Contexto de Crise e Transição – Revista de Economia Política, Vol.31, nº5, Edição Especial.
- Cortês, E. R. O. (2018) Velhos Amigos, Novos Adversários: As Disputas, Alianças e Reconfigurações Empresariais na Elite Política Moçambicana. Tese de Doutoramento em Antropologia, especialidade de Antropologia da Economia e do Trabalho. Universidade de Lisboa – Instituto de Ciências Sociais. Lisboa.
- Costa, A. (2005) Breve história econômica do Equador. Coleção América do Sul. Funag.
- Cotterill, J. (2018). Mozambique’s prosecutor opens case into \$2bn hidden loans scandal. Financial Times. Disponível em «<https://www.ft.com/content/c82857c8-0500-11e8-9650-9c0ad2d7c5b5>.» acessado a 24 de outubro de 2020.
- Departamento de Avaliação de Operações do Banco Mundial – OED (2003). A Iniciativa HIPC (PPME): Progresso e Perspetivas Futuras. PRECIS nº230.
- Diogo, L. (2019) Ex-primeira ministra contra autoflagelamento: "Moçambique sucumbe se pagar sozinho dívidas ocultas" Jornal Expresso. Disponível em «<https://expresso.pt/economia/2019-02-03-Ex-primeira-ministra-contr-autoflagelamento-Mocambique-sucumbe-se-pagar-sozinho-dividas-ocultas>» Acessado a 20 de Agosto de 2020.
- DW (2016) Por causa de dívidas ocultas os EUA vão rever apoio a Moçambique. Publicado a 9 de abril 2016. Disponível em «<https://www.dw.com/pt-002/por-causa-de-d%C3%ADvidas-ocultas-os-eua-v%C3%A3o-rever-apoio-a-mo%C3%A7ambique/a-19245609>» Acessado a 19 de agosto de 2020.
- Fattorelli, M. L. (2007) Auditoria Cidadã da Dívida: uma experiência brasileira. In: Wanseto, R.; Furtado, F. (Org.). A ilegitimidade da dívida pública: Quem deve a quem? Alternativas desde o Sul. 1ªed.São Paulo: Expressão Popular, v. 1, p. 57-79.
- Fattorelli, M. L. (2011), Auditoria da Dívida Pública: Instrumento para enfrentar a Crise Financeira, in Web Acsessibility initiative, Disponível em «<http://www.cadtm.org/Auditoria-da-divida-publica>» Acessado a 18 de Agosto de 2020

- Fattorelli, M. L. (2013) Auditoría Ciudadana de la Deuda Pública: experiencias y métodos. Brasilia: Inove Editora, 2013 and Geneva, Liège: CETIM/CADTM éd., 2013. ISBN: 978-2-88053-105-8
- FI News (2017). CS' Mozambique Loan: Violation of Regulation?. Disponível em «<https://www.finews.com/news/english-news/28661-cs-mozambique-loanviolation-of-regulation> 28th August 2017.» acessado a 24 de outubro de 2020
- Financial Times (2016) - Emerging market debt: A trawl for yield. Financial Times. Publicado à 17 de março de 2016, disponível em «<https://www.ft.com/content/61215bb0-ea9a-11e5-888e-2eadd5fbc4a4>» acessado à 26 de Setembro de 2020.
- FMI (2009) 'Fifth Review under the Policy Instrument'. Fundo Monetário Internacional Washington, DC: IMF.
- FMI (2010), How Did Emerging Markets Cope in the Crisis? Fundo Monetário Internacional (Washington).
- FMI (2018) Republic of Mozambique Selected Issues. International Monetary Fund Washington, D.C. Disponível em «<https://www.tralac.org/images/docs/12818/mozambique-selected-issues-paper-imf-country-report-no-18-66-march-2018.pdf>» acessado a 24 de outubro de 2020.
- FMO (2016) Indignação em relação à crise da Dívida Pública de Moçambique. Comunicado 22 de Abril de 2016. Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO). Disponível em «<http://www.fmo.org.mz/documentos/INDIGNACAO-SOCIEDADE-CIVIL-CRISE-DA-DIVIDA.pdf>» Acessado a 19 de agosto de 2020. Maputo. PP. 9.
- Gottiniaux, P.; Munevar, D.; Sanabria, A. & Toussaint, E. (2015) Os Números da Dívida 2015. Comité para a Abolição das Dívidas Ilegítimas – CADTM. CC-BY-NC:Creative Commons. Paternité. Disponível em «www.cadtm.org» Acessado a 25 de agosto de 2020. PP96.
- Grupo Moçambicano da Dívida (2016) Dívida Externa e Interna de Moçambique: Evolução, Desafios e Necessidades de uma Estratégia Consistente e Inclusiva, Disponível em «http://www.iese.ac.mz/lib/saber/fd_249.pdf», acessado em 13 de setembro 2020.
- Hanlon, J. (2012). Debt and development. In: Haslam, Paul; Schafer, Jessica and Beaudet, Paul eds. Introduction to International Development: Approaches, Actors, and Issues (2nd ed). Oxford: Oxford University Press.
- Hanlon, J. (2017a) Following the donor-designed path to Mozambique's US\$2.2 billion secret debt deal, Third World Quarterly, 38:3, 753-770, DOI: 10.1080/01436597.2016.1241140
- Hanlon, J. (2017b) Mozambique News Reports & Clippings. Number 383, 7 September 2017, Editor: Joseph Hanlon. bit.ly/mozamb, Disponível em «[https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mozambique_383-7Sept2017_Kroll-3_Finance-Ministry_Credit-Suisse_Palomar\(1\).pdf](https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mozambique_383-7Sept2017_Kroll-3_Finance-Ministry_Credit-Suisse_Palomar(1).pdf)» acessado a 17 de Agosto de 2020.
- Hanlon, J. (2017c). Kroll tells a tale of misconduct, incompetence and secrecy – no one has clean hands. Club of Mozambique. Disponível em «<http://clubofmozambique.com/news/kroll-fullreport-2-kroll-tells-a-tale-of-misconduct-incompetence-and-secrecy-no-onehas-clean-hands-hanlon/>» acessado a 17 de agosto de 2020.
- Ibrahim, M. (2016). "Africa's Fish Are Being Plundered with Devastating Consequences." Geopolitical Monitor, Disponível em «<https://www.geopoliticalmonitor.com/africas-fish-arebeing-plundered-with-devastating-consequences/>» Acessado a 30 de setembro de 2020.

- Jornal de Negócios (2016). Portugal: Fitch diz que Dívida Pública de Moçambique custa 4,5% do PIB ao ano Disponível em <http://https://www.jornaldenegocios.pt/economia/mundo/africa/detalhe/fitch_diz_que_divida_publica_de_mocambique_custa_45_do_pib_por_ano> acessado a 08 de novembro de 2016.
- José, A, C. (2005) Neoliberalismo e crise do trabalho em Moçambique: O Caso da Indústria do Caju. O Cabo de Trabalhos: Revista Eletrónica do Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/FEUC/FLUC, N°1, 2006.
- José, M, L. (2019) O Agravamento do Endividamento Público e as Consequências para a Economia de um Estado em Desenvolvimento: O Caso de Moçambique. Tema apresentado na cadeira de Economia Internacional do curso de Licenciatura em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa.
- Jubilee Debt Campaign (2018). Mozambique takes legal action on secret loans. Disponível em <<https://jubileedebt.org.uk/news/mozambique-takes-legal-action-secret-loans>> acessado a 24 de outubro de 2020
- Júnior, O, J. (2012) Evolução Recente e Sustentabilidade da Dívida Pública Moçambicana 2000-2010, Disponível em <<https://pt.scribd.com/doc/99797716/Artigo-Divida-Publica>>, acessado em 13 de setembro 2020
- Kofas, J. (2001) The IMF, the World Bank, and U.S. Foreign Policy in Ecuador, 1956-1966. LATIN AMERICAN PERSPECTIVES, Issue 120, Vol. 28 No. 5, September 2001 50-83 © 2001 Latin American Perspectives.
- Konzelmann, S. J. (2012) The economics of Austerity. Center for Business Research, Cambridge, United Kingdom.
- Kroll (2017) Auditoria independente relativa aos empréstimos contraídos pela ProIndicus S.A., EMATUM S.A. e Mozambique Asset Management S.A. Relatório elaborado a pedido da Procuradoria-Geral da República de Moçambique. Projecto Montague | Auditoria Independente. Kroll Associates U.K. Limited. 23 de junho de 2017.
- La Manche Libre (2016) “Retour en images sur la visite de François Hollande à Cherbourg,” La Manche Libre (Agneaux), 30 September 2013, <<http://www.lamanchelibre.fr/actualite-46146-retour-en-images-sur-lavisite-de-francois-hollande-a-cherbourg.html>, acessado a, 30 September 2020»
- Lahusen, C, Kousis, M, Kiess, J & Paschou, M (2016) Political Claims and Discourse Formations: A Comparative Account on Germany and Greece in the Eurozone Crises. Politics & Policy Journal.
- Leite, G. C. (2013) Dolarização e Endividamento Externo: a experiência do Equador entre 2000 - 2012. 65f. Monografia (Graduação em Economia). Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Louçã, FA & Mortágua, MR. (2012) A Dívida Dura – Portugal na Crise do Euro. Lisboa.
- Magenge, D, I. (2019) A Gestão Económica e a Política de Reajustamento Estrutural: O Programa de Reabilitação Económica (PRE de 1987) e o seu impacto na sociedade moçambicana. Tema apresentado na cadeira de História de Moçambique no terceiro nível do curso de Licenciatura em Ensino de História. Universidade Save. Moçambique.

- Massarongo, F. & Chichava, S. (2018) Estrutura, Impacto e Significado da Dívida Pública Moçambicana com os BRICS (2006-2015). Cadernos de Estudos Africanos | Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL).
- Meque, A. M. E. (2013) A Influência das Instituições de Bretten Woods na Políticas Públicas de Moçambique (1975-2010). Tese de Mestrado em Ciência Política, Governação e Relações Internacionais. Universidade Católica Portuguesa. Lisboa.
- Messick, R.; Hanlon, J. & Menete, F. (2019) Recuperação de Activos. Centro de Integridade Pública. Maputo. Pp 27.
- Mosca, J. (1999) A Experiência socialista em Moçambique (1975-1986). Lisboa
- Mozambique News Reports & Clippings (2013). 235, 11 November 2013. Mozambique News Reports & Clippings, edited by Joseph Hanlon, Irregular E-Mailed Periodical Published since 2000. <http://bit.ly/mozamb>
- Mozambique News Reports & Clippings (2016). 318, 5 May 2016. Mozambique News Reports & Clippings, edited by Joseph Hanlon, Irregular E-Mailed Periodical Published since 2000. <http://bit.ly/mozamb>
- Nhamire, B. & Hill, M. (2017) Mozambican Companies That Hid \$1.4 Billion Debt Slam Kroll Audit. Bloomberg. 10 de outubro de 2017. Disponível em «<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-10-09/mozambican-companies-criticized-over-debts-slam-kroll-audit>». Acessado a 18 de agosto de 2020.
- Nordiska Afrikainstitutet (2018) Debt, aid and poverty in Mozambique: Lessons learned from the Mozambican debt crisis. Policy Note 1:2018. The Nordic Africa Institute (NAI).
- Nuvunga, A.; Inocência, S.; Nhamumbo, I.; Cossa, N.; Capela, D.; Machava, A.; Cruz D. & Macamo, I. (2019) Que Preço os Moçambicanos estão a Pagar pela Dívida pública Insustentável? Centro para Democracia e Desenvolvimento. Maputo.
- Oggier, F (2019) The Effectiveness od Debt Relif: Assessing the Influence of the HIPC Iniciative and MADRI on Tanzania Health Sector. Center of American Politics and Public Policy. University of California. American Journal of Undergraduate Research. Volume 16. Issue 2. Los Angels
- Oldfield, J. (2018) Mozambique: The Hidden Debt Case. CiFAR - Posted on 23/05/2018. Disponível em «<https://cifar.eu/hidden-debt-case/>» Acessado a 18 de agosto de 2020.
- Panizza, Ugo (2008) Domestic and External Public Debt in Developing Countries. UNCTAD. UNCTAD/OSG/DP/2008/3. No. 188 March 2008, Disponível em «https://unctad.org/en/Docs/osgdp20083_en.pdf» Acessado a 14 de Setembro de 2020
- Petry, A (2008) A Dívida Externa da América Latina. Universidade do Vale do Rio dos Sinos.
- Reid, C. (2018). Mozambique: the anatomy of corruption. The Africa Report. Disponível em «<http://www.theafricareport.com/Southern-Africa/mozambique-the-anatomyof-corruption.html>.» acessado a 24 de outubro de 2020.
- Serra, M de Almeida. (2008) O Problema da Dívida externa: Origens, Evolução e busca de uma Solução – Curso Ministrado no Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, Disponível em «<https://cesa.rc.iseg.ulisboa.pt/dcipedcap5.htm>» acessado a 13 de setembro de 2020.

- Tollenaere, de Marc. (2006) Apoio a Democratização a Moçambique Pós Conflito. Trabalho de Transição Democrática nas Sociedades em Situação de Pós-Conflito | Relatório de Trabalho 37, Netherlands Institute of International Relations
- Toussaint, E, Laskaridis, C & Legrand, N (2018) As Lutas Atuais contra Dívida Ilegítima numa Perspetiva Histórica – CADTM. Publicado a 12 de abril de 2018 <<http://www.cadtm.org/As-lutas-atuais-contra-a-divida>> Acessado a 13 de outubro de 2020.
- Toussaint, E. (2014) Como usar o que nos diz Thomas Piketty em «O Capital no Século XXI» Comité para a Abolição das Dívidas Ilegítimas – CADTM. Publicado a 28 de fevereiro de 2014 <<http://cadtm.org/Como-usar-o-que-nos-diz-Thomas>> Acessado a 19 de agosto de 2020.
- UNCTAD (2010) The financial and economic crisis of 2008-2009 and developing countries. UNITED NATIONS. New York and Geneva, December 2010.
- Wall Street Journal (2016) Tuna and Gunships: How \$850 Million in Bonds Went Bad in Mozambique. Publicado à 03 de Abril de 2016, disponível em <<https://www.wsj.com/articles/tuna-and-gunships-how-850-million-in-bonds-went-bad-in-mozambique-1459675803>> acesado à 26 de setembro de 2020.
- Ward, R. (2017). Credit Suisse among banks probed on Mozambique. Bloomberg. Disponível em <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-06/credit-suisse-amongbanks-probed-by-u-s-on-mozambique-wsj-says>> acessado a 24 de outubro de 2020
- Williams, A. (2018) The Mozambique hidden loans case: An opportunity for donors to demonstrate anticorruption commitment. U4 Brief. U4 Anti-Corruption Centre. Disponível em <<https://www.u4.no/publications/the-mozambique-hidden-loans-case-an-opportunity-for-donors-to-demonstrate-anti-corruption-commitment.pdf>> acessado a 24 de outubro de 2020
- Wirz, M., O'Brien, R.D, and Strasburg, J. (2017). FBI investigates European banks for allegedly aiding corruption in Mozambique. The Wall Street Journal. Disponível em <<https://www.wsj.com/articles/u-s-investigates-credit-suisse-vtb-and-bnp-paribas-for-roles-in-selling-mozambique-debt-1509923961>> acessado a 24 de outubro de 2020