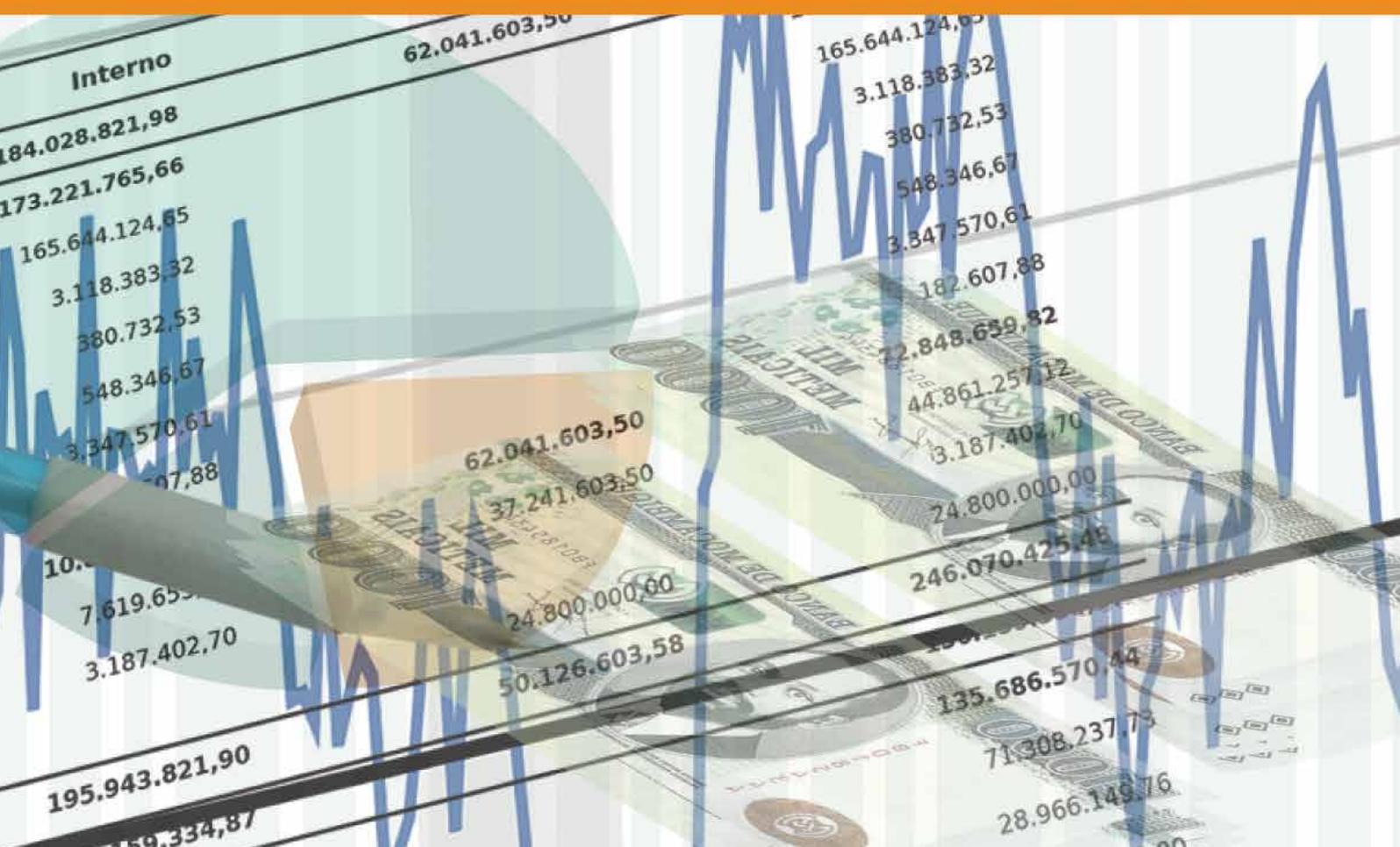


# Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana

Por quê é que é importante combater a corrupção num clima de fragilidade fiscal





# **Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana**

**Por quê é que é importante combater a corrupção num clima de fragilidade fiscal**

Centro de Integridade Pública (CIP), Moçambique

Chr. Michelsen Institute (CMI)

U4 - Anti-Corruption Resource Centre

Maio, 2016

## **Ficha Técnica**

**Titulo:** Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana: Por quê é que é importante combater a corrupção num clima de fragilidade fiscal

**Authors:** Centro de Integridade Pública (CIP), Moçambique

Chr. Michelsen Institute (CMI)

U4 - Anti-Corruption Resource Centre

**Edição e Publicação:** Centro de Integridade Pública (CIP), Moçambique

**Layout e composição:** Nelton Gemo

**Tiragem:** 500 exemplares

**Impressão:** MCI

Maputo, Maio de 2016

# ÍNDICE

ACRÓNIMOS.....	1
INTRODUÇÃO E VISÃO GERAL.....	5
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1. A Corrupção Prejudica o Desenvolvimento.....	17
1.2 Moçambique: Percepções acerca da Corrupção .....	19
1.3. Legislação Anticorrupção .....	21
1.4. A Necessidade de Medir a Corrupção .....	22
<b>2. CONTEXTO ECONÓMICO .....</b>	<b>24</b>
2.1. Aspectos da Economia Política de Moçambique.....	25
2.2. Actuais Desafios Macroeconómicos.....	25
2.2.1. Dívida Pública.....	26
2.2.2. Arrecadação Fiscal.....	27
2.2.3. Dependência das Importações e Exposição Cambial .....	28
2.2.4. Economia Aberta e Contexto Global.....	29
2.3. Implicações.....	30
<b>3. QUANTIFICAÇÃO DA CORRUPÇÃO: UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA .....</b>	<b>32</b>
3.1. Abordagem da Selecção de Caso .....	33
3.1.1. O Modelo Principal-Agente-Cliente .....	33
3.1.2. Tipos de Corrupção .....	34
3.1.2. Sectores.....	35
3.1.4. Período .....	35
3.2. Metodologia: Amostragem, Produção de Provas e Estimativa de Custos.....	36
3.2.1. Amostragem Proposital e Papel do Investigador .....	36
3.2.2. Geração, Tipos e Qualificação de Evidências.....	37
3.2.3. Verificação dos Dados e Pressupostos .....	37
3.3. Tradução das Evidências e Pressupostos para Custos da Corrupção.....	39
3.3.1. Medição dos Efeitos da Corrupção .....	40
<b>4. RESULTADOS E ANÁLISE .....</b>	<b>41</b>
4.1. Panorama dos Resultados.....	41
4.2. Os Custos Económicos da Corrupção .....	43

4.2.1. Impacto sobre o Valor Acrescentado a Nível Global e por Sector .....	43
4.2.1. Impacto sobre o Orçamento Público.....	45
4.3. Discussão da Perda do Valor Acrescentado (VA) no Quadro das Contas Nacionais (Input-Output).....	46
4.4. Custos Indirectos e Impacto .....	48
4.4.1. Sobre a Pobreza .....	48
4.4.2. No Sector Público e Bem-Estar Social (Saúde e Educação) .....	50
4.4.3. Nos Recursos Naturais, Ambiente e Turismo .....	53
4.4.4. Sobre a Ajuda Externa.....	56
4.5. Distorções Orçamentais de Manutenção de Uma Economia Política Permeável à Corrupção.....	59
<b>5. CORRUPÇÃO, NEGÓCIO E INVESTIMENTO .....</b>	<b>61</b>
5.1. Custos Directos e Principais Preocupações Sobre a Corrupção: Alfândegas e Comércio .....	62
5.1.1. Alfândegas e Suborno.....	62
5.1.2. Subfacturação Comercial.....	63
5.1.3. Janela Única Electrónica (JUE) .....	64
5.2. Impacto e Custos Indirectos.....	65
5.2.1. Impacto na Estrutura do Sector Privado.....	65
5.2.2. Custo e Proveito, Fazer Negócios e Investimento .....	72
<b>6. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>74</b>
6.1. Conclusões .....	74
6.1.1. Efeitos na Economia e nos Serviços Públicos.....	74
6.1.2. Efeitos no Negócio e no Sector Privado.....	76
6.1.3. Efeitos na Reputação.....	77
6.1.4. Corrupção e Políticas Domésticas .....	78
6.2. Recomendações.....	79
6.2.1. Perspectiva a médio e longo prazos .....	79
6.2.2. Recomendações: De Médio a Longo Prazo.....	81
<b>7. ANEXOS .....</b>	<b>83</b>
7.1. Corrupção: Modelo (PAC) Principal-Agente-Cliente (PAC).....	83
7.2. Categorias de Corrupção .....	84
7.3. Amostra de Casos.....	85

## TABELAS

Tabela 1: Custo Total dos Casos de Corrupção em Relação aos Agregados Económicos (em %) .....	13
Tabela 2: Tipo de Relações Corruptas .....	34
Tabela 3: Sectores considerados.....	35
Tabela 4: Custo Total dos Casos da Corrupção em Relação a Agregados Económicos (em %) .....	42
Tabela 5: Valor Acrescentado (VA) e estimativas do custo da corrupção em US\$ Milhões e percentagem (2014).....	43
Tabela 6: Orçamento e Custos da Corrupção em US\$ Milhões e em Percentagem .	45
Tabela 6: Custo total de casos de corrupção em relação aos agregados económicos (em%).....	75

## FIGURAS

Figura 1: Moçambique: Índice Sobre a Percepção da Corrupção.....	19
Figura 3: Volume da dívida externa pública, IDE e Receitas em% do PIB.....	26
Figura 5: Custo da Corrupção por Sector de Produção em percentagem (média 2012-2014) .....	44
Figura 6: Custo da Corrupção por Sector Funcional do Orçamento em Percentagem (média 2012-2014).....	46
Figura 7: ODA como Percentagem do Rendimento Interno Bruto, 2007-2013 .....	57
Figura 8: Compromissos de Doadores na ODA, 2007-2013 .....	58
Figura 9: Moçambique: Desembolso líquido da ODA por cada tipo, 2007-2013 (milhões de US\$).....	59
Figura 9: Modelo de Actor-Principal-Agente-Cliente: .....	83

# ACRÓNIMOS

ADM	Aeroportos de Moçambique
AGE	<i>Applied General Equilibrium</i> (Equilíbrio Geral Aplicado)
AML	Anti-Money Laundering (Anti-lavagem de Dinheiro)
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária de Moçambique
AUCPCC	<i>African Union Convention on Preventing and Combating Corruption</i> (Convenção da União Africana sobre a Prevenção e Combate à Corrupção)
BdM	Banco de Moçambique
BM	Banco Mundial
BOT	<i>Build, Operate Transfer</i> (Construir, Operar e Transferir)
CB	Concessional Borrowing (Empréstimo Concessionário)
CFM	Caminhos de Ferro de Moçambique <i>Canadian Corruption of Foreign Public Officials Act</i>
CFPOA	(Decreto Canadano sobre o Combate à Corrupção dos Funcionários Públicos Estrangeiros)
DFID	Department for International Development (UKAid) (Departamento para o Desenvolvimento Internacional)
EDM	Electricidade de Moçambique
EIA	<i>Environmental Investigation Agency</i> (Agência de Investigação Ambiental)
EITI	<i>Extractive Industry Transparency Index</i> Índice de Transparência na Indústria Extractiva)
FCPA	<i>Foreign Corrupt Practices Act</i> (Diploma sobre as Práticas Corruptas no Estrangeiro)
FDI	<i>Foreign Direct Investment</i> (Investimento Externo Directo)
FIPAG	Fundo de Investimento e Património de Água
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAZEDA	Gabinete das Zonas Económicas de Desenvolvimento Acelerado
GCCC	Gabinete Central de Combate à Corrupção
GCPV	Gabinete Central de Protecção a Víctima
GFI	Global Financial Integrity (Integridade Financeira Global)
GNI	<i>Gross National Income</i> (Rendimento Nacional Bruto)
GPI	<i>Corruption Perception Index</i> (Índice de Percepção sobre a Corrupção)
ICVL	International Coal Ventures Limited
IIAG	<i>Ibrahim Index of African Governance</i> (Índice Ibrahim de Governação Africana)
INE	Instituto Nacional de Estatísticas
IRPC	Imposto sobre Rendimento de Pessoas Colectivas
IRPC	Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes
IRPS	Imposto sobre Rendimento de Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescido

JUE	Janela Única Electrónica
LIBOR	<i>London Interbank Offered Rate</i> (Taxa Interbancária Oferecida em Londres)
LNG	<i>Liquefied Natural Gas</i> (Gás Natural Liquefeito)
MCNET	<i>Mozambique Community Network</i>
MNC	<i>Multinational Company</i> (Empresa Multinacional)
NCB	<i>Non-Concessional Borrowing</i> (Empréstimo Não Concessionário)
ODA	<i>Official Development Assistance</i> (Assistência Oficial ao Desenvolvimento)
OECD	<i>Organization of Economic Cooperation and Development</i> (Organização da Cooperação e Desenvolvimento Económico)
OSC	Organização da Sociedade Civil
P-A-C	Principal-Agente-Cliente
PAF	<i>Performance Assessment Framework</i> (Quadro de Avaliação do Desempenho)
PAP	<i>Programme Aid Partners</i> (Parceiros do Programa de Ajuda)
PEP	<i>Politically Exposed Person</i> (Pessoa Politicamente Exposta)
PIB	Produto Interno Bruto
PLAC	Pacote Legislativo Anticorrupção
PME	Pequenas e Médias Empresas
SADC	<i>Southern African Development Community</i> Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SEC	<i>Securities and Exchange Commission</i> (Comissão de Garantias e Trocas Comerciais)
SOE	<i>State-Owned Enterprise</i> (Empresa Detida pelo Estado)
SPAC	<i>SADC Protocol Against Corruption</i> (Protocolo da SADC Contra a Corrupção)
TA	Tribunal Administrativo
TDM	Telecomunicações de Moçambique
TIMS	<i>Trade Information Management System</i> (Sistema de Gestão da Informação Comercial)
UFSA	Unidade de Formação e Supervisão de Aquisições
UKBA	<i>UK Anti-Bribery Act</i> (Lei Anticorrupção do Reino Unido)
UNCAC	UN Convention Against Corruption (Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção)
VA	<i>Value Added</i> (Valor Acrescido)
WWF	<i>World Wildlife Fund</i> – Fundo Mundial da Fauna Bravia

### ***Renúncia de Responsabilidade, Confidencialidade das Fontes e Créditos***

A pesquisa para o presente estudo foi realizada por uma equipa de investigadores e pessoal tanto do Centro de Integridade Pública (CIP), Maputo/Moçambique (<http://www.cip.org.mz/>), como o Chr. Michelsen Institute (CMI), Bergen/Noruega (<http://www.cmi.no/>), sendo que no último opera o Centro de Recursos de Anticorrupção U4 (U4.no, <http://www.U4.no/>). As opiniões expressas no estudo não reflectem necessariamente as destas instituições nem das suas respectivas direcções seniores.

O esforço conjunto nesta empreitada não teria sido possível sem a pesquisa abrangente (económica), a revisão da literatura disponível e a informação fornecida por um número considerável de cidadãos Moçambicanos e estrangeiros que vivem dentro e fora de Moçambique. Os informadores cobrem uma vasta área do espectro social a partir de quadros dos governos actual e passado, técnicos, representantes de empresas públicas e privadas, dentro e fora de Moçambique, e membros do sistema judiciário. Por razões óbvias, a identidade das fontes não será revelada.

Uma palavra de apreço também é endereçada a Aled Williams, Conselheiro Sénior da U4no CMI pela revisão aprofundada da versão anterior do presente relatório. Os autores também gostariam de agradecer a dois colegas revisores, que foram contratados pela CMI-U4, pelas suas observações pertinentes e comentários cruciais, bem como ao editor do presente relatório. Agradecimentos especiais à equipa do CMIU4 e ao Director do U4, o Sr. Boris Divjak, por ter acolhido um *workshop* de metodologia para o presente estudo bem como pelas suas valiosas contribuições para o presente relatório.

No nosso país a incompetência e a ilegalidade, quando não são premiadas, facilmente se refugiam na impunidade.

*Rui Baltazar Alves, antigo Ministro da Justiça e das Finanças e antigo Presidente do Conselho Constitucional*



# INTRODUÇÃO E VISÃO GERAL

Qual é o preço que Moçambique tem de pagar pela corrupção generalizada no país? Qual é o custo da corrupção para a economia Moçambicana, para o estado e para o seu povo? O presente estudo visa apresentar respostas sucintas a essas perguntas.

Em suma: o preço da corrupção, conforme foi observado durante os últimos dez anos num caso de amostra, é de até 4,9 biliões de Dólares Norte-Americanos, o equivalente a cerca de 30% do PIB de 2014 e 60% do orçamento geral do estado para 2015. Este peso causado pela corrupção seguramente que é nefasto para o orçamento, para a economia, para os negócios e para o desenvolvimento e bem-estar socioeconómico.

O presente estudo é o resultado de um trabalho intensivo de cinco meses de uma equipa de estudo composta por pesquisadores e pessoal tanto do Centro de Integridade Pública (CIP), Maputo/Moçambique (<http://www.cip.org.mz/>), como o Chr. Michelsen Institute (CMI), Bergen/Noruega (<http://www.cmi.no/>), sendo que no último opera o Centro de Recursos de Anticorrupção U4 (U4.no, <http://www.U4.no/>).

Espera-se que o presente estudo, lançado no dia 9 de Dezembro de 2015, o Dia Internacional de Luta Contra a Corrupção – uma ocasião que também assinala o 10º aniversário do CIP – provoque os debates necessários e amplos acerca das causas e implicações da corrupção em Moçambique e as formas para o seu combate e desta forma reduzir o peso daquela sobre o estado, a economia e a sociedade.

A contextualização do estudo, metodologia e constatações vêm abaixo resumidas:

## Corrupção: O Contexto Internacional e Nacional

Existem cada vez mais obras académicas que demonstram a forma como a corrupção danifica o tecido social de uma sociedade e tem efeitos tóxicos sobre a economia. Outros argumentam que as práticas corruptas «lubrificam as rodas» do crescimento económico e representam um meio económico necessário nos arranjos políticos<sup>1</sup> no seio das elites nos países em vias de desenvolvimento (Khan, 2004). Entretanto, é necessário considerar que um determinado tipo de corrupção pode ser mais prejudicial que outro em termos económicos e sociais. Contudo, o efeito global das formas endémicas de corrupção, tal como a maioria dos estudos aponta e as análises indicam, são os danos a uma economia e o atraso do desenvolvimento (Lambsdorff, 2007). O argumento segundo o qual a corrupção «lubrifica as rodas» e que contribui positivamente para o desenvolvimento económico é, deste modo, difícil de ser sustentado.

Os efeitos prejudiciais da corrupção, ou seja, a **percepção** que daí surge, podem ser medidos a nível global, p. ex. através da Transparência Internacional (TI) e o seu Índice de Percepção sobre a Corrupção (CPI). E os efeitos prejudiciais sobre o crescimento da economia, pobreza, distribuição dos rendimentos, investimento, produtividade de capital e sectores sociais, tais como a saúde e a educação, entre outros, estão a ser estudados a nível mundial. Há dez anos, o Banco Mundial estimava que a cada ano, entre 20 e 40 biliões de Dólares Norte-Americanos são roubados através da corrupção de alto nível a partir de orçamentos públicos nos países em vias de desenvolvimento e são escondidos no estrangeiro. Isso corresponde a um valor entre 20% e 40% da assistência oficial para o desenvolvimento (ODA) (citado em Wickberg, 2013:2). Um estudo recente, realizado por pesquisadores do Centro de Recursos Anticorrupção U4 e o Instituto Chr. Michelsen (CMI) na Noruega, conclui que a corrupção não só prejudica o desenvolvimento e reduz a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, como também prejudica particular e desproporcionalmente as pessoas pobres, dado que o fluxo de recursos financeiros ilícitos é uma consequência do florescimento das práticas de corrupção, geralmente no seio das camadas mais ricas na sociedade. Os autores estimam que um valor de até 1 trilião de Dólares Norte-Americanos é drenado todos os anos a partir dos países em vias desenvolvimento (Johnson et al, 2015).

Em relação ao continente Africano, estima-se que durante a década de 1990 o custo da corrupção sobre as economias Africanas foi de cerca de 148 biliões de Dólares Norte-Americanos por ano, ou então cerca de 25 por cento do total da produção do continente (Wickberg, 2013). Outros relatórios mostram que durante um ano, os políticos corruptos Africanos assim como os funcionários públicos desviam valores acima de 30 milhões de Dólares Norte-Americanos em ajuda para o desenvolvimento para contas bancárias no estrangeiro. O impacto da corrupção é particularmente pesado sobre os pobres com estimativas a mostrarem que os agregados familiares de baixa renda em África gastam cerca de 2-3% dos seus rendimentos em subornos (Kimenyi & Mbaku, 2011). O fluxo real ilícito a partir de África cresceu a uma taxa média de 12,1% anualmente ao longo de um período de 39 anos. O estimado fluxo ilícito de dinheiro a partir de África em termos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) é de cerca de 8% (Astorga et al, 2012).

De acordo com o mais recente Índice de Percepção da Corrupção (GPI) global de 2014, **Moçambique** situa-se na 119ª posição num conjunto de 175 países, com uma classificação de 31 pontos numa escala de 0 (mais elevado) a 100 (mais baixo). Em comparação com os anos anteriores, não se registam grandes mudanças em termos de classificação (2012: 31 pontos; 2013: 30 pontos), apesar de Moçambique ter melhorado ligeiramente a sua posição global do 123º lugar que detinha em 2012. No contexto Africano, Moçambique, em conjunto com a Serra Leoa e a Tanzânia, posiciona-se na 20ª posição no conjunto dos 20 países mais corruptos do continente Africano. Esta situação prevalecente durante os últimos três anos também se reflecte no Relatório do Banco Mundial denominado *Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)* em relação aos indicadores de transparência, prestação de

1 Em Inglês: *political settlement*

contas e corrupção no sector público. Moçambique, com a sua classificação de 3 pontos (numa escala de 1 = baixo a 6 = alto) constante desde 2011, detém uma posição algures no meio.

No âmbito do Índice de Governança Africana Mo Ibrahim (IIAG), Moçambique, com uma classificação de 52.2 (de 100) detém uma posição intermédia, posicionando-se no 22º lugar num conjunto de 52 países Africanos avaliados. O país tem uma classificação baixa em relação à média da África Austral e a classificação geral sofreu uma ligeira deterioração desde 2009 (em 2.2 pontos). O Índice global de prestação de contas do IIAG (parcial) desceu em 3.3 entre 2009 e 2014. Este índice inclui aspectos tais como a corrupção no sector público (incluindo as barreiras no governo e na administração pública) e nas zonas rurais, prestação de contas e transparência, abuso das funções e desvio/mau uso dos fundos públicos. Uma mudança negativa neste índice teve lugar a partir de 2009, com a excepção da sub-componente “Acesso à Informação”<sup>2</sup>.

A partir de estudos comparativos internacionais é sabido que, em média, o crescimento do CPI por uma unidade produz um decréscimo de 0.59 por cento na taxa de crescimento do rendimento per capita (Ugur & Dasgupta, 2011). Com base nesta presunção, a corrupção em Moçambique não teria tido quaisquer efeitos sobre o crescimento uma vez que os índices de percepção sobre a corrupção se mantêm mais ou menos constantes ao longo dos últimos três anos.

Em relação aos esforços domésticos para combater a corrupção em Moçambique, a segunda análise nacional da percepção sobre a corrupção foi desencadeada em 2010 pelo Ministério da Função Pública. Os resultados mostram que a polícia, as agências de licenciamento, as unidades de aquisição de bens e serviços públicos, as alfândegas, assim como os serviços de saúde, educação e justiça são os mais afectados pela corrupção endémica do ponto de vista do mundo de negócios e dos agregados familiares. As práticas corruptas são tidas como sendo mais frequentes na capital Maputo, o centro do poder político, governamental e administrativo. O governo (políticos e funcionários do governo), seguidos pelos negócios das multinacionais e os traficantes de drogas são vistos como sendo as instituições com uma influência considerável sobre as práticas de corrupção. Um outro estudo sugere que o cerne da corrupção em Moçambique está na gestão das finanças públicas (processos de orçamento, aquisição pública, administração da receita), o judiciário, a polícia e o meio ambiente, os recursos naturais e a indústria extractiva (Martini, 2012).

De acordo com o informe anual da Procuradoria-Geral da República de 2014 perante o Parlamento, entre 2012 e 2013 foi registado no Gabinete Central de Combate a Corrupção (GCCC) e nas suas delegações regionais um total acumulado de 876 casos relacionados com a corrupção, incluindo fraude e branqueamento de capitais. Destes, 296 foram formalmente acusados e 138 foram julgados (PGR, 2014). O total de todos os casos de corrupção registados apenas representa 2% de todos os casos criminais durante o período acima mencionado. Os danos totais ao tesouro público atribuídos à corrupção estão avaliados em cerca de 2 milhões de Dólares Norte-Americanos.

O ponto central com este tipo de informação é que poucos são os dados que têm como base a pesquisa direccionada ou, tal como no caso do GCCC, casos investigados, mas sim percepções do problema. Por isso, os dados produzidos podem ser vulneráveis às influências subjectivas em termos de valores, hábitos e expectativas, etc., do observador.

Tomando em conta as percepções acima descritas como ponto de partida, a equipa de pesquisa colocou as **perguntas**: Será que as presunções acima apresentadas acerca da dimensão da corrupção e as suas percepções são plausíveis? Haverá alguma mudança visível nas principais formas de corrupção? **Será que pode ser usada uma metodologia alternativa e uma forma de medida e estimar o real custo da corrupção à economia** para se obter um melhor entendimento e abordar os efeitos directos e imediatos que a corrupção tem sobre uma determinada economia?

---

2 O Decreto sobre o Direito ao Acesso à Informação foi promulgado no dia 29 de Dezembro de 2014

O presente estudo assume o desafio de medir a corrupção, usando Moçambique como estudo de caso. Os autores introduziram e aplicaram uma abordagem para medir a corrupção e o seu efeito sobre a economia, através de estimativas quantitativas para um número considerável de casos de corrupção, quer revelados ou pesquisados. A abordagem vem apresentada em estudos recentes sobre a medição da corrupção (CMI, 2014; DFID, 2015). Assim, os autores tentaram estender o alcance da abordagem de medição das percepções da corrupção através da produção de estimativas quantitativas da corrupção numa base de evidências suficientes e informadas. O objectivo é sensibilizar os legisladores e o público acerca do elevado fardo que a corrupção produz sobre o desenvolvimento socioeconómico, um peso opressivo que os agregados familiares e os sectores público e privado têm de suportar. Com um entendimento mais claro acerca desse fardo e sobre os elementos que o compõem, as perspectivas sobre as vias e medidas para reduzir ou eliminar parcialmente esse peso podem ficar mais claras.

## Um Breve Olhar Sobre a Economia

Uma vez que a corrupção está a danificar a economia, primeiro os autores procuraram compreender o objecto desse dano, e as suas consequências, em relação aos aspectos estrutural e cíclico da economia Moçambicana.

Do **ponto de vista estrutural**, a economia formal de Moçambique, conforme vem reflectido nas estatísticas e documentos internacionais, é caracterizada por uma economia extractiva (no sentido mais lato) virada para a exportação, na qual pouco capital é retido, acumulado e usado para o investimento doméstico e diversificação económica e industrialização. Este tipo de economia é considerado “poroso” (Castel-Branco, 2015), i.e., aberto e exposto à volatilidade dos mercados globais e aos interesses dos capitais financeiros internacionais. O capital de investimento geralmente é recompensado no estrangeiro e não dentro do país, p. ex, no sentido dos rendimentos, uma vez que a maior parte dos megaprojectos se têm vindo a beneficiar de incentivos fiscais e outros privilégios (CIP, 2013a; b). Com o seu elevado nível de abertura, a porosidade e negligência da agricultura de pequena escala e a industrialização orientada para o mercado doméstico, a economia se parece, na sua estrutura, com a do tempo colonial. Foram registadas poucas transformações, em particular a favor dos interesses da agricultura de pequena escala e da população rural que é de longe a grande maioria da população nacional (Mosca, 2011).

Do ponto de vista de economia política, a economia Moçambicana pode ser caracterizada como sendo uma economia em que um partido predominante, a Frelimo, estabeleceu o poder hegemónico sobre o estado, sobre a economia e sobre os recursos de que o país dispõe. A ordem social, política e económica estabelecida é caracterizada como sendo uma Ordem de Acesso Limitado (Levy, 2012), por exemplo, uma ordem na qual o acesso aos benefícios é limitado aos que pertencem à elite hegemónica estabelecida e aos que os apoiam numa relação de clientelismo. Estas elites podem ser consideradas como sendo os principais auto-servidores ou patrões que consolidam o poder organizando grupos de clientes através da oferta de benefícios financeiros, organizacionais, económicos, etc, e o acesso aos recursos em troca do seu apoio. A relação e a distribuição do poder, recursos e influência não tomam em conta a estrutura e a dinâmica das instituições produtivas formais, por exemplo, o sistema económico e fiscal formal. Por esta razão, o comportamento económico oportunista e todas as formas de renda que procuram a predação bem como a corrupção estão intrinsecamente ligadas à economia política clientelista (Khan, 2010).

O **panorama económico para 2016** é caracterizado por uma interacção de vários factores de constrangimento que produzem um número **considerável de constrangimentos orçamentais** e menos espaço de manobra em relação às despesas em sectores sociais prioritários, custos recorrentes (salários), investimento em infraestruturas e pagamento da dívida. Outros falam acerca de uma crise

económica que vai piorar e que requer medidas de estabilização, tais como um empréstimo do FMI para o país<sup>3</sup>. Eis os factores de constrangimento:

- a) Apesar do crescimento projectado para a economia ser de 7% (preços constantes) para 2016, o que corresponde a aproximadamente uma taxa de crescimento per capita na ordem de 4.6%, na presunção de um crescimento da população de 2,4% ao ano, existem sinais claros de contracção. O mais recente ajustamento das projecções de crescimento anual (inicialmente de 8% ou mais) é um indicador de um ambiente global e doméstico menos favorável para a economia Moçambicana, num futuro breve, com os riscos económico, de investimento e fiscal a aumentarem (FMI, 2015), e as projecções para o negócio do gás a ficarem cada vez menos certos do que eram durante os últimos anos devido à queda global dos preços da energia (petróleo e gás).
- b) O valor total da dívida pública de Moçambique (externa e doméstica), medida como percentagem do PIB, aumentou entre 2012 e 2015, de cerca de 40% em média, entre 2008 e 2014, para bem acima de 50% em 2014 e espera-se que atinja cerca de 60% em 2016 (FMI, 2015). Em termos nominais, a dívida pública aumentou de 4.8 biliões de Dólares Norte-Americanos em 2014, em que 1,5 bilião de Dólares destes constituem dívida incorrida em três “projectos” financiados através de Empréstimos Não Concessionários (NCB), nomeadamente a EMATUM, a ponte Maputo-KaTembe e a estrada circular de Maputo, sendo que os últimos foram financiados pela China. A dependência de NCB não só esgota a carteira de crédito para projectos que prometem retornos a curto ou médio prazo, como também origina uma espiral de necessidades financeiras ou mais empréstimos e/ou uma redução do défice orçamental através do crescimento da renda e/ou redução da despesa. Ambos têm um impacto negativo sobre a actividade do sector privado e crescimento e, deste modo, sobre a geração de rendimento (Staines & Nucífora, 2010). O crescente endividamento e a actual mistura da dívida (NCB/CB; doméstica/externa) podem ter causado a desclassificação da capacidade de obtenção de crédito de Moçambique por parte de duas agências de notação financeira, a Standard’s & Poor e a Fitch.
- c) A geração de renda por parte da Autoridade Tributária de Moçambique (AT) poderá registar uma redução, uma vez que parece que os retornos da recolha de impostos a partir do esforço fiscal acrescido estão a registar um declínio relativo. A recolha do Imposto sobre o Valor Acrescido (IVA) pode constituir um indicativo: com cerca de 8% do total da recolha de impostos em média, tem sido quase constante durante os últimos cinco anos. Os impostos directos sobre os rendimentos e lucros (ISPS e ISPC) registaram um aumento durante os últimos anos que são atribuídos, no caso do ISPC, aos rendimentos vindos da tributação excepcional dos lucros inesperados causados pela venda de concessões (mais-valias), com particular destaque para o negócio da exploração do gás. O esperado aumento dos rendimentos e dos impostos sobre os lucros da indústria não extractiva da economia e das pessoas individuais será prejudicado pelo actual ciclo económico desfavorável e o peso tributário já existente que aliciam os homens de negócios à evasão fiscal e a “escaparem” para o sector informal.
- d) Existem fortes sinais de vários ramos de negócios em todo o país (turismo, manufactura, agricultura, imobiliária, etc.) em que a economia está a desacelerar, com a excepção de alguns investimentos e projectos na indústria extractiva (ex.: rubi e grafite em Cabo Delgado e extracção de gás/petróleo em Inhambane). «Não há dinheiro» é a queixa geralmente ouvida ao longo de todo o país e ao longo de várias agências da indústria. O fluxo do Investimento Externo Directo (FDI) teve o seu pico entre 2010 e 2013, tendo registado um decréscimo em 2014. Dependendo da tendência económica mundial e dos preços dos produtos, esta tendência poderá continuar. A

<sup>3</sup> Joseph Hanlon, *Mais austeridade & subida dos preços prevista na crise económica*. MOÇAMBIQUE 304. Newsreports&clippings. 25 de Novembro de 2015.

depreciação do Metical, em particular em relação ao Dólar Norte-Americano<sup>4</sup> tem desvantagens para os exportadores e afecta os importadores através do aumento dos preços de importação dos combustíveis, alimentos e outros bens de consumo em relação aos quais o país é totalmente dependente. Contudo, a dramática depreciação do Metical pode não ser apenas causada pela pujança do Dólar, mas também pela procura doméstica por “moeda forte”. Isto também se pode reflectir na reduzida confiança em relação ao Metical (MT) nas actuais condições de incerteza e as expectativas de subida dos preços para os produtos básicos e alimentos, bem como para serviços públicos (transporte, energia eléctrica)<sup>5</sup>.

- e) Em relação aos factores globais a procura global e as projecções de preços para os principais produtos de exportação (nomeadamente os minérios, o carvão, metal/alumínio e alguns produtos agrícolas) não são muito encorajadores, com a excepção do tabaco não processado, rubis e grafite. Os baixos preços dos produtos, por sua vez, aumentam a pressão sobre a balança comercial e serviços. As exportações de energia de Moçambique para os países da região, um fundamental mercado potencial, registaram uma falta de compromisso por parte dos principais compradores, com principal enfoque para a África do Sul. O declínio da economia doméstica na China irá afectar, seguramente, a sua demanda por recursos, e a capacidade de apoiar Moçambique com as facilidades do NCB, para além de colocar um ponto de interrogação atrás do seu papel como potencial mercado para o LNG Moçambicano. Para além disso, o espectro de doadores de Moçambique e os volumes de ajuda também sofreram profundas mudanças. Esta componente é bem sentida no seio do grupo de Parceiros de Ajuda Programática (PAP), que dão apoio orçamental ao Tesouro Moçambicano através de várias formas. Não só o número total de PAP foi reduzido de 19 para 14 em 2015, como também o volume de ajuda reduziu substancialmente, contribuindo para o financiamento do orçamento em menos de 30% actualmente, comparado com cerca de 50%, há cerca de 10 anos atrás. Já se foram os dias em que os doadores cobriam generosamente a grande parte do défice do OGE anual.
- f) Resumindo, isto significa que o défice do OGE anual que em 2014 excedia 10% do PIB, um dos mais elevados na África Subsaariana, vai colocar o governo numa situação de desgaste fiscal contínuo e com menos opções e facilidades.

Nestas circunstâncias, o governo vai precisar de identificar as reservas fiscais domésticas e formas de colocar a economia em andamento. Obviamente que a luta contra a corrupção pode ajudar a alcançar estes dois objectivos em simultâneo, «matando dois coelhos com uma pedra», e o actual estudo visa fornecer dados e informações para o efeito. Do ponto de vista de política, é importante, apenas por essa razão, ter uma estimativa realística do custo da corrupção e em que sectores do orçamento do estado e da economia o custo se eleva. Nós precisamos de saber quais os recursos públicos que podem ser mobilizados caso sejam tomadas medidas efectivas na acção de combate vigoroso contra a corrupção.

---

4 Num ano o valor em MT diante do USD caiu em 45%.

5 Na altura da elaboração, a empresa pública de fornecimento de energia anunciou um aumento das suas tarifas em quase 20%. Vide “Moçambique: Subida dos preços de energia” in <http://allafrica.com/stories/201511070339.html>

## Metodologia

Tendo como base uma revisão compreensiva da literatura, a equipa de estudo desenhou e aplicou uma abordagem que distingue os actores nas transacções corruptas, os tipos de corrupção e os sectores relevantes nos quais a corrupção se manifesta. A metodologia permite gerar e verificar evidências de práticas corruptas por tipo e sector. Esta «evidência» não é uma evidência no sentido restrito, i.e., com base em factos e dados, mas sim, de forma razoável, em presunções plausíveis de valores monetários envolvidos em transacções corruptas. As estimativas quantitativas do “custo” de cada caso ou prática foram introduzidas num quadro de cálculo. Este quadro permitiu a agregação do valor monetário e «custo» de cada caso para ilustrar o dano total causado pela corrupção ao OGE e aos activos, com uma justificação razoável do seu impacto sobre os agregados macroeconómicos, tais como o PIB ou o Valor Acrescido (VA) produzidos pela economia Moçambicana.

Com base num modelo Principal (P)-Agente (A)-Cliente (C) (Lambsdorff, 2003), a metodologia inclui a distinção feita entre cinco tipos de corrupção, desde o branqueamento de capitais, passando pelo desvio de recursos públicos, suborno e extorsão, até a conluio e casos de parcerias público-privadas nas quais a distinção dos intervenientes se torna obscura e podem ocorrer situações de conflito de interesses nos detentores de funções públicas. A equipa da pesquisa também acrescentou a dimensão das distorções orçamentais para manter um sistema corrupto a produzir benefícios, de forma notável para P.

Igualmente se garantiu que aqueles sectores relevantes nos quais se sabe que a corrupção ocorre estivessem aqui selectivamente incluídos. Foram identificados vários sectores relevantes, desde as finanças públicas, alfândegas, polícia, passando pelos sectores sociais (saúde e educação) até aos sectores económicos (construção, pescas, telecomunicações, meio ambiente e recursos naturais). Em resultado, foi elaborada uma matriz de caso composta por sectores pré-determinados bem como os tipos pré-determinados de corrupção. O período a ser considerado foi de 2002 a 2015, cobrindo um período de 13 anos.

Com esta matriz como ferramenta de trabalho, a equipa procedeu à geração de evidências e dados sobre a corrupção com o objectivo de preencher a matriz de modo a criar uma **amostra orientada**. Este tipo de amostra, às vezes considerada de subjectiva ou de peritagem (Richie et al., 2003; Battaglia, 2008) não se baseia em probabilidades, i.e., não é uma amostra baseada numa representatividade estatística mas sim uma selecção visando ou direccionada para casos ao longo de um espectro mais amplo que inclui tanto os sectores assim como os tipos de corrupção. Uma amostra desta natureza é considerada como sendo lógica, que não é estocasticamente representativa de todos os casos de corrupção. Através do uso dos conhecimentos meramente de perícia para a selecção de evidências (em particular do CIP), a amostragem orientada permitiu que a equipa produzisse uma matriz com **36 casos** (ver Anexo 7.3), cobrindo todos os tipos e sectores pré-determinados na corrupção. Foi dado algum cuidado para garantir uma boa matriz de casos pequenos (corrupção em pequena escala), casos médios (envolvendo valores estimados entre 10 e 100 milhões de Dólares Norte-Americanos) e casos grandes (acima de 100 milhões de Dólares Norte-Americanos).

Tomando em conta a natureza secreta dos negócios de corrupção bem como as vantagens da amostragem orientada, os pesquisadores definiram “evidência” de uma forma pragmática e ampla. No seu entendimento, “**evidência**” inclui publicações científicas, pesquisas e estudos publicados ou não publicados, relatórios de qualidade profissional e investigativa e informação gerada através de “entrevistas de elite” realizadas pelos pesquisadores. As últimas são entrevistas, conversas e debates com pessoas-chave com um conhecimento aprofundado. Esse grupo de pessoas têm a capacidade de apresentar análises e informações acerca de um determinado acontecimento e/ou um processo (p. ex.: um caso de corrupção), compreendendo a sua trajectória e resultados. Foram recolhidos um total de **47 testemunhos orais** cobrindo uma vasta gama de fontes (instituições do estado e do governo, agentes de negócios, OSC, missões diplomáticas, etc.).

É importante realçar mais uma vez que foi dado um cuidado considerável para garantir que as “evidências” recolhidas através dos métodos acima descritos fossem verificadas e, nos casos onde fosse possível, testados mediante a informação providenciada através de outras fontes. De um modo particular, a informação acerca dos valores monetários e negócios de corrupção foi reavaliada e sujeita a um controlo de plausibilidade. Mesmo assim, esses **valores monetários não foram considerados pelos autores como sendo factos** (que, no caso da corrupção, são difíceis de ser estabelecidos por pesquisadores académicos), mas foram considerados como sendo **presunções** mais ou menos plausíveis. Em todos os casos estudados, foram feitas presunções sobre valores mínimos e máximos para serem usados na base de dados, o que permitiu a agregação e o processamento de dados e o cálculo do impacto directo e indirecto da corrupção.

Os dados e as presunções colhidas foram introduzidos numa **ferramenta para análise económica**, que permite avaliar o impacto dos valores acumulados das transacções corruptas contidas na matriz sobre o orçamento e outros dados macroeconómicos, com enfoque para o Valor Acrescido (equivalente ao valor dos bens e serviços produzidos dentro do país ao longo do ano). Isto é feito dentro de um **quadro de contas nacionais**.

Para comparar com os dados do orçamento anual e do VA, a abordagem tem sido a de se apresentar o custo anual como uma média anual dos três anos mais recentes para cada conta nacional e dados de orçamento disponíveis, nomeadamente no período 2012-2014. O custo anual da corrupção é, deste modo, definido como sendo a média anual ao longo destes três anos. Existe uma outra presunção segundo a qual a corrupção não só ocorre no ano em que é descoberta. É razoável crer que a maior parte dos tipos de corrupção acontecem ano após ano, aproximadamente ao mesmo nível a que é descoberto, a não ser que haja evidências de que um determinado tipo ou caso de corrupção foi estancado. Contudo, nalguns casos, os casos de corrupção constituem casos isolados. A este respeito, o valor envolvido foi dividido em partes iguais ao longo de um período de três anos (2012-2014).

## Resultados

O quadro metodológico e analítico acima descrito produziu valores agregados dos casos de corrupção para o período de 2004 a 2014, o que permite o cálculo dos custos globais directos de todos os 36 casos documentados. A presunção, e é preciso frisar mais uma vez, é a de que os dados usados na amostra representam meramente as estimativas plausíveis envolvidas nos negócios corruptos registados.

O retrato que emerge da análise é o de uma economia Moçambicana e, por implicação, uma sociedade à solta, severamente assolada pela corrupção.

O **valor dos custos da corrupção (conforme representado na amostra) durante o período de 2002 a 2014 agregado** aos preços correntes é de 4,8 a 4,9 biliões de Dólares Norte-Americanos, o equivalente a cerca de 30% do PIB de 2014. Esta percentagem está muito acima da média dos dados referentes a todos os países Africanos mencionados na secção 1. Isto significa que, em média, ao longo do período abrangido pela amostra, o dano anual se situa perto de 500 milhões de Dólares Norte-Americanos.

Na amostra os sectores (casos) nos quais a corrupção é mais acentuada e os valores estão consideravelmente acima dos 200.000 milhões de Dólares Norte Americanos por caso são:

- Alfândegas;
- EMATUM;
- Subfacturação das importações dos combustíveis líquidos;
- Processo de aquisição (*procurement*) no sector das telecomunicações;
- Processo de aquisição (*procurement*) no sector da construção/obras públicas.

No período em análise, as práticas de corrupção nas **Alfândegas** podem ser identificadas como sendo a principal causa de danos à economia envolvendo elevadas somas em transacções ilícitas. O suborno relacionado com as alfândegas e o não-pagamento das taxas devidas em processos de importação tem custado muito dinheiro aos cofres do estado. A única e importante **perda de recursos públicos** registada na amostra está relacionada com o sistema instalado nas Alfândegas visando contornar o sistema oficial de MCNET. Este processo já custou ao país **cerca de 2,5 biliões de Dólares Norte-Americanos, 1 bilião acima da despesa total orçamentada para os sectores da educação e saúde (1,4 biliões de Dólares Norte-Americanos) em 2015.**

As fontes orais também indicam uma crescente importância das Empresas Tuteladas pelo Estado (SOEs) e em particular as empresas privadas detidas por instituições do estado bem como as parcerias público-privadas (PPP) como sendo os centros de corrupção. Os danos causados por determinados tipos de corrupção associados a estes factos, incluindo os choques e manifestas situações de conflito de interesses, estão em segundo lugar para o que é causado pelas práticas ilícitas e corruptas nas Alfândegas.

A tabela abaixo apresenta a dimensão do custo total causado pela corrupção durante o período em análise (10 anos) em relação aos principais agregados macroeconómicos para 2014 e 2015.

**Tabela 1: Custo Total dos Casos de Corrupção em Relação aos Agregados Económicos (em %)**

Custo da corrupção em percentagem de	%
Despesas de 2014 (executado)	71.7
PIB 2014	30.8
Total de investimento 2015 (orçamento)	195.2
Despesa no sector da educação 2015 (orçamento)	362.8
Componente de orçamento externo 2015 (orçamento) *	287.1

Fonte: Autores, com base no DNO, 2015

\* ODA + crédito

O valor monetário do custo acumulado da corrupção ao longo do período abrangido pela amostra **poderia ter duplicado o orçamento para o investimento em 2015 e mais do que triplicado a despesa planeada para o sector da educação.** E esse valor poderia ter coberto quase três vezes o valor da ajuda mais o crédito externo orçamentado para 2015.

Também se pode ver a partir dos dados apresentados que a corrupção poderá ter causado uma **perda de cerca de 11,6% da média dos rendimentos com os impostos para os três anos, de 2012 a 2014.** Em conjunto com a perda na despesa de 4,8 milhões de Dólares Norte-Americanos para o mesmo período, o Estado já perdeu 5,3 biliões de Dólares Norte-Americanos ou 86% da média do orçamento de 2012-2014. Isto significa que o Estado poderia ter providenciado bens e serviços públicos no valor de 205 Dólares Norte-Americanos percapita, mais do que providenciaria se não ocorresse a corrupção.

O impacto da corrupção sobre a economia é igualmente severo. Em termos de VA, a corrupção é responsável pela **perda de 2,5 biliões de Dólares Norte-Americanos ou mais de 17% da média do valor acrescido entre 2012 e 2014,** o que significa que cada pessoa terá perdido 98 Dólares Norte-Americanos por ano devido à corrupção ou cerca de 18 por cento comparado com o que o seria o seu rendimento sem a corrupção. Os sectores mais afectados pela corrupção são os da construção, bem como o das pescas (EMATUM), serviços, transportes e comunicações.

A corrupção produz efeitos indirectos bastante elevados na provisão dos serviços públicos e sobre a pobreza e bem-estar social no seu todo. Os dados fornecidos pelo estudo confirmam em grande medida, para o caso de Moçambique, as conclusões apresentadas por outros estudos comparativos.

Recursos fiscais consideráveis drenados pela corrupção poderiam ter sido usados em prol do bem nos sectores sociais prioritários, com enfoque para saúde e educação.

O impacto sobre o sector privado, analisado de forma diferente na secção 5, também é considerável, produzindo um custo de investimento adicional, falta de competitividade e acumulando efeitos nefastos sobre o sector privado que beneficia o sector público, em geral, e as empresas detidas pelo estado (SOE), em particular. As evidências produzidas pelo estudo mostram que alguns investimentos externos directos no valor de cerca de 90 milhões de Dólares Norte-Americanos não foram realizados e que os principais investidores, regidos por códigos internacionais e nacionais de luta contra a corrupção devem pensar duas vezes antes de investirem ou estabelecerem parcerias com empresas nacionais, públicas e privadas. Isto implica o risco que os “investidores íntegros” poderão incorrer a favor dos investidores com uma reputação menos favorável, colocando em risco a reputação de Moçambique como um destino favorável para o investimento estrangeiro.

## Recomendações

O estudo apresenta uma série de recomendações a curto e médio prazos, visando reduzir o custo da corrupção através da abordagem de medidas de combate à corrupção. O estudo sugere três áreas de reforma que, numa perspectiva de longo prazo, precisam de ser abordadas de modo a contornar a propensão do país à corrupção. Essa análise pode contribuir para ‘repensar o futuro de Moçambique’, um desafio lançado pelo Presidente Nyusi numa conferência realizada em Junho de 2015, na busca de soluções a longo prazo dos problemas políticos e económicos que abalam o país.

Espera-se que o actual estudo seja visto como uma contribuição para esse processo de reavaliação.



# 1. INTRODUÇÃO

Neste estudo, os autores tentam quantificar o efeito da corrupção sobre a economia Moçambicana e o bem-estar do povo Moçambicano, usando uma abordagem macroeconómica para estimar os custos da corrupção. Apesar de esta tentativa certamente vir a ser questionada pelos vários intervenientes e pelo governo, dadas as dificuldades metodológicas, associadas ao projecto, e as estimativas resultantes dos custos da corrupção em Moçambique, o exercício é considerado como sendo útil para a obtenção de um entendimento “palpável” do peso da corrupção sobre a economia Moçambicana. Esse limita o espaço para a tomada de decisões económicas e fiscais do governo e outros actores económicos. Deste modo, o estudo não mergulha numa análise acerca das principais causas da corrupção em Moçambique, nem nos processos políticos que conduziram às práticas corruptas de um modo geral e nos casos documentados no presente estudo. De igual modo, o estudo não propõe ao leitor uma «auto-estrada estratégica» para combater a corrupção, considerada endémica. Apesar disso, as suas sugestões (na secção 6.2) podem contribuir para refrear algumas práticas; trata-se de medidas visando prejudicar a confiança entre o corruptor e o corrompido, conforme é sugerido por Lambsdorff (2007).

Uma análise das causas políticas e sistémicas da corrupção teria exigido um quadro de análise mais profundo e mais amplo sobre a economia política Moçambicana. Existem estudos desta natureza e algumas das suas constatações foram de facto usadas no presente estudo (vide a Bibliografia e o Anexo 7.4). Contudo, as análises da economia política nas suas várias formas, muitas delas desenvolvidas e aplicadas por doadores multilaterais, foram criticadas por serem bastante direccionadas aos doadores e propensas a excluir os estados beneficiários da ajuda na sua planificação e, por consequência, servindo, na prática «como um diagnóstico centrado no doador e uma ferramenta de gestão de riscos» nas parcerias de ajuda, em particular as associadas com o apoio ao orçamento (Fisher & Marquette, 2014: 16).

Pelo contrário, os autores optaram por um cálculo económico do custo da corrupção. Na ausência

## **Quadro 1. Concursos públicos para a construção em Moçambique**

**Caso:** Escritórios e edifícios residenciais do Estado, infra-estrutura

**Tipo:** Suborno, choque

**Sector:** Construção, obras públicas, administração pública

**Ano:** 2013

**Evidências:** REO, oral, alta-fidelidade

### **Descrição:**

Muitas fontes entrevistadas para este estudo alegam que existe um elevado nível de corrupção nos concursos de obras públicas.

**Cálculo de base:** todos os itens do orçamento abrangidos pelo classificador de despesas económicas 211000 (construção, edifícios) para despesas recorrentes (funcionamento) e investimento (componentes internas e externas) a todos os níveis do governo (excluindo municípios): 1.028 biliões de Dólares Norte-Americanos (2013).

### **Presunções:**

- Todos os projectos de obras públicas estão sujeitos a concursos
- Percentagem do orçamento total drenado pela corrupção:
  - Mínimo: 10%
  - Máximo: 30%
  - Médio: 20%

### **Custos directos/danos (USD):**

- Mínimo: 102.9 milhões
- Máximo: 308.6 milhões
- Médio: 205.7 milhões

### **Equivalente a:**

- 11.8% do **défi ce orçamental projectado para 2013;**
- 9.0% do orçamento de investimento (2013)
- 14.2% da carteira para os salários do sector público (2013)

### **Efeitos Indirectos:**

- Menos qualidade e tempo de vida dos edifícios públicos
- Elevados custos de manutenção ou substituição

de uma metodologia universal estabelecida para um empreendimento desta natureza, eles se viram confrontados com o desenvolvimento de uma metodologia para alcançar os dados disponíveis e entendidos como indicadores para os custos económicos da corrupção. Ao assim procederem, eles poderão ter criado um novo rumo na análise da corrupção, possivelmente fornecendo uma ferramenta aos legisladores para uma avaliação estratégica da corrupção e para definir as prioridades das medidas de combate à corrupção.

Após uma introdução geral nesta primeira secção, os autores traçam o tema de estudo, estruturando, na secção 2, as actuais características estruturais e cíclicas, bem como os desafios da economia Moçambicana. Isto é necessário para compreender as causas e as potenciais soluções para os actuais problemas fiscais e económicos. Estes, na óptica dos autores, são causados por vários factores domésticos e internacionais, incluindo a corrupção. Caso sejam introduzidas medidas de combate à corrupção como parte da solução para ultrapassar os actuais constrangimentos orçamentais e económicos, a dimensão económica e das facetas da corrupção precisam de ser compreendidas e medidas. Com base numa metodologia inovadora que permite um elevado nível de confiança na medição e avaliação do impacto da corrupção nas suas variadas formas (secção 3), os autores apresentam e debatem, na secção 4, os resultados da análise à corrupção. A secção 5 dedica-se especialmente ao impacto da corrupção sobre os negócios e investimento, uma vez que ambos detêm um papel muito importante no desenvolvimento socioeconómico de Moçambique. A secção 6 apresenta as conclusões e recomendações para os elementos da estratégia anticorrupção.

## 1.1. A Corrupção Prejudica o Desenvolvimento

Anualmente, grandes quantidades de recursos destinados para o bem-estar humano e desenvolvimento são desperdiçados através da corrupção, em todo o mundo. «Desperdiçados» pode até não ser o termo mais adequado, uma vez que a corrupção impede a aplicação de recursos para a produção de benefícios para todos os cidadãos, no sentido de provisão de bens e serviços públicos para grupos de pessoas, crianças e idosos, e a sociedade, de um modo geral. Pelo contrário, os recursos públicos, incluindo os recursos fiscais, apropriados de forma ilícita através de práticas corruptas, são privatizados e partilhados entre pessoas e pequenos grupos, incluindo famílias, negócios, partidos políticos, etc. Estas pessoas ou grupos envolvem-se em relações corruptas motivados por fracas qualidades dos comportamentos humanos, tais como a ganância, o ganho de vantagens pessoais sobre os outros e a assecuração de posições de poder.

O costume dos corruptores e corrompidos na sua relação de confidencialidade à procura de vantagens individuais mútuas, nas várias formas, não é conduzido pelo sentido de responsabilidade e envolvimento com o bem-estar social colectivo, desenvolvimento humano e acesso a todos os cidadãos dos serviços públicos primários. Ao mesmo tempo, a corrupção em muitos países é uma prática cultural e económica aceite como parte do processo de negócio e o seu custo para uma determinada empresa às vezes é deduzível da sua declaração de impostos. A dimensão, as práticas e o peso económico da corrupção numa economia resulta, deste modo, de uma combinação de vários factores (políticos, económicos, culturais, históricos e institucionais) da economia política de um determinado país, incluindo, naturalmente, os pontos fortes (ou fracos) das instituições e políticas que visam estancar a corrupção e minimizar os seus efeitos sobre a economia e a vida quotidiana das populações.

Na mente dos autores, não há, contudo, qualquer dúvida de que os «efeitos de cascata» da corrupção são rigorosos para com o tecido social e possuem efeitos tóxicos sobre a economia, mesmo que se admita que as práticas corruptas podem contribuir para o crescimento económico e constituir um meio de necessidade de fazer «arranjos» económicos e políticos entre as elites nos países em vias de desenvolvimento (Khan, 2004). Os autores concordam com vários estudos e análises (p. ex: citados

em Lambsdorff, 2007, DFID, 2015) que sugerem que o efeito bruto da corrupção, em particular na sua forma alargada e endémica, é prejudicial para a economia e retarda e prejudica o desenvolvimento. Este é o caso particular para os países pobres, em vias de desenvolvimento, onde a corrupção tende a ser alargada e endémica.

Um outro argumento académico para explicar a corrupção é o de que facilita o intercâmbio económico, ultrapassando e contornando os regulamentos e a burocracia. Contudo, este argumento tem sido abordado através da observação do facto de que os regulamentos complicados e a corrupção são duas faces da mesma moeda. A título de exemplo, Kaufmann e Wei (1999) mostram que os elevados níveis de corrupção estão positivamente correlatados com o desperdício de tempo por parte dos gestores em burocracia e aspectos burocráticos. Isto sugere que os regulamentos não devem ser considerados como sendo exógenos numa análise de corrupção. Por isso, Lambsdorff, entre outros, defende que o efeito bruto da prática da corrupção é claramente prejudicial à economia (Lambsdorff, 2007). O argumento usado nos anos 1970 sobre a corrupção («lubrificar as máquinas económicas» e contribuir positivamente para o desenvolvimento económico) é, deste modo, difícil de sustentar. De facto, essa tese já foi abandonada por uma grande parte de académicos que trabalham na área da corrupção visando apresentar os efeitos corrosivos e prejudiciais da corrupção sobre a economia e sociedade, e de um modo particular nos países em vias de desenvolvimento (Hope & Chikulo, 2000; Lawal, 2007, Lambsdorff, 2007, DFID, 2015).

É por causa dos efeitos negativos brutos da corrupção sobre o crescimento económico, a pobreza, a distribuição da riqueza, o investimento, a produtividade do capital e sobre os sectores sociais, tais como a saúde e a educação, entre outros,<sup>6</sup> que existem várias iniciativas que tentam quantificar o problema (ex: Índice de Percepção da Corrupção por parte da Transparência Internacional) e o motivo pelo qual o fenómeno está a ser estudado em vários continentes e à escala global. Há dez anos, o Banco Mundial estimava que entre 20 e 40 biliões de Dólares Norte-Americanos são roubados através de esquemas de corrupção de alto nível nos orçamentos públicos nos países em vias de desenvolvimento e que são escondidos no estrangeiro todos os anos. Isto corresponde a 20%-40% da assistência de desenvolvimento oficial (ODA) (citada em Wickberg, 2013:2). Um estudo recente realizado por pesquisadores do Centro de Recursos Anticorrupção U4 e o Instituto Christian Michelsen (CMI) em Bergen, na Noruega, conclui que a corrupção não só prejudica o desenvolvimento assim como reduz a eficácia da ajuda ao desenvolvimento e também afecta de forma desproporcional as populações pobres, dado que o fluxo do financiamento ilícito é uma consequência do florescimento das práticas corruptas, geralmente entre a camada rica de uma determinada sociedade. Estima-se que um valor até cerca de 1 trilião de Dólares Norte-Americanos é drenado todos os anos a partir dos países em vias de desenvolvimento (Johnson et al., 2015).

Em relação ao continente Africano, estima-se que durante os anos 1990 o custo da corrupção para as economias Africanas foi de cerca de 148 biliões de Dólares Norte-Americanos por ano ou cerca de 25% do total da produção do continente. Outros relatórios mostram que durante um ano os políticos Africanos e funcionários públicos corruptos desviaram valores acima de 30 biliões de Dólares Norte-Americanos em ajuda ao desenvolvimento para contas bancárias no exterior. O impacto da corrupção é particularmente pesado sobre os pobres com estimativas a mostrarem que os agregados familiares de baixa renda em África gastam cerca de 2-3 por cento dos seus rendimentos em subornos (Kimenyi & Mbaku, 2011). O fluxo de dinheiro ilícito real a partir de África registou um crescimento de uma média de 12,1% anualmente ao longo de um período de 39 anos. Enquanto o fluxo ilícito a partir de África registou um crescimento de 2% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1970, o mesmo registou o seu ponto mais elevado de cerca de 11% em 1987 e depois registou uma queda acentuada para abaixo de 4% durante a maior parte da década de 1990, tendo voltado a subir para 8% do PIB em 2007 antes

6 Para uma visão geral, vide Wickberg, 2013; DFID, 2015, e Lambsdorff, 2003.

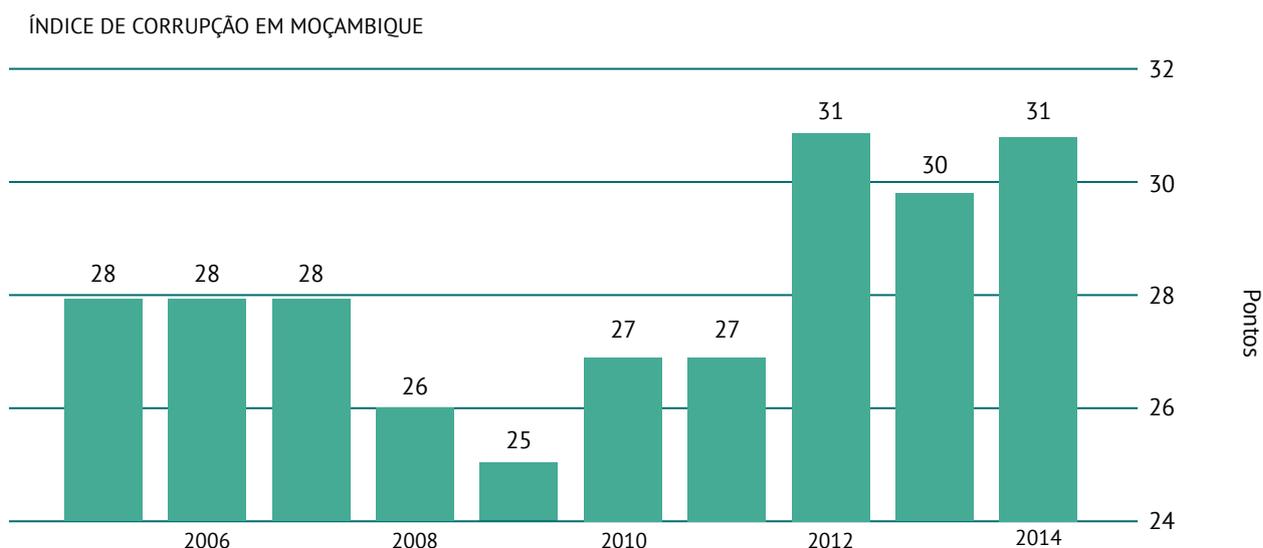
de baixar para cerca de 7% em 2008 (Astorga et al, 2008). Isto significa que uma parte considerável do PIB dos países Africanos é sistematicamente tirada da economia, mas em níveis variados, com implicações para os sectores público e privado bem como para o investimento.

## 1.2 Moçambique: Percepções acerca da Corrupção

Como é que a corrupção se manifesta e afecta a sociedade e a economia Moçambicanas?

De acordo com o mais recente Índice Global de Percepção da Corrupção (GPI) 2014, Moçambique detém a 119ª posição de um grupo de 175 países avaliados, com uma classificação de 31 pontos que varia entre 0 (mais corrupto) e 100 (menos corrupto). A classificação mais baixa a nível global em 2014 foi de 8 pontos (obtidos conjuntamente pela Coreia do Norte e a Somália) e a mais elevada foi de 92 (obtida pela Dinamarca). Em comparação com os anos anteriores, para Moçambique não se registou uma grande mudança em termos de percepção sobre a corrupção (2012: 31; 2013: 30), apesar de se terem registado algumas melhorias ligeiras em termos da posição global do país, da 123ª em 2012 para a 119ª posição em 2014<sup>7</sup>. Este facto se deve em grande medida às percepções sobre a corrupção que estão a piorar noutros países. No contexto Africano, Moçambique é tido como o 20º país mais corrupto em conjunto com a Serra leoa e a Tanzânia. A figura abaixo apresenta uma visão geral do CPI para Moçambique:

**Figura 1: Moçambique: Índice Sobre a Percepção da Corrupção**



Fonte: [www.tradingeconomics.com](http://www.tradingeconomics.com) | *Transparency Internacional*

A falta de progressos durante os últimos três anos é reflectida nos indicadores do *Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)* do Banco Mundial sobre a transparência, prestação de contas e corrupção no sector público. Tal como o CPI, Moçambique não registou progressos em termos de classificação de três pontos em seis possíveis desde 2011 (onde 1 = mais corrupto e 6 = menos corrupto)<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> <http://www.transparency.org/cpi2014>

<sup>8</sup> <http://data.worldbank.org/indicator/IQ.CPA.TRAN.XQ>

No Índice de Governança Africana Mo Ibrahim (IIAG)<sup>9</sup>, Moçambique obteve 52.2 pontos em 100 possíveis (onde 100 = menos corrupto) e mais uma vez detém uma posição intermédia, classificando-se na 22ª posição num total de 52 países avaliados. Contudo, o país tem uma classificação inferior à média da África Austral, e a classificação geral para Moçambique ficou ligeiramente deteriorada desde 2006 (em 2.2 pontos). O «Índice de prestação de contas» do IIAG desceu em 3.3 pontos entre 2009 e 2014. Este índice inclui aspectos tais como a prestação de contas e a transparência e a corrupção no sector público (incluindo instituições ligadas ao governo e à administração pública), corrupção nas zonas rurais, bem como o abuso de cargos e o desvio/uso indevido de fundos públicos. Desde 2009, tem vindo a registar uma mudança negativa neste índice, com a excepção da subcomponente «acesso à informação» que melhorou em 2015<sup>10</sup>.

A partir de estudos internacionais comparativos, sabe-se que, em média, o aumento do CPI por uma unidade desencadeia um decréscimo de 0,59 pontos percentuais na taxa de crescimento do rendimento per capita (Ugur & Dasgupta, 2011). Tendo em conta esta presunção, a corrupção em Moçambique não teria qualquer efeito sobre o crescimento uma vez que os índices de percepção sobre a corrupção mantêm-se mais ou menos constantes ao longo dos últimos três anos.

Em relação às fontes nacionais, uma Avaliação Nacional das Percepções sobre a Corrupção, a segunda deste tipo<sup>11</sup>, foi realizada em 2010 pelo Ministério da Função Pública. O inquérito para o estudo foi realizado pelo Centro de Estudos Estratégicos Internacionais do Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI-CEEI), subordinado ao Ministério dos Negócios Estrangeiros. Os resultados demonstram que, de um modo geral, a polícia, as agências de licenciamento, as unidades de aquisição de bens e serviços (*procurement*), as alfândegas e os serviços de saúde e educação são considerados como sendo as instituições mais corruptas na óptica dos negócios e pelos agregados familiares. As práticas de corrupção são tidas como sendo mais frequentes na cidade capital de Maputo, o centro político e do poder governamental e administrativo, bem como na província de Maputo e nas províncias de Niassa e Zambézia. O governo (políticos e funcionários do governo), seguidos pelas instituições multinacionais e traficantes de drogas são considerados como tendo a maior influência sobre as práticas de corrupção.

As constatações do IRSI-CEEI coincidem muito com as de outros estudos. De acordo com uma resposta da U4 acerca do estágio da corrupção e o processo de anticorrupção em Moçambique (Marini, 2012), os principais problemas da corrupção em Moçambique são tidos como estando relacionados com a) gestão das finanças públicas (processo de orçamento, aquisições no sector público, administração dos receitas), b) o sistema judiciário, c) a polícia e d) o meio ambiente, os recursos naturais e a indústria extractiva. A resposta do U4 também identifica a corrupção política, o nepotismo e as redes de apadrinhamento como sendo as principais causas da corrupção.

De acordo com o mais recente informe anual (verbal) da Procuradoria-Geral da República, entre 2012 e 2013, um total de 876 casos acumulados relacionados com a corrupção, incluindo a fraude e o branqueamento de capitais, foi registado na instituição e na sua agência subordinada, o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) e as suas delegações regionais. Destes casos, foram feitas 296 acusações, sendo que 138 casos foram julgados (PGR, 2014). O total de todos os casos registados e relacionados com a corrupção representam apenas 2% de todos os casos criminais reportados durante o período em análise. De acordo com estes dados, o dano total causado ao tesouro público e que pode ser imputado à corrupção ronda os 2 milhões de Dólares Norte-Americanos<sup>12</sup>. Tal como

9 <http://www.moibrahimfoundation.org/iiag/>

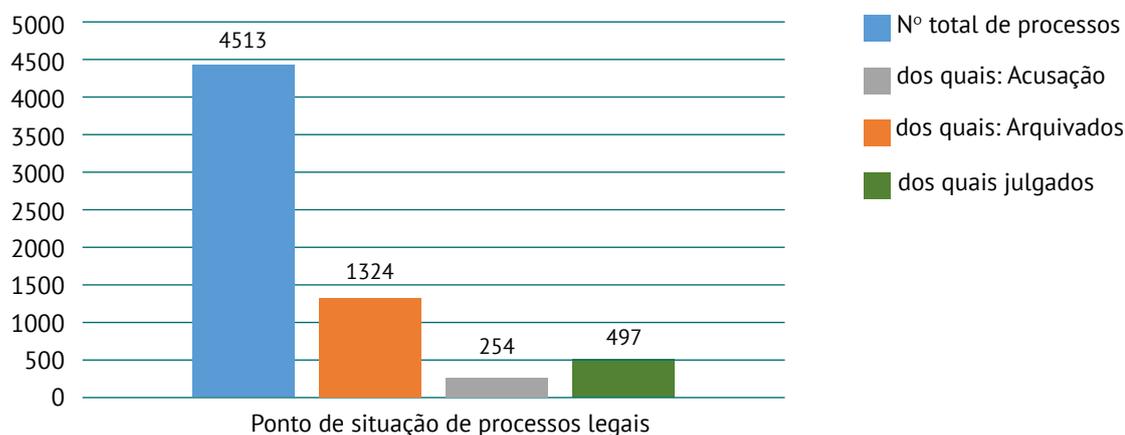
10 O Decreto sobre o direito de acesso à informação foi promulgado no dia 29 de Dezembro de 2014.

11 *Pesquisa Nacional Sobre a Governança e Corrupção*. O primeiro inquérito foi feito em 2004. Eles informam acerca da Estratégia Nacional de Anticorrupção do Governo.

12 <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/politica/35985-no-seu-informe-annual-ao-parlamento-pgr-ape-la-a-contencao-de-discursos-sobre-violencia>

o informe ilustra, estes dados estão muito abaixo do que nós estimamos e constituem o resultado de uma capacidade limitada que o sistema judicial Moçambicano ainda enfrenta. Esta capacidade limitada das instituições acima mencionadas vem ilustrada no gráfico abaixo que mostra que apenas um pequeno número de casos chega a julgamento, sendo que a maior parte nem sequer chega à fase de acusação.

**Figura 2: Moçambique – Casos judiciais Relacionados com a Corrupção e Fraude, 2007-2013**



Fonte: PGR, 2014

A capacidade limitada do GCCC também é um aspecto bastante forte nos debates acerca das medidas anticorrupção por parte da sociedade civil Moçambicana. O CIP registou que o informe da PGR para 2015 à AR não reflectiu o retrato real da corrupção prevalente em Moçambique devido ao facto de aquele ter dado pouco enfoque à «pequena corrupção» (ex: nas escolas, na polícia e nos serviços de saúde). Para além disso, de acordo com o CIP, alguns dos casos conhecidos, que são do interesse público, simplesmente não foram mencionados no informe da PGR – como, por exemplo, os principais casos de corrupção que envolvem grandes figuras do governo. Finalmente, o CIP destacou as inconsistências entre as constatações do informe e os casos relacionados com a corrupção de um relatório conjunto de monitorização de apoio ao orçamento pelo governo e o Programa de Ajuda dos Parceiros (PAP). O último destacava que as metas de anticorrupção do governo do Quadro de Avaliação do Desempenho (PAF) não tinham sido alcançadas<sup>13</sup>.

### 1.3. Legislação Anticorrupção

Moçambique já assinou e ratificou a maior parte dos instrumentos internacionais de luta contra a corrupção, nomeadamente:

- O Protocolo da SADC Contra a Corrupção (SPAC);
- A Convenção da União Africana sobre a Prevenção e Combate à Corrupção (AUCPCC); e
- A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC).
- O último instrumento é legalmente vinculativo. A única convenção que Moçambique ainda não ratificou é a Convenção sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros (OECD) em Transacções Comerciais Internacionais (Convenção da OECD Contra o Suborno), sendo

<sup>13</sup> [http://www.cip.org.mz/cipdoc/366\\_Servi%C3%A7o%20de%20Partilha%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA07\\_2015.pdf.pdf](http://www.cip.org.mz/cipdoc/366_Servi%C3%A7o%20de%20Partilha%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA07_2015.pdf.pdf)

que a África do Sul é o único país da SADC que já o fez até ao presente momento (Crane-Charef, 2015).

A legislação Moçambicana de combate à corrupção, resultado da pressão da sociedade civil, em particular, e pelos doadores, melhorou consideravelmente desde 2012, quando o pacote legislativo anticorrupção (PLAC)<sup>14</sup> foi aprovado pela Assembleia da República, compondo as seguintes leis:

- *Lei 14/2012 de 8 de Fevereiro sobre a Estrutura Organizacional do Ministério Público e o Estatuto dos Procuradores.* Define também os crimes de branqueamento de capitais, desvio de fundos e bens públicos, tráfico de influências e enriquecimento ilícito;
- *Lei 15/2012 de 14 de Agosto sobre a Protecção das Vítimas, Testemunhas, Denunciantes e Peritos em Processos Criminais.* Este pacote legislativo, no seu artigo 22, prevê a criação de uma Alta Autoridade de Protecção às Vítimas;
- *Lei 16/2012 de 14 de Agosto sobre a Probidade Pública.* Que destaca a supremacia dos interesses públicos sobre os interesses privados. Define o conflito de interesses e proíbe a aceitação, por parte dos titulares de cargos públicos, de prendas, facilidades, etc., que possam perigar a execução independente das suas funções. Também estabelece o dever de os titulares de cargos públicos de declararem os seus bens e define sanções para os violadores da lei. Também prescreve a criação da Comissão Central de Ética do Sector Público.

Em Dezembro de 2014, foi aprovado o novo código penal<sup>15</sup>. Complementando a legislação específica de luta contra a corrupção do PALC, a lei define, no seu capítulo II, actos de corrupção activa e passiva, concussão, conluio, branqueamento de capitais e desvio de fundos e bens públicos bem como o enriquecimento ilícito e a fraude como sendo actos criminais puníveis.

É importante notar que a legislação anticorrupção abrange tanto o sector público assim como o sector privado uma vez que a *definição clássica* de corrupção (exemplo: «tirar vantagens de cargos públicos para benefícios privados») tem o seu enfoque sobre o sector público apenas. A legislação específica de combate à corrupção previamente existente, a Lei 6/2004 de 17 de Junho, apesar de ter sido ultrapassada pela legislação específica e mais detalhada na acima enumerada ainda está em vigor e precisa de ser revogada.

Actualmente, a legislação anticorrupção não é aplicada de forma vigorosa. As duas instituições previstas para monitorizarem os casos de violação da legislação anticorrupção e para a protecção dos denunciadores (a Autoridade Central de Protecção das Vítimas e a Comissão Central de Ética Pública) ainda não foram criadas ou, para o caso da última, ainda não está a operar em pleno. O Plano de Acção de 11 Pontos para implementar o PLAC, agendado para guiar o fortalecimento institucional das actividades anticorrupção de 2013 em diante, ainda não produziu os resultados esperados. Isto não pode constituir uma surpresa, uma vez que a pressão política sobre a implementação da legislação anticorrupção parece ter murchado um pouco após as eleições de 2014 e a mudança de governo em Janeiro de 2015.

## 1.4. A Necessidade de Medir a Corrupção

Tendo em conta o que vem apresentado na secção sobre os processos, podemos colocar as seguintes questões: será que as presunções acima apresentadas sobre a dimensão da corrupção e a sua percepção são plausíveis? Haverá alguma mudança visível nas principais formas de corrupção? Será que pode ser usada uma metodologia e forma diferente de medir e estimar o custo real da corrupção?

14 O CIP e a Unidade Técnica de Reforma Legal – UTREL – foram fundamentais na facilitação da produção deste pacote legislativo, sendo que o anterior foi particularmente activo nas campanhas complementares de advocacia.

15 Lei 35/2014, de 31 de Dezembro.

Usando uma base de dados numérica, será que é possível apresentar um entendimento melhor sobre e obter os efeitos imediatos, directos e indirectos que a corrupção tem sobre a economia e sociedade moçambicanas?

Uma parte cada vez maior de pesquisas académicas e documentos sobre a corrupção gira à volta das formas de medição da corrupção de forma quantitativa mas enfrenta barreiras causadas por vários problemas de medição (DFID, 2015). Para além das várias definições do termo “corrupção” e a própria natureza da corrupção (ilícita e oculta), as estatísticas sobre o fenómeno são escassas e pouco fiéis. Mais ainda, a maior parte das tentativas de quantificar os custos da corrupção são baseadas em dados de percepção e não em valores reais e estimados das transacções monetárias envolvidas. Também existem muitas dificuldades na determinação da direcção causa-efeito entre os factores que produzem a corrupção e a magnitude ‘custo’ resultante.

A maior parte das tentativas de encontrar expressões quantitativas para os custos da corrupção usa dados transversais à escala nacional, mas alguns também incluem elementos longitudinais através do uso de um painel de dados visando produzir resultados mais fiáveis devido à falta de base sólida empírica. O estudo sistemático realizado por Ugur e Dasgupta (2011) constata que existe um efeito negativo estatístico sobre a corrupção percebida e o PIB per capita. O DFID (2015) apresenta uma tabela que mostra o efeito das percepções relacionadas à corrupção sobre o PIB e nas taxas de crescimento. Os resultados variam: para Rahmanet al (2006), um aumento no padrão de desvio na corrupção medida de acordo com o CIP reduz o crescimento em cerca de 5 pontos percentuais. Lambsdorff (2003) constata que um aumento na corrupção em um ponto na escala de percepção de 10 (altamente limpo) e 0 (altamente corrupto) reduz a produtividade em 4 por cento do PIB e reduz o fluxo de capital anual em 0,5 por cento do PIB.

Dreher e Herzfeld (2005) tentam determinar o custo económico total da corrupção olhando não apenas para o PIB como uma variável dependente, mas também para os diferentes tipos de investimento, saúde e educação, infraestruturas, taxas de inflação, comércio (importação e exportação). Eles constatam que a corrupção afecta de forma significativa e negativa o crescimento do PIB e do PIB per capita, o investimento, as taxas de inflação e o comércio.

O presente estudo assume o desafio de medir a corrupção usando o caso de Moçambique. Os autores introduziram e aplicaram uma abordagem para medir a corrupção e o seu efeito sobre a economia. Este efeito é alcançado através de dados quantitativos e estimativas para um número considerável de casos de corrupção que ou já eram de domínio público ou foram recolhidos através de um trabalho de campo. Assim, o estudo vai consideravelmente acima da abordagem de medir percepções e transmitir os custos reais e as estimativas de custos na base de evidências qualificadas e informadas. O objectivo é sensibilizar os legisladores e o público em geral sobre o fardo que a corrupção representa para o desenvolvimento socioeconómico e obter um entendimento acerca do peso económico que as instituições públicas, privadas e os agregados familiares têm de suportar. Com um entendimento mais claro acerca desse fardo e dos elementos que o compõem, as reformas do governo e as medidas anticorrupção que ‘melhor’ funcionam também podem ser identificadas ou as já existentes podem ser melhoradas.

Antes da dimensão económica da corrupção e os seus efeitos directos e indirectos apresentados na secção 3, a secção 2 oferece uma olhada crítica ao contexto económico e político no qual o estudo é realizado. Isto é seguido pela secção 3 sobre a abordagem e a metodologia usada pelo documento para ter uma ideia quantitativa dos custos da corrupção para o país. Uma secção específica aborda o impacto da corrupção sobre os negócios e o investimento (secção 5). A última secção contém a conclusão e aborda as formas potenciais a curto, médio e longo prazos para abordar a corrupção que é um alastrador fenómeno de comportamento humano, não apenas em Moçambique.



## 2. CONTEXTO ECONÓMICO

Esta secção apresenta uma breve visão geral sobre o contexto da economia Moçambicana, abalada por aquilo que parece ser uma forma abrangente da corrupção. Tanto os aspectos estruturais assim como os aspectos cíclicos da economia são abordados, uma vez que estes apresentam os principais parâmetros para a compreensão das causas e consequências da corrupção. Isto constitui particularmente verdade para o actual declínio cíclico da economia abaixo analisado, uma vez que serve como base para os argumentos para a luta vigorosa contra a corrupção e para a mobilização de recursos fiscais domésticos e a continuação do crescimento económico. A actual situação económica de desgaste fiscal na forma de défice orçamental, o aumento da dívida doméstica e externa e a incerteza em relação aos principais projectos de exploração dos recursos naturais também pode ser assumida como um resultado parcial de uma luta não vigorosa contra a corrupção e especulação nos anos passados. As evidências apresentadas nas secções 4 e 5 do estudo mostram que as reservas nacionais de divisas do país e os recursos fiscais poderiam ter sido superiores aos actuais, se as práticas de corrupção e os negócios nas infraestruturas e outros tipos de aquisição não consumissem recursos que agora fazem falta, por ex. para pagar créditos não concessionários, tais como o da frota de barcos da EMATUM (vide a Caixa 2). Por isso, os autores argumentam que uma luta vigorosa contra a corrupção nos anos passados teria, provavelmente, reduzido a vulnerabilidade orçamental aos choques dos efeitos fiscais de um declínio económico global. A economia Moçambicana é vulnerável a tais choques externos dadas as características estruturais abordadas de forma reduzida na secção que se segue.

## 2.1. Aspectos da Economia Política de Moçambique

Partindo de uma perspectiva de economia política, a economia de Moçambique pode ser caracterizada como sendo uma economia na qual um partido predominante criou um poder hegemónico sobre o Estado, sobre a economia e sobre os recursos de que o país dispõe. A ordem social, política e económica estabelecida em Moçambique tem sido caracterizada como sendo uma Ordem de Acesso Limitado (Levy, 2012), por exemplo, uma ordem na qual o acesso aos benefícios é limitado aos que pertencem à elite hegemónica e aos que a apoiam numa relação de clientelismo. Neste tipo de economia política, as elites dominantes que ocupam posições-chave no partido, nas administrações pública, militar e económica possuem uma tendência de manter o poder através da 'reciclagem' (Macuane, 2010) entre posições no partido, governo e instituições do estado, parlamento e SOE bem como na criação de 'arranjos políticos'<sup>16</sup> no seio dos vários segmentos das elites governantes (Weimer et al, 2012). Estas elites podem ser consideradas como sendo agentes que estão para se servir e que consolidam o poder organizando grupos de clientes, oferecendo-lhes determinados benefícios (financeiros, organizacionais, económicos, etc.) e acesso aos recursos em troca do seu apoio. Esta relação e distribuição do poder, recursos e influências não toma em consideração necessariamente a estrutura e a dinâmica das instituições produtivas formais como, por exemplo, o sistema económico e fiscal formal. Por essa razão, o comportamento económico oportunista e todas as formas de procura de renda e predação bem como de corrupção são intrinsecamente parte do clientelismo da economia política (Khan, 2010) no qual socioeconomicamente uma pequena e vulnerável classe média e politicamente a oposição são largamente excluídas da partilha do poder e dos recursos e no qual a renda não é usada para se aliar às elites que não estejam ligadas ao partido hegemónico.

A economia formal, conforme vem reflectido nas estatísticas e documentos nacionais e internacionais, é caracterizada por uma economia extractiva (no sentido mais lato, incluindo a agricultura, pesca etc.) direccionada para a exportação, na qual pouco capital é retido e acumulado para o investimento doméstico, diversificação ou industrialização económica. Este tipo de economia é considerado 'poroso' (Castel-Branco, 2015), i.e., muito aberto e exposto à volatilidade dos mercados globais e aos interesses internos do capital financeiro internacional. O investimento de capital primeiro é 'recompensado' no estrangeiro e não dentro do país, no sentido de renda, uma vez que a maior parte dos megaprojectos, em especial nos anos 1990 e 2000 têm vindo a se beneficiar de incentivos fiscais generosos e outros privilégios (Castel-Branco, 2011; CIP, 2013a, b). Com o seu elevado nível de abertura, porosidade e negligenciando a indústria de pequena escala local nas áreas da agricultura e processamento e direccionada para a industrialização, a estrutura da economia assemelha-se com a do modelo económico colonial. Registou-se uma fraca transformação estrutural, em particular a favor dos interesses dos pequenos produtores agrícolas e da população rural que constitui a grande maioria da população nacional (Mosca, 2011). Consequentemente, e apesar das elevadas taxas de crescimento do PIB nos últimos 10 anos, a pobreza não foi substancialmente reduzida e a segurança alimentar nacional não foi alcançada. Tal como o Chefe de Estado recentemente alertou: os níveis de pobreza e desnutrição mantêm-se "inaceitavelmente elevados"<sup>17</sup>.

## 2.2. Actuais Desafios Macroeconómicos

O crescimento projectado para a economia, na ordem de 7% (preço constante) para 2015, o que corresponde a uma taxa de crescimento per capita de cerca de 4,6%, tendo em conta a presunção de um crescimento populacional de 2,4% ao ano, espera-se que se mantenham em níveis elevados

16 Em Inglês: *political settlement*

17 Discurso de abertura do Presidente Nyusi por ocasião da Conferência Nórdica sobre o Crescimento Inclusivo, Maputo, 14 e 15 de Outubro de 2015.

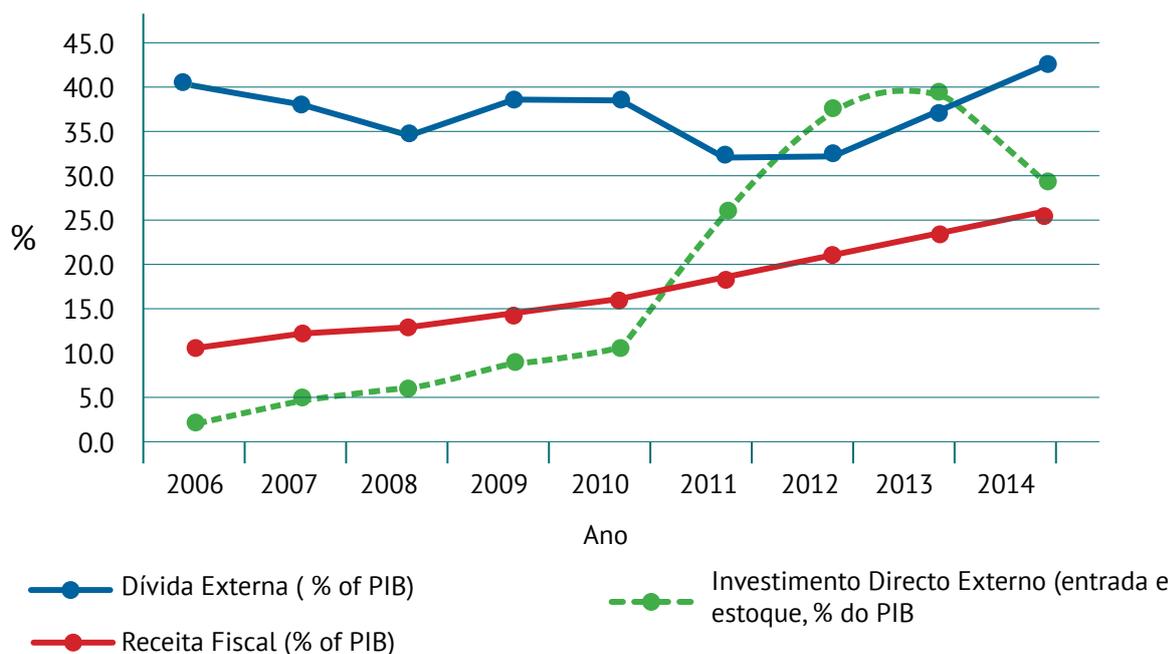
durante os próximos anos, contudo, ajustados para níveis mais baixos. Moçambique está a manter a sua reputação de economia Africana em rápido crescimento e o país também se prepara para ser um grande interveniente mundial na indústria do Gás Natural Liquefeito (LNG), provavelmente no ano 2020 devido às enormes reservas de gás natural descobertas na província de Cabo Delgado (e também na província de Inhambane). O recente ajustamento em baixa das projecções de crescimento anual (até à volta de 5%, dependente da fonte) pode ser, contudo, um indicador de um ambiente global e doméstico menos favorável para a economia Moçambicana a curto e médio prazos. Os riscos económico, de investimento e fiscal estão a aumentar (FMI, 2015) e os investimentos esperados para a indústria do gás são cada vez menos certos do que eram durante os anos passados, devido à redução dos preços à escala global.

A curto e médio prazos, os factores que se seguem serão os que terão o maior impacto sobre a economia Moçambicana e, em resultado disso, vão moldar, em grande medida, a política do governo.

### 2.2.1. Dívida Pública

**Em primeiro lugar**, há um aumento recente do endividamento, em termos absolutos e relativos, conforme se pode verificar na Figura 3, com base em dados do Banco de Moçambique (BM), mostrando o volume da dívida externa.

**Figura 3: Volume da dívida externa pública, IDE e Receitas em% do PIB**



Fonte: Autores com base em dados do BM, AT e UNCTAD

O total da dívida (externa e interna) medido em percentagem do PIB aumentou entre 2012 e 2015 de cerca de 40% em média (entre 2008 e 2014) para bastante acima dos 50% em 2014 e deverá atingir quase 60% em 2016 (FMI, 2015). Em termos nominais, a dívida pública aumentou de US\$ 4,8 bilhões em 2012 para US\$ 7 bilhões em 2014. Destes, US\$ 1,5 bilhão é dívida contraída por três “projectos” financiados pelos empréstimos em condições não preferenciais (NCB), ou seja, a EMATUM, a ponte Maputo-KaTembe e a Estrada Circular de Maputo, os dois últimos financiados pela China.<sup>18</sup> A

<sup>18</sup> Joseph Hanlon, *More austerity & price rises predicted in economic crisis*. MOZAMBIQUE 304. News reports &

dívida externa tem contribuído de forma mais acentuada para o aumento da dívida pública do que a dívida interna. A Figura 3, mostrando apenas o volume da dívida externa, indica que o aumento da dívida é parcialmente atribuído ao aumento do financiamento das despesas do orçamento e investimento de capital por empresas públicas e privadas através de empréstimos concedidos em condições não favoráveis (NCB). Esse empréstimo não é apenas mais oneroso do que os empréstimos concedidos em condições favoráveis (CB), mas também com maior grau de risco, quando utilizado para investimentos que têm poucas perspectivas de retorno a médio prazo. O impacto do crescimento é mais dispendioso do que o de CB. O projecto EMATUM, em que a empresa estatal adquiriu uma frota de barcos supostamente para a pesca de atum, mas também para fins militares, foi financiado com um crédito de US\$ 850 milhões, dos quais US\$ 350 milhões parece não devidamente justificados.

Estas e outras subvenções não-concessionais, em parte, esgotam o potencial de novos subsídios e estão assim a limitar a capacidade de financiamento do investimento através de NCB para projectos que prometem retornos mais rápidos e lucrativos. Também estimulam o aumento do peso do serviço da dívida e são susceptíveis de afectar a reputação da solvabilidade do país. Pode não ser uma mera coincidência que a descida de Moçambique na classificação de notação de crédito da Standard & Poor de B para B- se tenha verificado após a divulgação dos detalhes financeiros do projecto EMATUM. Na verdade, a EMATUM tem sido expressamente referida neste contexto, incluindo nos relatórios periódicos do FMI. Alguns meses mais tarde, a agência de classificação Fitch seguiu o exemplo e baixou a classificação de Moçambique de B+ para B. De acordo com estatísticas publicadas pelo Banco de Moçambique (BM),<sup>19</sup> já em 2011, o primeiro ano de entrada maciça de Investimento Directo Estrangeiro (IDE), em particular para carvão e projectos de exploração de gás, o valor de pagamentos de juros foi equivalente ao valor do volume da dívida. Além disso, o recurso a NBC pode desencadear uma espiral de mais necessidades de financiamento ou de mais empréstimos e/ou uma redução do défice orçamental primário através de um aumento das receitas e/ou redução dos gastos. Ambos afectam negativamente a actividade do sector privado e o crescimento e, portanto, a geração de receitas (Staines & Nucifora, 2010).

### 2.2.2. Arrecadação Fiscal

**Em segundo lugar**, e relacionado com o primeiro ponto, a geração de receitas pela Autoridade Tributária (AT) pode vir a diminuir, uma vez que parece que a cobrança de impostos resultante do aumento do esforço fiscal está em declínio. Os esforços de cobrança dos impostos indirectos sobre o consumo de bens e serviços (IVA, etc.) são um bom exemplo: apesar dos esforços crescentes, o volume colectado em relação ao PIB tem sido quase constante durante os últimos cinco anos, situando-se, em média, em cerca de 8% da arrecadação tributária total. Os dados do FMI sugerem que a arrecadação permanecerá nesse nível. Todavia, há algumas diferenças entre os tipos de impostos, sendo que as receitas provenientes dos impostos (directos) sobre o rendimento e o lucro (a exemplo do Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes e do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas aumentaram durante os últimos dois anos. Novos aumentos, no entanto, vão depender, em grande medida, não só do aumento do esforço fiscal pela AT (conforme recomendado pelo FMI no seu relatório de Agosto de 2015), mas também de um renovado dinamismo na economia. Os investimentos no sector da agricultura, indústria transformadora, construção e sector terciário dificilmente darão retornos a curto mas sim a médio prazo. O estímulo das receitas do Estado (a partir do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas – IRPC) provenientes dos investimentos previstos no sector de GNL em Cabo Delgado só vai fazer-se sentir no início dos anos 2030 (CIP, 2015). Além disso, no caso de mineração de carvão na província de Tete, há também um período de abrandamento fiscal, dada

---

clippings. 25 November 2015

19 [http://www.bancomoc.mz/fm\\_pgLink.aspx?id=15](http://www.bancomoc.mz/fm_pgLink.aspx?id=15)

a depressão dos mercados e gastos com investimentos elevados para a produção e transporte. A recuperação desses gastos vai reduzir claramente a carga fiscal das empresas envolvidas e, portanto, a receita da AT. Também tem sido observado por Castel-Branco (2010; 2011) e CIP (2013a, b) que a política anterior de conceder isenções fiscais generosas para os grandes projectos, tais como a Sasol Gás e a Mozal na Matola, e projectos de areias pesadas (por exemplo, de Kenmare em Moma, Nampula) têm limitado severamente a capacidade da AT para aumentar a arrecadação de receitas, nomeadamente em condições em que os preços globais das matérias-primas estão em níveis baixos.

O aumento do imposto sobre o rendimento e sobre o lucro proveniente das indústrias não extractivas da economia e de indivíduos terá de enfrentar pelo menos três desafios: *em primeiro lugar*, o ciclo económico não é muito favorável para Moçambique neste momento. *Em segundo lugar*, o sector privado já reclama de uma elevada carga fiscal. *Em terceiro lugar*, os contribuintes não vêem necessariamente os benefícios do pagamento dos impostos. As famílias e empresas queixam-se que o aumento de impostos não tem um efeito positivo na prestação de serviços essenciais de qualidade e na boa relação custo-benefício pelas empresas do estado ou empresas públicas. Os problemas endémicos de prestação de serviços com o Fundo de Investimento e Património de Água (FIPAG), a Electricidade de Moçambique (EDM), as Telecomunicações de Moçambique (TDM) e de outras empresas e serviços públicos são disso um exemplo evidente. A falta de qualidade do serviço e, particularmente, a falta de fiabilidade da água e electricidade nos principais centros de negócios do país (Maputo, Beira e Nampula) tem custado bastante caro ao sector privado e ao consumidor nos últimos anos. De acordo com o Relatório de Competitividade Global de 2014-2015 do Fórum Económico Mundial para Moçambique, a insuficiente disponibilidade de infra-estruturas constitui o terceiro factor mais problemático para fazer negócios no país.<sup>20</sup> Nestas condições, em que o pagamento de impostos não produz retornos ou benefícios, muitos empresários e proprietários de pequenas empresas optam pela sonegação de impostos (e/ou subornando para reduzir a carga fiscal) ou pela mudança por completo da sua empresa para o sector informal num esforço para escapar do sistema tributário.

A cobrança do *Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes*<sup>21</sup> não compensa do ponto de vista económico tomando em consideração os custos do esforço da colecta envolvidos. A sua base fiscal pode possuir uma certa flutuabilidade, mas a colecção não é rentável. O valor médio da colecta do IRPC para 2013 e 2014 representa 0,11% de toda a receita fiscal cobrada. Durante os últimos três anos, observou-se um aumento mais dramático de impostos em relação às outras fontes de receita de imposto sobre ganhos de capital excepcional (mais-valias fiscais) relacionados com a venda de acções na indústria extractiva, incluindo nos blocos de concessão de carvão e de gás. É, no entanto, pouco provável que novas receitas inesperadas se façam sentir na arrecadação de impostos, dada a atitude de «esperar para ver» dos investidores internacionais no que diz respeito a grandes projectos de recursos minerais. Mesmo que o governo tenha que arrecadar receitas dos impostos sobre as mais-valias, geralmente este é irregular e imprevisível e é provável que ofereça soluções paliativas na melhor das hipóteses. As receitas do imposto sobre as mais-valias não vão necessariamente ajudar a resolver os problemas estruturais e os desafios acima referidos.

### 2.2.3. Dependência das Importações e Exposição Cambial

**Em terceiro lugar**, existem sinais extremamente fortes de vários ramos da indústria em todo o país (turismo, indústria, agricultura e imobiliário, etc.) de que a economia está a abrandar, com excepção de alguns investimentos e projectos nas indústrias extractivas (por exemplo, rubi e mineração de grafite em Cabo Delgado e gás/petróleo em Inhambane) e na construção. O fluxo do IDE atingiu o pico entre 2010 e 2013, com uma diminuição em 2014 e, dependendo da economia mundial (ver

<sup>20</sup> <http://www3.weforum.org/docs/GCR2014-15/MOZ.pdf>

<sup>21</sup> Este imposto do sector informal inclui o IVA e a componente de rendimento de pequenas empresas

abaixo), esta tendência descendente pode continuar. *Não há dinheiro* é uma queixa que muitas vezes se ouve dos ligados ao meio empresarial e de pequenas e médias empresas do sul ao norte do país. As políticas de economia e políticas públicas associadas têm-se centrado, muitas vezes de forma especulativa, durante os últimos cinco anos no sector extractivo e no desenvolvimento de infra-estrutura associada. Tem havido muito pouca atenção na diversificação da economia e na mudança do modo de acumulação de capital, por exemplo, relacionadas com cadeias de valor da agricultura e processamento com uma estrutura de incentivos e apoio proporcional e com uma política de comércio. Isto teve efeitos negativos sobre a criação de emprego, poder de compra e redução da pobreza.

Como os estudos comparativos recentes demonstraram, Moçambique não está entre os campeões Africanos de crescimento inclusivo, liderado pela agricultura (Arndt et al, 2015). Assim, a economia, em geral, e a Autoridade Tributária, em particular, têm, estruturalmente falando, pouco ‘amortecimento’ para quedas, nos casos dos megaprojectos como o sector extractivo e investimentos associados, sectores atrasados em relação aos programas e investimentos previstos, com profundo impacto fiscal. A depreciação do Metical (MT), particularmente contra o Dólar Norte-Americano<sup>22</sup> (mas também, em menor grau, em relação ao Euro e ao Rand Sul-Africano), tem vantagens para os exportadores, mas penaliza os importadores através do aumento dos preços de combustível, alimentos e outros bens de consumo importantes, dos quais o país é estruturalmente dependente. Na opinião dos autores, a desvalorização dramática do Metical, reflectindo tantos problemas de fraca actividade e problemas estruturais pode não ser causada apenas por um dólar globalmente fortificado a nível mundial, mas também uma crescente demanda interna pela ‘moeda forte’. Isto pode, por sua vez, reflectir a confiança reduzida no Metical, nas condições actuais de incerteza, e as expectativas de aumento iminente de preços.<sup>23</sup> O BM começou a ‘bombardar’ Dólares Americanos nos mercados financeiros, em Outubro de 2015, numa tentativa de compensar parcialmente os efeitos depreciativos do dólar forte sobre a moeda nacional, e já alertou que há probabilidade de ocorrência de aumentos de preços ao consumidor em 2016. Como sabemos, a partir da experiência anterior de aumento dos preços em 2008 e 2011, tais eventos podem desencadear o que o sociólogo moçambicano Carlos Serra chamou de «terramotos sociais» que têm o seu preço sobre a actividade económica.

#### 2.2.4. Economia Aberta e Contexto Global

**Em quarto lugar**, o ambiente global para a economia moçambicana – extremamente aberto e, portanto, vulnerável à volatilidade das matérias-primas a nível mundial<sup>24</sup> – parece não ser muito favorável actualmente. A excepção pode ser o baixo preço do petróleo no mercado internacional, apresentando o governo receitas adicionais e poupanças orçamentais na importação de combustíveis líquidos. Do lado das exportações, a demanda global e as perspectivas de preços para as principais exportações de Moçambique (minerais, carvão, metal/alumínio) e de certos produtos agrícolas não são muito encorajadores, com excepção do tabaco não processado, rubis e grafite. Os baixos preços de produtos, por sua vez aumentam a pressão sobre a balança comercial e de serviços. As exportações de energia de Moçambique para a região, um grande mercado potencial, têm sofrido com a falta de compromisso de potenciais compradores, nomeadamente África do Sul, com uma inclinação mais hesitante por empresas estrangeiras para considerar os investimentos necessários nas redes de geração e transporte de energia.

22 Num ano, o valor do metical contra o US\$ baixou cerca de 45%.

23 Na altura em que se escreveu este relatório a empresa de electricidade anunciou um aumento das suas tarifas em cerca de 20% e a FIPAG de um mínimo de 10%. Veja “Moçambique: Preço de Electricidade” in <http://allafrica.com/stories/201511070339.html> e <http://opais.sapo.mz/index.php/sociedade/45-sociedade/38477--depreciacao-do-metical-agrava-preco-de-agua.html>

24 Como medido pela soma das Importações e Exportações em% do PIB. Esta relação tem variado em cerca de 80% durante os últimos quatro anos

Além disso, as seguintes mudanças globais em curso vão afectar a economia moçambicana:

- A contração económica da China, indicada pela diminuição das taxas de crescimento anual. Isto não só afecta a demanda pelas matérias-primas de Moçambique (por exemplo, minerais, madeira, etc.), mas também afecta as políticas de investimento estrangeiro e da disponibilidade de financiamento concessional e não-concessional para os projectos em infra-estruturas. Em relação ao NCB, as autoridades políticas e de crédito emitiram instruções para o Chinese EXIM Bank para analisar minuciosamente os projectos de investimento e de infra-estruturas. Este é um reconhecimento do facto de que as exportações de capitais Chineses, em particular para a África, têm produzido retornos limitados para a economia Chinesa até agora. A 'opção Chinesa' para financiamento dos projectos de infra-estruturas em Moçambique pode, portanto, diminuir em termos de dimensão global, provavelmente com excepção de alguns investimentos estratégicos. Além disso, o potencial do mercado Chinês para possíveis exportações moçambicanas de GNL, se alguma vez for considerado de forma realística, tem-se tornado cada vez mais evasivo. O aumento da taxa de juros Norte-Americana vai atrair capitais, sobretudo de economias emergentes e BRICS<sup>25</sup> para se deslocarem para os mercados Norte-Americanos, com o efeito potencial de reduzir a inclinação dos investidores desses países de fazer negócios com países africanos e outros. Uma vez que a China, a Índia, o Brasil e a África do Sul são parceiros de investimento preferenciais do governo Moçambicano, colocando grandes esperanças no aumento do investimento e transacções comerciais, essas esperanças podem ser parcialmente frustradas se o capital destes países se deslocar para os EUA.
- O panorama de doadores de Moçambique encontra-se actualmente num profundo processo de mudança. Estes factores fazem-se sentir mais em relação a Parceiros de Apoio Programático (PAP) que fornecem apoio ao orçamento para o Tesouro de Moçambique em várias formas. Não só o número total de PAP ficou reduzido de 19 para 14 (em 2015), mas também os volumes de apoio sofreram uma redução substancial, contribuindo para o orçamento recente (2015) de apenas menos de 30% em comparação com cerca de 50% há cerca de dez anos. A mistura de modalidades de apoio aumentou, com maior ênfase ao sector de projectos financiados pelo fundo comum e apoio substancial às Organizações da Sociedade Civil (OSC) de Moçambique. A transição da ajuda para o investimento privado e comércio pelos países PAP, impulsionada em parte pela desilusão com a ajuda ao desenvolvimento, a tomada de posse dos parlamentos europeus eleitos que são menos propensos a ajuda, mas também por pressões nos orçamentos europeus causados pelo fluxo de refugiados do Médio Oriente justificam esse processo de mudança.

### 2.3. Implicações

As implicações para o governo e o Orçamento do Estado a partir do cenário acima descrito são várias.

Talvez a implicação mais importante seja que a pressão fiscal aumentou consideravelmente e continuará a caracterizar as finanças públicas a curto e médio prazos – pelo menos até ao momento em que a receita do gás vai desaguar no tesouro a partir dos meados dos anos 20 em diante. O actual balanço fiscal, ou seja, a diferença entre as receitas recorrentes e as despesas correntes é um indicador da capacidade do governo de financiar o seu consumo de bens e serviços e pagar os salários dos funcionários públicos. Com uma crescente discrepância, a visão convencional sugere que sejam tomadas medidas de austeridade, tais como cortes orçamentais para determinados serviços, o cancelamento de subsídios e o congelamento de salários. Na verdade, o governo de Nyusi tem

---

25 Brasil, Índia, China, África do Sul

lentamente caminhado no sentido de tomar tais medidas, embora não de uma forma explícita.<sup>26</sup> Do lado da receita, os 'remédios amargos' convencionais incluem o aumento de impostos ou aumento do esforço fiscal pela Autoridade Tributária de Moçambique.

O supracitado relatório do FMI refere que o saldo primário interno<sup>27</sup> tem sido negativo nos últimos seis anos (com excepção de 2013). O relatório aponta para um défice orçamental estrutural, embora o aumento do défice de 2013-2014 seja referido como uma «derrapagem». Uma das razões é o acentuado aumento das despesas em 2013 e 2014, tanto as recorrentes (salários, bens e serviços) como as de capital, estas últimas financiadas até certo ponto com recurso ao crédito bancário interno, como nos anos anteriores.<sup>28</sup> Segundo o FMI, o «défice fiscal global em 2014 ultrapassou os 10 % do PIB – um dos mais altos da África Subsariana – e a dívida pública (incluindo garantias) tem vindo a aumentar rapidamente e poderá exceder 60 % do PIB em 2015» (FMI, 2015: 18).

A questão essencial, porém, é se a visão económica convencional e as medidas fiscais acima referidas vão, em conjunto, realmente conseguir uma redução substancial do défice orçamental e, além disso, alterar a sua natureza estrutural para um modelo mais sustentável. Dado um contexto interno caracterizado por instabilidade política, é improvável que tal aconteça. O conflito político armado com a oposição armada não foi resolvido, as exigências desta para retomar as negociações de paz ainda não estão resolvidas<sup>29</sup> e, como resultado, a ameaça de instabilidade política prevalece. Embora decorram tentativas de dinamizar o processo de negociação da paz, complicado quer de forma formal quer de forma informal por mais de dois anos, tem havido pouca transparência ou sucesso. As frustrações acumuladas de muitos moçambicanos em todo o país combinadas com os aumentos de preços anunciados podem desencadear agitação social.

A opção «figurino habitual» (*business as usual*) ou «continuar a marcar passo» está destinada ao fracasso? **Quais são as opções alternativas?** Será, por exemplo, implementar um programa arrojado e ambicioso de apoio priorizado e enorme para a agricultura comercial em pequena escala e processamento e fabricação, fomentar o potencial produtivo e alargar a base para um crescimento mais inclusivo da economia e das receitas moçambicanas numa perspectiva de médio prazo? Será que a luta incondicional contra a corrupção, em particular contra as suas formas mais tóxicas e corrosivas, pode ser o topo das prioridades para a mobilização de recursos orçamentais?

Na opinião dos autores do presente estudo, são necessárias fortes medidas anticorrupção. Se este estudo tiver que merecer algum mérito prático, este deve ser o de ajudar o governo e outros intervenientes, como o GCCC e os tribunais, a identificar não só as principais áreas de desvios de recursos públicos, mas também a magnitude do que é drenado e do que poderia ser obtido se medidas eficazes de combate à corrupção fossem implementadas.

---

26 Por exemplo, o Presidente já não utiliza uma frota de helicópteros nas suas visitas consultivas às municipalidades e comunidades como fazia o seu predecessor. E os subsídios para a farinha de trigo, introduzidos em 2011 como medida para reduzir a propensão de agitação social por causa de aumento de preços foram retirados.

27 Contrário ao balanço fiscal actual, tal exclui pagamentos de juros dos gastos recorrentes, visto que são predeterminados pelo tamanho de défices anteriores.

28 Por exemplo, a construção e reabilitação dos edifícios dos aeroportos e pistas foram maioritariamente financiadas por créditos bancários.

29 Entre outros, a criação de províncias autónomas, a despartidarização da Administração Pública, a integração das suas forças residuais na polícia e no exército e uma maior participação de membros da oposição nas actividades económicas e empresas ligadas ao estado.

### 3. QUANTIFICAÇÃO DA CORRUPÇÃO: UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA

Com base numa revisão exaustiva da literatura relevante (ver Bibliografia no Anexo 7.4) a equipa de estudo concebeu e empregou uma abordagem que distingue actores, tipos de corrupção e sectores relevantes em que a corrupção se manifesta. A metodologia permitiu gerar e verificar evidências de práticas de corrupção, por tipo e sector económico. As estimativas quantitativas do ‘custo’ de cada caso ou a prática foram inseridas numa matriz de cálculo. Esta estrutura permitiu-nos agregar o ‘custo’ do valor monetário de casos individuais para ilustrar o dano total causado pela corrupção ao Orçamento do Estado. Também permite avaliar, com plausibilidade razoável, o seu impacto sobre os agregados macroeconómicos como o PIB e Orçamento do Estado. Nas duas subsecções seguintes os detalhes são explicados.

## 3.1. Abordagem da Selecção de Caso

### 3.1.1. O Modelo Principal-Agente-Cliente

O ponto de partida para a presente análise é o modelo Principal-Agente-Cliente (PAC), um conceito geralmente utilizado na literatura sobre a economia institucional da corrupção (Groenendijk, 1999; Carr, 2007; Lambsdorff, 2007). Usando o modelo PAC (ver Anexo 7.1), a presente análise não supõe que a corrupção possa definitivamente ser explicada por esse modelo, mas que, de facto, a corrupção e as suas características estruturais podem também ser teorizadas como uma acção colectiva ou problema de escolha pública (Marquette & Peiffer, 2015; DFID, 2015, Booth, 2012). Basicamente, para fins didácticos, optámos pelo modelo PAC, uma vez que permite distinguir, com clareza, diferentes tipos de actores em transacções corruptas (ver Anexo 7.1).

Neste modelo, P representa o Principal ou Patrono, A o Agente e C o Cliente que são considerados como estabelecendo relações específicas entre si, o que facilita práticas específicas de corrupção ou tipos de corrupção. O P, o Principal, pode ser entendido no presente contexto como grupos de elite dominantes, cujo controlo do Estado, recursos e partes da economia têm as características estruturais descritas para Moçambique na secção 2.1. Neste caso, podemos falar de uma entidade social ao serviço dos seus próprios interesses, elite predatória, aliança de classe de Estado dominante ou simplesmente uma rede de elite de correligionários.<sup>30</sup> É do seu interesse que o sistema que assegura o controlo e os benefícios sejam mantidos.

No modelo PAC, A, o Agente, representa as instituições da administração pública, isto é, os ministérios, governos centrais e locais e instituições governamentais, bem como os serviços públicos associados e empresas públicas e para-estatais, ou seja, empresas detidas pelo Estado (SOE). Eles dispõem de uma dotação anual de financiamento, incluindo subsídios nos casos dos SOE, sob a forma de orçamentos, bem como receitas geradas pelas suas próprias actividades que são geridas e executadas de acordo com as regras e regulamentos (formais) estabelecidos e sobre cujo uso eles são responsáveis, de uma forma ou de outra<sup>31</sup>. E eles produzem e fornecem serviços e bens públicos aos vários intervenientes, ou seja, aos cidadãos no sentido mais amplo (contribuintes, consumidores etc.), incluindo as pessoas individuais e colectivas de negócios e empresas. O último grupo concorre para contratos através de concursos públicos.

Os cidadãos (ou seja, os contribuintes, consumidores, etc.) e as empresas são considerados Clientes (C). Eles têm a obrigação de pagar impostos, bem como as taxas pela utilização dos serviços consumidos e competem entre si para os contratos que A lança em concurso público. O P ou os seus subgrupos podem também ter a qualidade de C no sentido de cidadãos com direitos e como pessoas de negócios. A relação entre C e P também é de particular importância, dada a inclinação pelo estabelecimento de parcerias público-privadas, muitas vezes com um subjacente conflito de interesses, visível ou invisível.

---

30 O *Capitalismo de compadrio/conveniência* pode ser definido como “uma economia em que o sucesso dos negócios depende das relações estreitas entre os empresários e funcionários do governo. O mesmo pode se manifestar em forma de favoritismo na distribuição de autorizações legais, subvenções provenientes do Governo, benefícios fiscais especiais, ou outras formas de intervencionismo estatal. Acredita-se que o capitalismo de conveniência surge quando o favoritismo em negócios e comportamentos relacionados com ao comportamento de servir aos interesses próprios pelas empresas ou pessoas de negócios transmite-se na política e no governo, ou quando amizades interesseiras e os laços familiares entre empresários e o governo influenciam a economia e a sociedade, na medida em que corrompe as ideias económicas e políticas que estão ao serviço do público”. [https://en.wikipedia.org/wiki/Crony\\_capitalism](https://en.wikipedia.org/wiki/Crony_capitalism)

31 Isto não exclui negociações informais ou “reforços” de orçamentos, por exemplo, entre o MEF e ministérios sectoriais, Governos provinciais ou locais. O Parecer Anual da Conta Geral do Estado – CGE – produzido pela Secção de Auditoria do Tribunal Administrativo (TA) produz evidência de tais arranjos informais, não cobertos pela ou à margem da legislação orçamental.

### 3.1.2. Tipos de Corrupção

O modelo PAC permite distinguir tipos específicos de relacionamentos corruptos, que são esquematicamente ilustrados por estrelas enumerados na figura do Anexo 7.1. Vários tipos de corrupção estão definidos na literatura (ver Anexo 7.2). Nós abstermo-nos de adoptar uma definição estereotipada de corrupção e sim fornecer uma lista, não exaustiva, de exemplos para descrever exemplos típicos do fenómeno que abrange os casos de desvio de fundos, pagamento de subornos, extorsão, fraude e conluio. Todos estes tipos se encaixam na definição global e mais geral de corrupção como “o uso indevido de recursos ou poder para fins privados” (Lambsdorff, 2007: 12). A tabela a seguir dá um panorama geral sobre os tipos mais comuns de relações corruptas que podem existir entre P, A e C no modelo apresentado no Anexo 7.2.

**Tabela 2: Tipo de Relações Corruptas**

Nº	Tipo	Relação Entre	Exemplos	Afecta Directamente
I	Fraude, Furto, Apropriação Indébita	P-A	Funcionários públicos fantasmas, Desvio de combustível	Recursos Orçamentais
II	Subornos, em geral, e em concursos, em particular a evasão fiscal, etc.	C-A	Concursos públicos de todos os tipos, pagamento de subornos para entrar na função pública	Sector privado, competitividade, recursos orçamentais, bens públicos
III	Extorsão, Pequena Corrupção	A-C	Polícia de trânsito, compra de notas escolares	Sector privado, renda, Desenvolvimento de RH, desenvolvimento socioeconómico
IV	Conluio	P-C Parcialmente: A	Projectos rodoviários e de telecomunicações financiados pela China, PPP, EMATUM	Sector Público & Privado, o desempenho macroeconómico, o endividamento, o clima de investimento, classificação
V	Corrupção entre vários actores e multissectorial	P-A-C	Exploração ilegal de madeira/ exportação de marfim	Dotação de recursos, o crescimento (sectorial), o comércio
VI	Manutenção do Sistema/ as distorções orçamentais		Marketing político, campanha eleitoral com recursos do Estado, “compra de votos”, os gastos com segurança	Recursos orçamentais, padrões de gastos, desenvolvimento socioeconómico, atractividade, crescimento

Fonte: Autores

Esta tabela também reflecte o tipo de corrupção multissectorial e multi-institucional (Tipo V) que é típico de corrupção em grande escala associada à exploração de recursos naturais. Nisto, o suborno, o conluio e a fraude caminham juntos. Este é o foco e o objecto de pesquisa de teorias e análise da acção colectiva e escolhas públicas (Marquette & Peiffer, 2015). Este tipo de corrupção normalmente pode envolver elementos em P, várias unidades em A (ou seja, os departamentos do governo/sectores, alfândegas, polícia, etc.), empresas privadas (transporte, armazenamento, transporte) e clientes no exterior, por exemplo, na China (EIA, 2014; Miombo Consultores, 2015).

A tabela também inclui o item VI que é chamado de «distorções orçamentais para manter o sistema de corrupção» (Lambsdorff, 2007). Estas distorções por si não são necessariamente de natureza corrupta ou ilegal, mas podem ser vistas como uma alocação desviante dos fundos do erário público. Procura manter o sistema de corrupção que produz benefícios para o pequeno grupo de P ao serviço dos seus próprios interesses e seus Clientes e, parcialmente, os Agentes. Isto desvia os investimentos de melhoria e aumento da cobertura dos serviços públicos e bens, ou seja, desloca as despesas que

contribuiriam para o bem-estar socioeconómico e desenvolvimento humano de todos os cidadãos para apenas um pequeno grupo.

### 3.1.2. Sectores

Tomou-se todo o cuidado para se incluir uma ampla amostra de casos no estudo, abrangendo vários sectores em que a corrupção se manifesta. A razão disso é não só de produzir um número razoável e equilibrado de casos reflexivos da economia de Moçambique, mas também de relacionar a avaliação com os principais agregados macro usados para o cálculo do impacto da corrupção, ou seja, o orçamento nacional e contas nacionais com as suas respectivas subdivisões. Daí que foram considerados os seguintes sectores neste estudo.

**Tabela 3: Sectores considerados**

Nº	Sector	Subsector
1	Finanças Públicas	Orçamento, Procurement, Fiscalidade e Alfândegas.
2	Serviços Públicos	Saúde, Educação, Polícia
3	Obras Públicas	Construção
4	Transportes e Comunicação	Portos e Telecomunicações
5	Indústria e Comércio	Produção
6	Serviços	Banca
7	Comércio e Balança de Pagamentos	Importações, Exportação de Capitais
8	Investimento	Investimento Directo Estrangeiro (IDE)
9	Recursos Naturais	Exploração florestal, Exploração de Marfim, Agricultura, Indústria Mineira
10	Outros	Branqueamento de Capitais

*Fonte: Autores*

Os leitores poderão sentir nesta tabela a falta de sectores tais como a justiça, a segurança social, a gestão da terra e o tráfico de drogas, entre outros. Não incluir estes sectores no presente estudo não foi uma opção; deveu-se a várias razões, nomeadamente condicionalismos de tempo e de orçamento. Isso pode significar, na prática, que os resultados apresentados neste estudo vão subestimar, em vez de sobrestimar, a prática de corrupção em Moçambique e os montantes envolvidos.

### 3.1.4. Período

O período abarcado pelos casos analisados é de 2002 até 2015, cobrindo um período de 13 anos. Todavia, por várias razões, para os casos que compreendem o período de 2006 a 2014 encontram-se disponíveis evidências mais adequadas do que para outros períodos. Neste período de tempo, não só muitos casos estão razoavelmente bem documentados, alguns analisados em publicações académicas de jornalistas, mas também estão inclusos interlocutores com memória viva dos detalhes de casos de corrupção. A inclusão de casos de corrupção a partir da década de 1990 não foi, no entanto, um empreendimento viável, uma vez que maior parte da documentação está esquecida, inacessível ou de outra forma não disponível. Contudo, os autores tomaram conhecimento de três casos proeminentes, após o Acordo Geral de Paz (1992) e as Eleições Gerais de 1994, que merecem ser mencionados aqui:

- A venda simultânea a dois concorrentes, em 1994/1995, da mesma quantidade de sucatas militares pelo gabinete do Chefe do Estado-Maior-General, mediante o pagamento de comissões de ambos.

Os concorrentes interpuseram conjuntamente um processo contra o Governo de Moçambique a um Tribunal Judicial na África do Sul. O governo corria o risco de ter sua propriedade confiscada na África do Sul e incorreu em altos custos judiciais para resolver a questão;

- O desaparecimento, entre 1996 e 2001, por meio de fraude e corrupção, de pelo menos USD 400 milhões do sistema bancário moçambicano que, na época, estava intrinsecamente ligado e controlado pelo sistema político, causando não só danos económicos, mas também a perda de vidas de três pessoas, a saber Félix de Lima, Carlos Cardoso e António Siba-Siba (Hanlon, 2002);
- Negócios fraudulentos de terras em torno do Projecto Santuário no Distrito de Vilanculos, Província de Inhambane, a partir de finais dos anos noventa em que se dizia que um ex-ministro teve ganhos consideráveis<sup>32</sup>.

Com uma diferenciação da corrupção quer por tipo quer por sector, é possível construir-se uma matriz para estudos de caso, que inclua casos que abrangem todos os tipos predefinidos de corrupção e de sectores onde a corrupção se manifesta. Estes exemplos NÃO são uma amostra estatisticamente representativa, mas uma selecção intencional de casos num amplo espectro que inclui os sectores e tipos de corrupção. As razões para a escolha desta abordagem são discutidas na secção seguinte.

## 3.2. Metodologia: Amostragem, Produção de Provas e Estimativa de Custos

### 3.2.1. Amostragem Proposital e Papel do Investigador

Este tipo de amostragem, às vezes também referido como amostra subjectiva, orientada ou não-aleatória (Richie et al, 2003; Battaglia, 2008), não é baseado no raciocínio de probabilidade. Informado pela matriz qualitativa de casos acima mencionados (por tipo e sector) e de conhecimento especializado, particularmente do CIP, o método de construir a amostragem orientada permite produzir uma amostra que pode ser logicamente, não estocasticamente, representativa de todos os casos de corrupção. Os casos são escolhidos porque representam certas características, tal como definidas pela matriz do sector e tipo de corrupção, bem como para a selecção de evidências.

A vantagem adicional é que a amostragem orientada pode ser direccionada, aplicada de forma flexível e discricionária, permitindo assim que os pesquisadores poupem tempo e esforço. É, portanto, uma opção adequada e económica do ponto de vista económico de pesquisa de corrupção, em que os métodos alternativos podem ser lentos e caros. A sua principal vantagem reside, contudo, no facto, de que na pesquisa sobre a corrupção, a utilização de métodos convencionais das ciências sociais, tais como entrevistas, aplicação de questionários, etc., e amostragem estatística, tem limites claros. Isto é devido à natureza essencialmente ilegal e confidencial da relação existente entre o corruptor e o corrompido, o que os impede de partilhar o valor (valores) da transacção corrupta e as modalidades de transacção com o pesquisador. Estas devem permanecer secretas entre os parceiros de acordos corruptos, a menos que corram o risco de serem descobertos, expostos na imprensa e sujeitos a acção disciplinar ou jurídica. Outrossim, o pesquisador não é um oficial da polícia de investigação ou um magistrado e, portanto, só é responsável por pesquisar cientificamente as formas e as consequências da corrupção. Os resultados do trabalho do pesquisador podem contribuir, eventualmente, para as políticas, programas, instituições e práticas que acabarão por minar a relação de confiança que deve existir para transacções corruptas entre os 'parceiros', ou seja, o corruptor e o corrompido. De acordo com a literatura, o aumento de custo de operação para ambos aumenta o risco de descoberta ou fuga da informação secreta que, por sua vez, contribui para a corrosão da relação de confiança entre eles (Lambsdorff, 2007).

32 <http://mg.co.za/article/2006-04-07-trouble-in-paradise>

No presente estudo, a amostra a que se chegou através do método descrito acima é de **36 casos** que abrangem todos os tipos e sectores apresentados na secção anterior (ver Anexo 7.3). Medidas foram tomadas no sentido de se garantir que uma boa mescla de casos pequenos (pequena corrupção), casos médios (com valores estimados entre USD 10 e 100 milhões por transacção corrupta) e casos grandes (acima de USD 100 milhões). Enquanto alguns casos têm a ver com transacções únicas (num determinado caso temporalmente limitado), por exemplo um único negócio corrupto de infra-estrutura, outros casos consideram práticas contínuas estabelecidas e em curso, por exemplo, a importação de mercadoria. Para os fins deste artigo estes dois exemplos são considerados ‘casos’, apesar de este último ser constituído por um número muito elevado de casos parciais (anuais) de corrupção.

### 3.2.2. Geração, Tipos e Qualificação de Evidências

Tomando-se em consideração a natureza secreta dos acordos de corrupção, bem como as vantagens de amostragem orientada, os pesquisadores definiram *evidências* de uma forma abrangente e pragmática. Deste ponto de vista, as ‘evidências’ incluem i) trabalhos e estudos científicos e de investigação, publicados ou não (ver Bibliografia, Anexo 7.4), ii) reportagens de jornais de qualidade profissional e investigava e iii) informação produzida através de entrevistas com informantes de elite (ou fontes-chave) realizadas pelos pesquisadores. Estas últimas fontes são entrevistas, conversas e discussões com pessoas que têm conhecimento técnico e informação privilegiada e, portanto, capazes de fornecer esclarecimentos valiosos e informações sobre um determinado evento e/ou um processo (por exemplo, um caso particular de corrupção), de compreender a sua trajectória e resultados.<sup>33</sup>

‘Elite’ não significa necessariamente que as pessoas entrevistadas fazem parte das elites políticas e económicas referidas no ponto 2.1, embora isso também possa ser o caso. Em vez disso, ‘elites’, no contexto deste estudo, refere-se aos representantes seleccionados de instituições que foram escolhidos por causa de quem eles são em relação ao caso, a posição que ocupam e as informações privilegiadas que têm (informantes-chave). Este grupo de pessoas normalmente está perto do poder político e de tomada de decisão, ocupa posições de gestor sénior e têm participado directa ou indirectamente em processos relevantes para o presente estudo. Um total de **47 pessoas** foi entrevistado para o objectivo do presente estudo. O grupo incluiu uma série de quadros superiores, técnicos e representantes de instituições governamentais, empresas públicas e privadas, o judiciário, académicos, membros de ONG, jornalistas e quadros das representações estrangeiras em Moçambique.<sup>34</sup> Por razões éticas e de natureza deontológica, as entrevistas foram realizadas com o consentimento de protecção da confidencialidade da fonte da informação e na base do anonimato dos nomes e das identidades pessoais e institucionais.

### 3.2.3. Verificação dos Dados e Pressupostos

Houve cuidado considerável para se assegurar que os dados ou as evidências recolhidos pelos métodos acima descritos foram verificados, sempre que possível, e analisados em função de informações provenientes de outras fontes. Particularmente em relação à informação sobre os valores monetários de acordos de corrupção, eles foram submetidos a uma dupla verificação bem como ao controlo de plausibilidade. Mesmo assim, no estudo esses **valores monetários não foram considerados como factos** (que, no caso de corrupção, são difíceis de estabelecer, de qualquer modo, por pesquisadores académicos), mas considerados como **pressupostos ou presunções** mais ou menos plausíveis. Em todos os casos estudados, as suposições sobre os valores mínimos e máximos foram feitas e lançadas

<sup>33</sup> Ver: Tansey, 2007; Hochschild, 2009.

<sup>34</sup> A maior parte dos contactos foram facultados pela CIP. Os Deputados não foram incluídos.

## Quadro 2: EMATUM

O caso da EMATUM veio pôr em evidência as práticas de corrupção que envolvem uma empresa “privada” que representa ostensivamente o interesse público. Registada como empresa privada dedicada à pesca do atum em 2013, é, no entanto, detida por três empresas para-estatais: Gestão de Investimentos, Participações e Serviços (GIPS), o braço social do Serviço de Segurança do Estado moçambicano e Empresa Moçambicana de Pescas (EMOPESCA) – cada uma detendo 33% das acções; e Instituto de Gestão das Participações do Estado (IGEPE) na posse de 34% das participações.

Embora existam alguns interesses minoritários privados na participação da GIPS, toda a propriedade é através de empresas estatais. A partir desta perspectiva a alegação de que EMATUM é uma empresa privada é duvidosa. Pelo contrário, é efectivamente uma empresa estatal, o que significa que o interesse público é fundamental e mais forte do que seria de esperar noutras circunstâncias. O objectivo da empresa é fornecer segurança marítima através de um mecanismo de autofinanciamento – operações da guarda costeira pagas por receitas de vendas de atum.

A EMATUM havia encomendado uma frota de pequenas embarcações, velozes e modernas e embarcações militares de patrulha costeira com um crédito bancário de USD 850 milhões angariados no mercado Eurobond com uma (alta extraordinária) taxa de juros de LIBOR + 6.305% garantidos pelo governo, sem transparência nos procedimentos de aquisição, sem a inclusão do acordo no orçamento anual e sem aprovação do parlamento.

Para além dos cerca de entre 300 e 350 milhões de Dólares Americanos desaparecidos que não foram explicados, a obrigação do serviço da dívida do governo para o negócio coloca outra grande pressão sobre as finanças públicas do país já sobrecarregado pelas reduzidas contribuições dos doadores e aumento da amortização da dívida interna e externa.

O acordo secreto e oneroso, portanto, implica fidúcia considerável, riscos económicos e de reputação e custos para Moçambique, para a economia e o bem-estar social. Ademais, a porção de pesca de atum da empresa não é economicamente viável, o que significa que o encargo económico do reembolso vai aumentar para o Estado. De acordo com uma fonte, “não existe simplesmente atum suficiente no canal de Moçambique para a EMATUM reembolsar o empréstimo até 2020”.

Como resultado das negociações entre o Ministro da Economia e Finanças, Adriano Maleiane, com os accionistas, em Março, as obrigações da EMATUM vão transformar-se em obrigações garantidas até 9 de Abril – se for aceite pelos accionistas, o que é provável. Embora isso reduza os reembolsos anuais de USD 200 milhões por ano para cerca de USD 60 mn, com a maior parte do reembolso devido em 2023 (em vez de 2020), o novo acordo aumenta os custos para Moçambique a longo prazo. Para além do novo aumento da taxa de juros de 6,305% para 10,5% e venda de novos títulos com um desconto de 20%, Moçambique tem sido cada vez mais desqualificado por todas as principais agências de *rating* como resultado directo das renegociações. Os accionistas aceitam o novo acordo vinculativo da EMATUM em oferta mas o incumprimento selectivo é quase inevitável. A razão para as quedas e o incumprimento selectivo provável é que as agências de *rating* vêem o negócio como resultado de sobrendividamento.

A deterioração do *rating* soberano de Moçambique vai resultar em encargos financeiros consideráveis a longo prazo e acima do valor real da EMATUM. O custo do financiamento para Moçambique vai aumentar nos próximos anos e, como resultado, isso vai afectar negativamente os investimentos e financiamento de projectos para empreendimentos que incluem actores moçambicanos, tais como empresas estatais como a ENH ou CFM, ou qualquer empreendimento que inclua uma garantia soberana. Como resultado, fazer negócios em Moçambique vai-se tornar mais caro, com um provável aumento nos projectos actuais e futuros, sendo que alguns serão adiados e/ou cancelados.

a uma base de dados que permitiu a agregação e processamento de dados bem como o cálculo do impacto directo e indirecto da corrupção. Na secção seguinte, apresenta-se a metodologia usada para este efeito.

### 3.3. Tradução das Evidências e Pressupostos para Custos da Corrupção

Considerando que o termo ‘custo’ significa normalmente «uma certa quantia de dinheiro a ser pago ou gasto para comprar ou obter algo», o termo «custos da corrupção» utilizado no presente estudo refere-se a um conceito muito mais amplo. Ele inclui também os custos de oportunidade e os custos não pecuniários como a deterioração da capacidade das instituições para fornecer um serviço ou um documento. Estes podem muito bem ser mais importantes do que os custos que podem ser medidos em termos quantitativos.

A abordagem metodológica utilizada no presente estudo é diferente da maioria dos outros estudos que tentam quantificar o custo da corrupção. Concentrando-se num único país (Moçambique), ela procura entrar em mais pormenores sobre um vasto leque de custos de corrupção que foram destacados nas secções anteriores. Como já foi dito, ela usa uma grande diversidade de fontes nacionais, incluindo análises publicadas e não publicadas e contas nacionais, e dados orçamentais cobrindo vários anos. Ela baseia-se em entrevistas realizadas especificamente para o estudo e análise de casos de corrupção de vários anos (registados a partir de 2002).

Um aspecto fundamental da abordagem escolhida é a tentativa de avaliar e resumir em termos qualitativos os custos da corrupção de forma simples e abrangente. Os autores exemplificam os custos em três formas diferentes: i) relacionadas com o orçamento do Estado, comparados com as despesas gerais e suas subdivisões funcionais e como uma percentagem da receita fiscal; ii) em relação à economia nacional, expressa em percentagem do Valor Acrescentado (VA) da economia e iii) por comparação com as magnitudes conhecidas e importantes da economia nacional (por exemplo, perda de impostos em comparação com o ganho de bem-estar social que poderia ser alcançado pela mesma quantia de dinheiro).

Os dados dessas estimativas e as comparações dos custos de corrupção foram feitos a partir da base de dados de casos de corrupção (ver Anexo 7.3). Como já mencionado, alguns casos são transacções individuais e únicas (ver, como exemplo, o Quadro 2), enquanto outros casos reflectem as práticas estabelecidas e em curso (maior parte dos casos), presumindo-se que a corrupção não ocorre apenas no ano em que é descoberta. É razoável assumir que a maioria dos tipos de corrupção ocorrem ano após ano, aproximadamente no mesmo nível em que são descobertos (ou muito aumentam, se forem ‘rentáveis’), a menos que haja provas de que um determinado tipo ou caso de corrupção foi interrompido. Em alguns casos, todavia, como é o da EMATUM, onde todos os sinais, por enquanto, parecem indicar que este é um caso ‘isolado’ e independente (ver Quadro 2), não se assume que a corrupção continue nos próximos anos. Acreditamos que esta forma de olhar para ela é razoável e não se vai exagerar mais no custo (de dinheiro) da corrupção.

A descoberta de casos de corrupção não acontece de forma contínua e regular, mas sim tende a ser irregular, ou seja, de carácter não-linear ou discreto. Além disso, os custos são geralmente expressos como um montante fixo durante um determinado número de anos. Para poder comparar esses custos com o orçamento anual e VA, a abordagem escolhida pelos autores tem sido a de expressar os custos anuais da corrupção como uma média anual aritmética dos três anos mais recentes em relação aos quais as contas nacionais e dados do orçamento estão disponíveis, ou seja, 2012-2014. O custo anual da corrupção é assim definido como a média anual ao longo desses três anos. Por exemplo, o custo da prática de corrupção assumidamente em curso (suborno pela polícia de trânsito) seria o montante

anual estimado; enquanto num caso de corrupção que provoca grandes custos durante um ou dois anos (como a EMATUM), o custo usado no cálculo é definido como o custo geral do caso, em média, calculado durante os três anos (2012, 2013 e 2014).

### 3.3.1. Medição dos Efeitos da Corrupção

Duas das principais bases de comparação abordadas a seguir têm a ver com i) o Orçamento do Estado e b) o Valor Acrescentado (VA).<sup>35</sup> Estes conceitos compreendem diferentes realidades. Considerando que as despesas públicas do Governo medem o que o *sector público gasta* durante um ano, o VA dá o valor dos *bens e serviços produzidos* no país durante um ano.

O VA de um sector não deve ser confundido com a **produção** total do sector. Este último contém o valor criado pelo sector e os bens e serviços (a ser usados na produção), trazidos de outros sectores nacionais ou importados. Um dos sectores nas contas nacionais usadas para calcular e registar o VA é o da Administração Pública. Por vezes, o facto do VA dado à Administração Pública ser menor do que o total das despesas públicas tem provocado confusão.

Existem várias razões para isto:

- a) O VA refere-se à criação de valor enquanto o orçamento aborda custo total e receita.
- b) O VA do sector da Administração Pública consiste, em grande parte, no trabalho realizado pelo sector, medido através dos salários dos funcionários públicos.
- c) Nem todas as actividades do governo estão incluídas no sector de VA de 'Administração Pública'. Os serviços que o governo presta, por exemplo, na saúde e educação estão incluídos nos sectores de VA de 'Saúde' e 'Educação', respectivamente.
- d) Além disso, as contas nacionais das empresas detidas pelo governo, ou seja, empresas públicas (SOE) são normalmente incluídas nos sectores a que funcionalmente pertencem e não no sector da 'Administração Pública'. A despesa pública também contém montantes transferidos, através do governo, de uma parte da economia ou sociedade para outra. Estas transferências são liquidadas para o cálculo do valor adicionado.

Com esses detalhes metodológicos necessários para se perceber a abordagem para a medição da corrupção, passamos, na secção seguinte, a apresentar os resultados do estudo e sua análise.

---

<sup>35</sup> Na compreensão e cálculo do custo da corrupção como impacto sobre o valor acrescentado (VA), fomos inspirados pela tentativa de revelar as consequências macroeconómicas de corrupção na estrutura da contabilidade nacional, introduzida por Michael (2009) que usou um modelo de equilíbrio geral aplicado (AGE) para simular os efeitos de um imposto sobre a taxa de corrupção assumida.



Os sectores (casos) da amostra em que a corrupção é mais pronunciada e com valores consideravelmente acima de USD 200.000 milhões por cada caso são:

- Alfândegas;
- EMATUM;
- Preços exagerados de importações de combustíveis líquidos;
- Contratações no sector das telecomunicações;
- Contratações no sector de construção/obras públicas.

No período em observação, as práticas de corrupção nas **Alfândegas** podem ser identificadas como a principal causa de danos à economia envolvendo grandes somas de transações ilícitas. Os actos de suborno no sector das alfândegas, subdeclaração e fuga ao pagamento de impostos de importação têm custado bastante caro ao Estado. A única **perda mais importante de recursos públicos** registada na amostra está relacionada com a montagem de um sistema aduaneiro sombra destinado a contornar o sistema oficial MCNET. Este facto custou ao país cerca de **USD 2.5 bilhões, ou seja, mais de USD 1 bilhão acima do que a despesa total orçada para educação e saúde (que foi de 1,4 bilhão de USD) em 2015.**

O caso da **EMATUM (ver Quadro 2)** também causou danos enormes, tomando em conta que pelo menos USD 300 milhões não foram devidamente explicados e contabilizados. Além disso, o caso aumenta drasticamente o endividamento do país, com o crédito para o financiamento ter sido negociado à margem das instituições de direito, na base de uma premissa falsa, i.e., a rentabilidade da empresa. Neste estudo assume-se que o caso EMATUM seja um caso único, apesar de haver certa probabilidade desse negócio, por envolver uma dimensão militar, conter uma parte considerável não reportada e declarada, como muitas das vezes acontece.

Mas as fontes orais também apontam uma crescente importância das Empresas Públicas (SOE) e, em particular, das empresas privadas detidas por instituições do Estado (como também é o caso da EMATUM) e as parcerias público-privadas (PPP) como centros de corrupção. Os danos provocados por tipos específicos de corrupção associados a estas empresas, incluindo o conluio e manifesto conflito de interesse, estão no segundo lugar após a que é causada por práticas ilícitas e corruptas nas alfândegas.

A tabela abaixo apresenta a dimensão do custo total devido à corrupção durante o período sob observação (10 anos) em relação aos principais agregados macroeconómicos para 2014 e 2015.

**Tabela 4: Custo Total dos Casos da Corrupção em Relação a Agregados Económicos (em %)**

Custo da Corrupção	%
Despesas de 2014 (executado)	71.7
BIP 2014	30.8
Investimento total 2015 (orçamento)	195.2
Despesas para Educação 2015 (orçamento)	362.8
Componente do orçamento externo 2015 (orçamento) *	287.1

Fonte: Autores, baseado-se na DNO, 2015

\* ODA + crédito

O valor monetário dos custos da corrupção acumulado ao longo do período abrangido pela amostra **podia ter duplicado o orçamento de investimentos para 2015 e as despesas previstas na educação podiam ter aumentado para acima do triplo.** E esse montante teria coberto quase três vezes o montante da ajuda e o crédito externo orçado para 2015.

Pode ser observado também, a partir do conjunto de dados, que se estima que a corrupção tenha causado uma **perda de cerca de 11,6% da média da receita fiscal dos três anos (de 2012 a 2014)**. Junto com a perda das despesas de USD 4,8 bilhões no mesmo período, o Estado perdeu USD 5,3 bilhões ou 86% da média do orçamento de 2012-2014. A partir de uma perspectiva simples, matemática, isto significa que o Estado poderia fornecer bens e serviços públicos equivalentes a USD 205 per capita, menos do que poderia ter feito sem corrupção. É claro que a matemática não é política e não leva em consideração as questões contextuais.

Na secção seguinte, apresentamos uma análise diferenciada, em primeiro lugar analisando o impacto da corrupção, principalmente sobre o VA e o orçamento. Isto deve ser seguido de uma análise do impacto sobre outros agregados económicos.

## 4.2. Os Custos Económicos da Corrupção

A maneira mais simples de ilustrar o custo da corrupção para a economia Moçambicana é comparar os valores agregados dos casos de amostras no total e por sector com os respectivos totais e as magnitudes do sector de valor acrescentado e as despesas orçamentais ou receitas fiscais.

### 4.2.1. Impacto sobre o Valor Acrescentado a Nível Global e por Sector

A tabela abaixo indica a média do valor acrescentado em 2014<sup>36</sup> e as estimativas máxima, mínima e média das quedas do VA provocado pela corrupção.

**Tabela 5: Valor Acrescentado (VA) e estimativas do custo da corrupção em US\$ Milhões e percentagem (2014)**

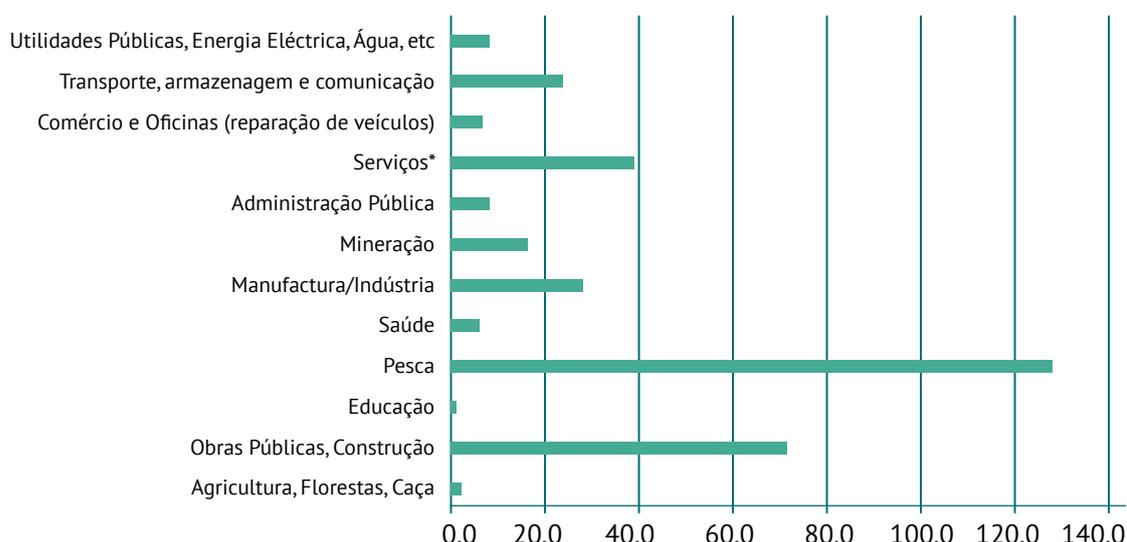
Nome do Sector	VA médio 2012-2014 em milhões de USD	Custo médio da corrupção em milhões de USD 2012-2014	Média do custo em % de VA	Custo máx. da corrupção média de 2012-2014 em milhões de USD	Custo máximo em % de 2012-2014 (Média do VA)	Custo mín. da corrupção (média de 2012-2014) em milhões de USD	Custo m em % de 2012-2014 (média do VA)
Agricultura, caça, silvicultura	3 708	85	2,29	100	2,70	70	1,89
Construção de Edifícios	377	256	67,82	308	81,74	203	53,89
Educação	1 178	6	0,49	7	0,55	5	0,43
Pescas	246	300	121,90	350	142,22	250	101,58
Saúde	293	18	5,98	20	6,97	15	4,99
Industria	1 572	423	26,92	511	32,49	336	21,35
Exploração Mineira	592	92	15,54	107	18,12	77	12,95
Administração Pública	865	67	7,75	74	8,5	61	7,00
Serviços	2 421	901	37,23	1005	41,52	798	32,94
Comércio e reparação de veículos	1 636	108	6,60	113	6,91	102	6,26
Transporte, armazenamento e comunicação	1 032	237	22,92	276	26,77	197	19,08
Serviços públicos, electricidade, gás e água	527	40	7,60	50	9,50	30	5,70
<b>Total de Valor Acrescentado</b>	<b>14 446</b>	<b>2532</b>	<b>17,53</b>	<b>2921</b>	<b>20,22</b>	<b>2143</b>	<b>14,83</b>

<sup>36</sup> Com base nos dados do INE e convertidos em USD, taxas de câmbio de USD 1= 28.373 Mt (2012), 30.104 Mt (2013) e 31,353 Mt (2014).

O custo médio da corrupção de todos os casos da amostra em termos de perda de VA Nacional foi na ordem inacreditável de USD 2,5 bilhões ou mais de 17% do Valor acrescentado para 2012-2014, de acordo com as estatísticas do INE. Dadas as incertezas e a fraqueza dos dados disponíveis, o custo pode situar-se num intervalo de 14.8% a cerca de 20.2% do VA. Tomando em conta uma população estimada em 25,8 milhões de pessoas em 2013, isso significaria que cada pessoa, em média, teria perdido USD 98 por ano devido à corrupção ou cerca de 18% relativamente ao que o seu rendimento seria sem corrupção.

O gráfico abaixo ilustra o custo em percentagem do VA por sector. Observe-se que a decisão em relação a se um caso deve ou não ser colocado num ou noutro sector nem sempre é uma tarefa fácil, especialmente nos casos em que diversos sectores são atingidos ou no caso em que se escolhe um sector um grau de incerteza quanto à natureza da operação corrupta. Por conseguinte, a distribuição sectorial do custo da corrupção é subjectiva e vulnerável a decisões que o pesquisador toma. Um exemplo ilustrativo disso é o da EMATUM que foi classificado como ‘Pescas’ enquanto seria possível avaliá-lo como uma questão ‘pública’ e de ‘defesa’ – e nesta ordem devia ter sido classificado como do sector da Administração Pública.

**Figura 5: Custo da Corrupção por Sector de Produção em percentagem (média 2012-2014)**



Fonte: Autores

\* Inclui hotéis, restaurantes, informação, comunicação, serviços financeiros e sector imobiliário, serviços empresariais, outros serviços sociais e pessoais, ajustada pelos Serviços de Intermediação Financeira Indirectamente Medidos (SIFIM).

A maioria dos sectores, como Serviços de Utilidade Pública, Transportes, Comércio, Serviços, Mineração, Indústria e Agricultura apresentam um custo de corrupção um pouco abaixo de 10% até acima de 20%. Um sector que mais se destaca negativamente é o da Construção (ver: Quadro 1). A elevada percentagem deve ser suspeita, dado que o sector da construção, em geral, é vulnerável e propenso à corrupção em todos os países. O caso espectacular do sector da pesca está relacionado ao seu tamanho relativamente pequeno em termos de VA e, sobretudo, é afectado pelo grande caso EMATUM em que se assume que pelo menos USD 300 milhões foram perdidos por conta da corrupção. É de salientar que os sectores ‘públicos’ como o da Administração Pública, Educação e Saúde parecem estar afectados minimamente pela corrupção abrangida na amostra de casos. Estes são os principais sectores em termos de VA e mesmo que a corrupção que ocorre seja significativa, a proporção torna-se pequena devido ao seu elevado peso relativo na matriz VA. Se tivéssemos considerado a EMATUM como fazendo parte da Administração Pública, a figura iria alterar-se drasticamente com as Pescas exibindo o menor custo da corrupção a favor da Administração Pública.

### 4.2.1. Impacto sobre o Orçamento Público

A tabela 5 abaixo indica, na segunda coluna, as despesas orçamentais médias, conforme reflectidas nas publicações orçamentais para os três anos (de 2012 a 2014) e convertidas em milhões de USD. As outras colunas mostram os custos agregados mínimos, máximos e médios da corrupção para os mesmos anos, em milhões de USD e em percentagem do total das despesas orçamentais na média dos anos 2012-2014. Os prejuízos fiscais relacionados com a prática da corrupção são apresentados como uma linha separada com o total das receitas tributárias em USD milhões para a média de 2012-2014, na primeira coluna, com a perda fiscal acumulada mínima, máxima e média, nas colunas seguintes.

A nível agregado, pode-se constatar que a perda (média) de recursos por despesas orçamentais é USD 4.8 bilhões ao longo do período 2012-2014. Além disso, estima-se que a corrupção provoca uma perda de cerca de 11.6% da média da receita fiscal dos mesmos anos. Analisado em conjunto, isto significa que o Estado perdeu USD 5.3 bilhões, que é 86% do orçamento médio de 2012-2014. Isto significa, mais uma vez, sob uma perspectiva matemática (limitada), que o Estado apenas pôde oferecer uma média de USD 205 a menos por cidadão em termos de serviços públicos do que poderia ter sido possível se a corrupção tivesse sido eliminada.

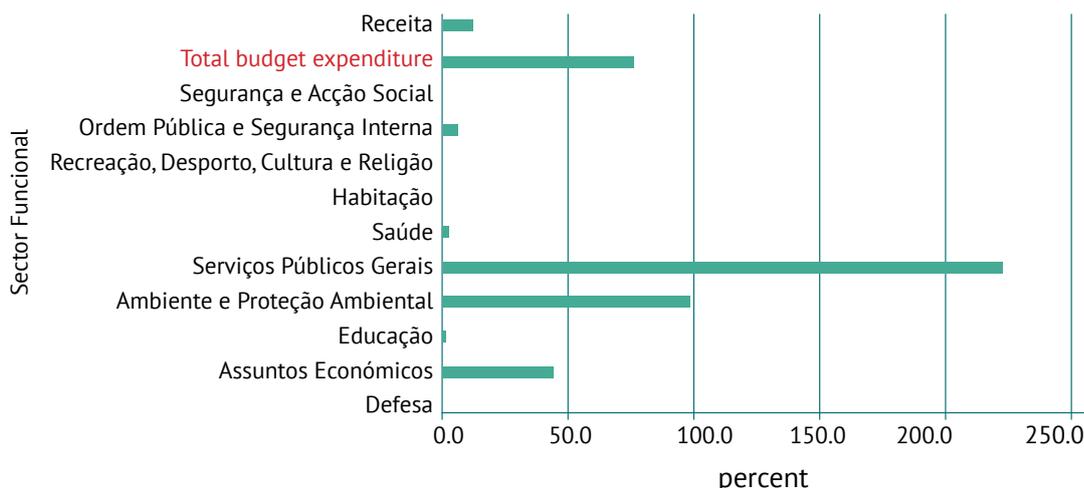
**Tabela 6: Orçamento e Custos da Corrupção em USD Milhões e em Percentagem**

Nome do Sector	Despesas de orçamento / rendimento milhões de US\$ (média 2012-2014)	Custo médio de corrupção milhões de US\$ (2012-2014)	Custo médio em % de despesas de orçamento	Despesa MAX de orçamento de corrupção milhões em US\$ (2012-2014)	Custos MAX em % de despesas de orçamento	Despesa MIN de orçamento de corrupção milhões em US\$ (2012-2014)	Custos MIN em % de despesas de orçamento
Defesa	358	2.4	0.7	2.8	0.8	2	0.6
Assuntos Económicos	1,174	540	46	633.3	54	446.7	38.1
Educação	1,052	10.8	1	14	1.3	7.6	0.7
Protecção Ambiental	34	35.	102.6	41.7	122.2	28.3	83.1
Serviços Públicos Gerais	1,797	4163	231.6	4,684.2	260.6	3,641.9	202.6
Saúde	599	17.5	2.9	20.4	34	14.6	2.4
Habitacção e Desenvolvimento Colectivo	262	0	0	0	0	0	0
Recreacção, Cultura e Religiao	72	0	0	0	0	0	0
Seguranca e Ordem Públicas	449	28.5	6.3	33.7	7.5	23.3	5.2
Seguranca Social e Bem-Estar	341	0	0	0	0	0	0
<b>Total da despesa orçamental</b>	<b>6,138</b>	<b>4,797</b>	<b>78.2</b>	<b>5,430</b>	<b>88.5</b>	<b>4,164</b>	<b>67.8</b>
<b>Imposto /Receita</b>	<b>4,218.2</b>	<b>490.5</b>	<b>11.6</b>	<b>547</b>	<b>13</b>	<b>434</b>	<b>10.3</b>

Fonte: Autores

A Figura 6 abaixo ilustra o custo da corrupcao por sectores orçamentais funcionais. Refira-se que, tal como no caso da análise do VA, a classificacção de “casos” por sector nem sempre é óbvia e pode variar de acordo com as decisões do pesquisador sobre o sector a que um determinado “caso” pertence.

**Figura 6: Custo da Corrupção por Sector Funcional do Orçamento em Percentagem (média 2012-2014)**



Fonte: Autores

Pode-se constatar que a maior perda emana da corrupção relacionada com as despesas, mas que a perda em termos de impostos é também um elemento importante. Em termos de sectores funcionais, a maior perda ocorre no âmbito dos Serviços Públicos Gerais com até uma perda de cerca de 230% em relação às despesas reais em comparação com a média de 2012-2014. A protecção do ambiente é altamente afectada pela caça ilegal de elefantes e corrupção na exploração ilegal madeireira, embora os Assuntos Económicos sejam fortemente afectados pelo caso EMATUM. Em comparação, os outros sectores são apenas marginalmente afectados.

### 4.3. Discussão da Perda do Valor Acrescentado (VA) no Quadro das Contas Nacionais (Input-Output)

Acima comparamos o custo da corrupção dos casos agregados para o VA, conforme calculado pelo INE para 2014. Isto significa que se assume que cada elemento de custo reduz o VA em 100% do seu valor. Tal não seria o caso se todo o 'dinheiro da corrupção' saísse do país. Isto pode ser ilustrado analisando a tabela de *Input-Output* no Anexo 7.3.

A nossa abordagem simplificada descrita acima pode ser interpretada introduzindo um novo sector na tabela de I/O. Podemos chamar a isso de 'sector de corrupção'. Os demais sectores terão de pagar a este sector pela prestação de 'serviços de corrupção'. Porque os custos de qualquer sector ou produtor que esteja exposto à corrupção aumentam e ele terá que lidar com o custo de uma ou de outra forma. A Tabela B, quando comparada com a Tabela A, ilustra três maneiras diferentes de lidar com o custo de corrupção.

- a) A abordagem simplificada que utilizámos (marcada em amarelo) é o mesmo que dizer que o custo é deduzido de um dos elementos do VA que, em seguida, reduz o VA geral com 100% do pagamento de corrupção. Os USD 50 milhões no custo extra são deduzidos de um dos elementos do VA que em seguida reduz o VA do sector e do VA total pelo mesmo valor. Esta solução pode ser seleccionada pelo produtor, porque ele não pode aumentar o preço do produto, por exemplo, num mercado muito competitivo, onde o preço é basicamente determinado por cada produtor individual. *Nós assumimos que o sector de corrupção não produz nenhum valor* (tecnicamente, por exemplo, postulando indicação de exportações negativas em que o dinheiro é retirado para o exterior).

- b) As células destacadas a vermelho mostram um caso em que o produtor/sector suporta o custo da corrupção, aumentando o preço dos seus produtos para recuperar o adicional de USD 50 que deve pagar ao 'sector da corrupção', mantendo-se, por exemplo, o seu excedente de exploração no mesmo nível. Isso pode vir a acontecer se a situação competitiva o permitir. O valor da **produção (ouput) total, então, vai aumentar em USD 50 milhões** (não por causa do aumento da quantidade de produção, mas por causa do aumento dos preços); a tabela deve ser equilibrada, quer pelos consumidores que pagam mais (aumentando a inflação ao consumidor), quer aumentando os preços de exportação ou obrigando os investidores a pagar mais pelos seus bens de investimento comprados no sector. Desta forma, o produtor não tem de sofrer o golpe da corrupção, reduzindo o seu excedente de exploração. **Em vez disso, os consumidores, os exportadores ou investidores vão pagar mais pela mesma quantidade de bens/serviços.** Na Tabela B do Anexo 7.3 isso é feito através do aumento do consumo privado para o sector de serviços. É provável que isso venha a ter um efeito negativo sobre as actividades do sector e a pressionar as tendências inflacionárias.
- c) A situação ilustrada pelas células verdes pode ser referida como '*corrupção que cria valor*'. Assume-se que as actividades de corrupção criam valores que são usados no país e não transferidos para o exterior, como no caso A). Como exemplo, pode-se supor que o dinheiro da corrupção é usado para a construção de mansões luxuosas, hotéis, etc. Isto, então, cria valor no sentido estrito de contas nacionais e pode ser usado para argumentar que a corrupção não é tão cara porque lubrifica as engrenagens da economia. Todavia, este tipo de corrupção tem o efeito de transferência de valores das vítimas de corrupção para os corruptores. Do ponto de vista moral e legal, obviamente isto é errado.

Com o tempo limitado da equipa e com as limitações dos dados disponíveis, não foi possível utilizar plenamente o método esboçado acima. Mas a abordagem está incluída no estudo uma vez que os autores acreditaram que o método pode e deve ser usado, com bons resultados, para medir o custo da corrupção no contexto de Contas Nacionais. Para desenvolvê-lo ainda mais, deve-se abordar uma série de problemas desafiantes e difíceis, por exemplo, sobre a inclusão de pagamentos de corrupção nas Contas Nacionais.

### Quadro 3: Breve explicação da tabela de input-output

#### Ver o anexo 7.3

Embora cada linha e cada coluna reflectam as actividades económicas de um sector, talvez seja mais fácil entender a configuração de uma tabela de *input-output* (I/O), se consultarmos os **produtores** em vez dos **sectores**. Um sector é constituído por um conjunto de produtores.

A coluna na tabela I/O, em seguida, reflecte que despesas o produtor tem em termos de entradas (*input*) que ele compra a outros produtores (insumos agrícolas como fertilizantes e sementes para o produtor agrícola.) Além desses *gastos intermediários*, ele deve pagar os seus trabalhadores e usar suas ferramentas (que depreciam devido ao uso e desgaste). A diferença entre esses elementos e o total do seu volume de negócios (também chamado de "Valor de Vendas" ou "Saída Total") é o seu *excedente de exploração*. O Valor Acrescentado, então, consiste na "remuneração dos trabalhadores", "depreciação" e "excedente de exploração". Além disso, o país importa bens, por exemplo, bens agrícolas. As importações mais o total de saídas é igual a Oferta Total.

As linhas de uma tabela de I/O reflectem a disposição (uso) da oferta total. O produtor vende uma parte dos seus produtos (por exemplo, sementes) a outros produtores e depois o resto da oferta total se torna *fornecimentos finais*. Estes consistem no "consumo privado", "consumo público", "exportações", "investimento" ou podem ser utilizados para aumento ou escoamento dos *stocks*. O uso total (adicionado na horizontal) será igual a "oferta total", conforme produzido pelo produtor (sua produção total) mais as importações. Por exemplo: a oferta total (soma da coluna 2, anexo 7.3) para a Agricultura é de USD 5010 milhões, que é a mesma soma da linha 2 QUE reflecte a utilização da oferta total.

## 4.4. Custos Indirectos e Impacto

### 4.4.1. Sobre a Pobreza

Os dados produzidos no presente estudo só permitem conclusões gerais sobre a natureza exacta do impacto da corrupção sobre a pobreza. A análise da relação específica entre a pobreza e a corrupção não é possível, uma vez que o quadro não foi especificamente projectado para enquadrar tal análise. Por exemplo, para avaliar o impacto da corrupção aumentando o custo de vida (mercadorias e combustível) seria necessária uma tabela analítica semelhante à utilizada por Arndt et al (2015). Isto teria permitido identificar e analisar o impacto desses factores que impulsionam a pobreza e a desigualdade, tal como aferido por diferentes abordagens e bases de dados.

No entanto, pode-se argumentar, em geral, que a corrupção relacionada a receitas e capacidade de despesa reduzida afectará negativamente, de uma forma ou de outra, a implementação de políticas de redução da pobreza do governo. Existe certamente alguma verdade nesse argumento. A premissa, no entanto, de que existem prioridades claras e eficazes de despesas públicas, políticas e práticas em vigor, por exemplo, que favorecem o investimento na agricultura de pequena escala, no desenvolvimento rural, no abastecimento de água, etc., juntamente com uma alocação e distribuição (horizontal e vertical) proporcionais do orçamento é susceptível de estar errada. A recente avaliação das despesas do Banco Mundial (BM) mostra que os critérios de alocação dos recursos públicos não priorizam necessariamente esses sectores e áreas geográficas onde os investimentos destinados à redução da pobreza com maior urgência são necessários (WB, 2015). Em vez disso, tem havido umas grandes tendências de gastos a favor do desenvolvimento de infra-estruturas urbanas, não rurais, por exemplo, na área da Grande Maputo (estrada circular, infra-estrutura de telecomunicações, ponte Maputo-Catembe, etc.). Isto significa que as áreas e os sectores acima referidos (agricultura, desenvolvimento rural etc.) podem ter sido negligenciados de qualquer modo, com ou sem corrupção. Tendo em conta estas prioridades, a corrupção relacionada com a reduzida capacidade orçamental é mais provável que não tenha afectado os moradores urbanos relativamente ricos, mas sim os pobres (da zona rural) com menos ou nenhuma voz e poder de negociação.

Existe um consenso generalizado na literatura académica segundo o qual a corrupção provoca mais desigualdade económica e desencoraja a luta contra a pobreza (Gupta et.al, 2002; Blackburn & Forgues-Puccio, 2011), retardando, desse modo, o crescimento económico ou, no caso de crescimento, distribuindo os efeitos deste de forma desigual. A partir dessa lógica, a corrupção funciona como um imposto regressivo contra os mais pobres na sociedade, criando limites que os pobres não podem superar. Isto funciona como um ciclo negativo de auto-fortalecimento da pobreza (Razafindrakoto & Roubaud, 2007). No entanto, pode-se supor que, em caso de um grande sector informal da economia ou da economia não observada um país, como no caso de Moçambique, as políticas anti-corrupção podem aumentar a desigualdade. Os pobres geralmente são os mais dependentes dos sectores informais. O maior controlo do sector informal e o aumento dos esforços com vista à tributação do sector informal com os seus efeitos regressivos podem afectar as camadas da população mais pobres de forma mais severa. Esta conclusão é baseada num estudo dos países Latino-Americanos (Dobson & Ramlogan-Dobson, 2010) e em numerosas outras evidências (DFID, 2015). No caso de Moçambique, um estudo recente demonstra que as camadas da população mais pobres são as mais severamente afectadas pela corrupção, quer nas escolas, quer no licenciamento, tratamento hospitalar, etc., o que faz concluir que um 'imposto extra' que, em combinação com os efeitos regressivos do imposto autárquico (*poll tax*) e a recolha muitas vezes coerciva de taxas em muitas actividades de subsistência (como uso de bicicleta, produção de lenha, venda no mercado, etc.) aumentam a carga fiscal nas camadas da população mais pobres a tal ponto que quase não têm a oportunidade de sair da armadilha da pobreza. Mais uma vez, o foco da acção colectiva poderia ajudar-nos a entender melhor os desafios da redução da pobreza: não só tem a ver com o combate à corrupção, por exemplo, no sector da Saúde, mas com a necessidade de se reavaliar as escolhas das políticas públicas e a forma como as instituições são concebidas e se relacionam com os agentes e os clientes. Assim, o relacionamento entre o combate à corrupção e a informalidade económica nem sempre pode ser tão simples quanto, em princípio, parece.

#### **Quadro 4: Corrupção no seio da Polícia de Trânsito**

**Tipo:** II (Extorsão)

**Sectores:** Transporte Público, Segurança

**Anos:** 2013 em diante

**Provas:** Entrevista de boa qualidade/alta-fidelidade

**Caso:** Um oficial da Polícia de Trânsito ganha mensalmente cerca de 5000 MT (2015). Diz-se que “ganha” em média um bónus (mínimo) de 5000 MT por semana resultantes dos actos de extorsão de dinheiro dos motoristas de táxi e dos machimbombos. É desta forma que se explica a proveniência das viaturas e residências ostentosas pertencentes aos membros da Polícia de Trânsito. A Polícia de Trânsito transformou-se num negócio economicamente atraente. Estima-se que sejam recrutados anualmente cerca de 150 a 200 membros. Fala-se que a maior parte deles paga um suborno ao departamento de RH do Ministério do Interior ou ao Comando Geral da Polícia num valor entre 15.000 e 25.000 Mt por candidato para conseguir um ingresso no sector da Polícia de Trânsito.

**Pressupostos:**

- Salário ilícito mensal (anual) adicional: USD 500 (6000)
- Nº de efectivo da Polícia de Trânsito: 6.800
- % do pessoal envolvido regularmente em extorsão (50% min/90% max/ 70% em média)

**Custo corrupção directa (média anual):** USD 28,6 milhões

**Equivalente a:** 1347 vice-procurador por ano (por exemplo, no GCCC) a um salário anual de USD 21,208 US \$.

Os sectores específicos são mais importantes do que os outros a esse respeito. Por exemplo, existem evidências que confirmam claramente que os aumentos de preços de combustível agravam mais a «pobreza de consumo e a desigualdade em detrimento das camadas mais desfavorecidas do que outros factores» (Arndt et al, 2015: 20ff). Os autores demonstraram ainda que a subida dos preços de combustível juntamente com a ausência de elasticidade da procura de combustível e falta de opções alternativas de energia colocam em movimento um círculo vicioso. A subida dos preços de combustível, tais como a desencadeada pelo aumento de preços de importação de combustíveis em 2012 e 2013 (ver a posição 14, Anexo 7.3) provocou a redução nos preços da produção agrícola, aumento de preços de consumo, bem como o preço de distribuição de produtos importados (alimentos e insumos agrícolas) e os custos directos de transporte (por autocarro ou minibus), claramente em detrimento das camadas mais desfavorecidas.

#### 4.4.2. No Sector Público e Bem-Estar Social (Saúde e Educação)

Vários estudos comparativos demonstram o quanto a corrupção afecta, directa e indirectamente, a prestação de serviços públicos e técnicos (estradas) e infra-estrutura social, por exemplo, nos sectores da Educação e Saúde. Um estudo do Banco Mundial estima que em todo o mundo, cerca de USD 18 bilhões podem ser perdidos anualmente devido à prática da corrupção na área de construção de estradas e produção de electricidade (Kenny, 2006). Um outro estudo do Banco Mundial conclui que até 20% das despesas públicas podem ser perdidos anualmente devido à ineficiência causada pela corrupção e até mesmo pelos efeitos mais devastadores a longo prazo para o capital humano: a partir das perdas na Educação (através do absentismo entre os professores) e na Saúde, por meio de desvio de medicamentos e através de serviço de má qualidade (World Bank, 2010). Todos os ‘impostos’ da pequena corrupção no sector de serviços (Educação, Saúde) criam limitações ou um efeito de imposto regressivo. Os países em vias de desenvolvimento ficam atolados no seu desenvolvimento, porque as camadas mais pobres não conseguem libertar-se das amarras da pobreza, devido aos ‘impostos’ desproporcionais colocados sobre eles a partir de indivíduos e instituições corruptos no sistema de serviço (Davis, 2004).

Moçambique não é excepção. Os recursos públicos perdidos devido à corrupção apenas no serviço aduaneiro de 2007-2013, que rondam uma média de USD 1.7 bilhões por ano, são mais do que suficientes para cobrir o total das despesas na Educação e Saúde, para as quais foi orçado USD 1,4 bilhão em 2015. Os outros casos documentados neste estudo incluem desvio de partes do orçamento da Educação através de um esquema de professores fantasmas, um esquema que não se restringe apenas ao sector da educação<sup>37</sup>, e o desvio de medicamentos e produtos médicos e de laboratório (DFID/WB, 2013), o que mostra que a gestão das importações de medicamentos, o armazenamento e a distribuição constituem uma operação de alto risco do ponto de vista dos parceiros internacionais de ajuda a Moçambique. Em contrapartida, é um negócio próspero para os envolvidos, mas com consequências potencialmente fatais para os pacientes e as populações das camadas mais pobres que dependem do serviço público de saúde. Mesmo o pagamento de pequena corrupção de uma ‘taxa de entrada’ para a função pública, como acontece com professores, as somas ‘modestas’ de corrupção envolvidas anualmente poderiam financiar anualmente o equivalente a 19 ambulâncias de USD 65.000 cada. A extorsão praticada na polícia de trânsito produz consideravelmente mais resultados (ver Quadro 4). E o impacto da corrupção no sector de construção e obras públicas é ilustrado no Quadro 1.

37 No final da década de 1980 o exército ficou conhecido por um esquema de funcionários fantasmas; e, recentemente, no Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) foi descoberto um esquema que envolve um mínimo de 2.000 beneficiários fantasmas.



### **Quadro 5: Corrupção no Sector de Construção de Estradas**

**Tipo:** III, IV

**Sector:** Estrada/Construção/Obras Públicas

**Anos:** 2013-2014

**Provas:** Entrevistas de alta qualidade/alta-fidelidade

**Caso:** Construção da Estrada Circular do Grande Maputo. Os 20 km de estrada em torno da capital estão sendo construídos por uma empresa chinesa, sem concurso público, com financiamento da China por um crédito não concessional (junto com a ponte Maputo-Catembe). De acordo com a fonte, o custo de USD 5.000 milhões por km está bastante acima do custo no mercado (estimado de forma realista) de um mínimo de USD 2,5 milhões e um máximo de USD 3 milhões por km. A qualidade é considerada baixa e vulnerável à erosão em pelo menos 2/3 do comprimento da rodovia.

**Pressupostos:**

- Sobrefacturação dos custos de construção na ausência de um concurso público;
- min/max: de USD 2 milhões por km (min) a USD 2.5 milhões por km (max) devido a corrupção

**Base de Cálculo:** 20 km x USD 2 milhões (min) ou 20x USD 2.5 milhões (max)

**(Total do) Custo Directo da Corrupção:** USD 40 milhões (min)/USD 50 milhões (max).

**Equivalente a:** min 13.3/max 16 km de estrada adicional

**Efeitos Indirectos**

- Aumento do endividamento (NCB)
- Aumento do custo de reparação / manutenção.
- Notação de crédito, o risco de reputação para o sector.

## Quadro 6: Caça Furtiva do Elefante

(Ver discussão na página seguinte)

**Caso:** a caça ilegal de elefantes (crime, por definição) visa extrair as presas para o comércio ilícito de marfim nos mercados com uma alta demanda, particularmente na Ásia.

**Tipo:** V

**Sectores:** multi-sectorial

**Anos:** 2009-2014

**Provas:** estudos de alta qualidade/alta fidelidade

<http://allafrica.com/stories/201505280255.html>

<http://www.danstiles.org/publications/ivory/29.Ivory%20prices.pdf>

<http://www.oaklandzoo.org/blog/tag/elephant-ivory>

### Pressupostos

- Taxa média de abate/caça furtiva: 9.700 elefantes entre 2009-2014 ou 1.940 animais/ano
- Preço comercial médio de 1 kg de marfim: USD 1.800 , rendimento médio de marfim /animal (10 kg); média do valor comercial de marfim/elefante: USD 18.000
- A Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção (CITES) permite a chacina de elefante e comércio de marfim em casos excepcionais.

**Custo directo/dano:** valor comercial total de marfim de elefantes abatidos ilegalmente: 9.700 x USD 18.000 = USD 1746 milhões ou USD 34.92 milhões/ano

### Custo indirecto/dano:

Custo na indústria turística (redução de visitas e do volume de negócios da indústria): capacidade de geração de ecoturismo e turismo baseada na fauna bravia/elefante/ano = USD 23.000. Perda total anual do potencial turístico: 1.940 x USD 23.000 = aprox. USD 44 milhões.

Custo no pressuposto de geração de receita: imposto de renda de 30% sobre o valor comercial (= 100%) menos os custos de produção e dos transportes (= 50% do valor comercial total): = 30% dos USD 9.000/ano, equivalentes a USD 2.700/elefante; ou USD 5.238.000/ano no imposto de renda perdido: o mesmo exercício pode ser feito para efeitos de IVA: 17% (perdidos) do potencial anual de turismo relacionado com a fauna bravia, ou seja, 17% dos USD 44 milhões = 7.480.000 USD/ano.

### 4.4.3. Nos Recursos Naturais, Ambiente e Turismo

A maior parte da literatura sobre os recursos naturais aponta para o risco de uma ‘maldição dos recursos’ para os países que são ricos em recursos naturais. Este parece ser particularmente o caso dos tipos de extracção de recursos naturais (Van der Ploeg, 2011). Alguns autores defendem que a ‘maldição dos recursos’ depende de uma estrutura institucional fraca manifesta ao longo da trajectória da exploração, investimento, produção e comercialização e encerramento dos projectos na indústria extractiva (Barma et al., 2011). A corrupção, que é muitas vezes um substituto (*proxy*) das instituições frágeis e clientelismo competitivo, e que, muitas vezes, pode enfraquecer ainda mais as instituições ao longo do tempo, pode distorcer os benefícios dos recursos naturais. Em vez do elevado crescimento económico e desenvolvimento social, o país em questão pode vir a ter um desenvolvimento altamente desigual com uma pequena elite política beneficiando-se mais e uma grande parte da população, incluindo as elites locais, excluída ou marginalizada do desenvolvimento (Bhattacharyya & Hodler, 2010; Van der Ploeg, 2011). Não é apenas na área da mineração, petróleo e gás que a corrupção pode trazer enormes custos para um país, se percebermos esse fenómeno como não estando dissociado da forma como as rendas são procuradas, geridas e distribuídas e como a acção pública é negociada (Booth, 2012). Os grandes investimentos esperados na extração de gás em Cabo Delgado e nas infraestruturas associadas (e.g., a Base Logística de Pemba) não fogem deste padrão. A lógica do velho ditado «a comida come-se depois de ser cozinhada» parece estar ultrapassada, pois há pessoas e grupos que querem comer mesmo antes do prato estar preparado.

A análise nas secções anteriores demonstra que a protecção do ambiente e dos recursos naturais em Moçambique não é uma excepção à corrupção. O ambiente e os recursos naturais são consideravelmente afectados pela corrupção, especialmente devido à exploração ilegal madeireira e caça furtiva de elefantes (em busca do marfim) e de rinocerontes (em busca dos seus cornos), destinados principalmente para os países da Ásia Oriental através de rotas comerciais ilícitas. A corrupção no sector de exploração mineira em si parece, no momento, menos acentuada, devido à adesão de Moçambique à Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas (ITIE) e à observância das regras do jogo estabelecidas (EITI, 2013), bem como à atenção de uma sociedade civil (nacional e internacional) forte no sector e também devido ao trabalho das ONG moçambicanas e institutos de pesquisa independentes como IESE e CIP. O cumprimento das regras da ITIE por parte de Moçambique foi um passo importante para uma maior transparência e acesso à informação para o público em termos fiscais, sobre as receitas, etc. Todavia, como argumenta um relatório sobre a indústria de gás e petróleo, «a ITIE deve ser vista como a marca de água baixa, e não a marca de água alta» (ILPI, 2013: 29). É importante lembrar que a ITIE não abrange todas as operações da exploração mineira e extracção de recursos em Moçambique, nem promove uma fiscalização vertical sobre o sector da extracção e do desenvolvimento de infra-estrutura associada. Para dar um exemplo, a transparência em relação à adjudicação da Base Logística de Pemba para a concessão da indústria do gás a favor dos Portos de Cabo Delgado (PCD) foi mínima, com fortes suspeitas de práticas de corrupção que envolvem parceiros internacionais de baixa reputação.

Há anos que se sabe o quão nocivamente o corte ilegal de madeira e exportação afectou a densidade de espécies de madeiras preciosas do país, principalmente devido à má governação florestal, à falta de prestação de contas e fiscalização, bem como à corrupção endémica. Um estudo de caso sobre a exploração madeireira na Zambézia e exportação para a China (Mackenzie, 2006) e outras duas análises recentes e mais abrangentes \_ uma delas encomendada pelo Fundo Mundial para a Natureza (WWF, sigla em Inglês) \_ mostram o impacto e os prejuízos económicos causados por redes corrompidas na indústria madeireira e exportação ilegal da madeira para a China (EIA, 2014; Miombo Consultants, 2015). O estudo EIA demonstra que desde 2006 uma média de 81% de toda a exploração da madeira em Moçambique era ilegal. O negócio é impulsionado pela expansão das exportações de madeira, com a China a ser o principal mercado de exportação. A madeira Moçambicana representa

46% do total das importações Chinesas, o que torna Moçambique no maior fornecedor da China. As discrepâncias nos dados comerciais indicam que, em 2012, as empresas Chinesas importaram entre 189,615 e 215,654 metros cúbicos de madeira, exportada ilegalmente de Moçambique \_ constituindo quase metade do total das importações da China provenientes do país. A pesquisa da EIA também mostra que as importações da China provenientes de Moçambique em 2012 minimizam não só as exportações licenciadas, mas também excede o abate autorizado em 154,030 metros cúbicos.

O efeito económico do negócio ilegal de madeira com a China, que beneficia membros da elite política, indivíduos de departamentos governamentais responsáveis pela gestão florestal e uns poucos comerciantes chineses e pessoas de negócios, é considerável: ele não só levanta sérias dúvidas sobre a sustentabilidade e as práticas de gestão dos recursos florestais de Moçambique, com receios de esgotamento dos *stocks* de madeira comercial em 15 anos, a partir deste momento, mas também tem custos imediatos. De acordo com o EIA, estima-se que o prejuízo económico tangível para o Estado (perda de receitas fiscais) e as comunidades locais, que têm direito por lei a 20% do valor das concessões florestais, seja de USD 147 milhões, entre 2007 e 2014 – equivalentes a 30 anos do orçamento anual do sistema de aplicação da lei do Programa Florestal de Moçambique a preços actuais (EIA, 2014). Isto parece, porém, uma estimativa modesta. O estudo mais recente encomendado pelo Fundo Mundial para a Natureza (WWF), com a evidência empírica resultante da excelente colaboração entre os pesquisadores e as instituições governamentais a nível provincial, indica que foram perdidos, anualmente, USD 52 milhões em receitas fiscais ou USD 520 milhões para cima de 10 anos.

O caso de caça furtiva de elefantes, devido à procura asiática do marfim, e as suas consequências de perda de receitas e danos à dotação de recursos e da indústria (turismo) também foram bem documentados (ver o Quadro 6). No entanto, estes pressupostos precisam de ser questionados, particularmente o que consta no CITES que permite apenas, e de forma excepcional, o abate de elefantes e comércio de marfim a Estados-membros. É evidente que este não é o caso de Moçambique. Não há comércio legal de marfim ou corno de rinoceronte e nenhuma empresa legal ou órgão do Estado exporta esses produtos. Portanto, não há IVA gerado e nem são cobrados direitos de exportação. O abate selectivo de elefantes e rinocerontes e o comércio de marfim e cornos de rinoceronte representam exclusivamente uma economia ilícita, sendo estas mercadorias comparadas às drogas ilícitas. Todos os cornos de rinoceronte e dentes de marfim apreendidos foram destruídos.

Mas a caça furtiva e extracção da madeira não só afectam negativamente a existência dos recursos naturais no país, uma impressionante diversidade de recursos florestais e o seu legado no *Wildlife*. O seu esgotamento tem impacto a médio e longo prazos em vários ramos da indústria: silvicultura, indústria e turismo. Os resultados do estudo acima referido já demonstraram como o sector de produção está enfraquecido pela corrupção nos concursos e pela evasão fiscal. No sector do turismo, o custo indirecto da caça furtiva para a indústria pode ser enorme, como ilustra o Quadro 6. O benefício de um elefante para o turismo, na região, é de US\$ 23.000 por ano ou um total de mais de USD 1,6 milhão ao longo da vida de um elefante.<sup>38</sup> E, no caso do Parque Nacional Kruger, na África do Sul, ligado a Moçambique através do Parque Transfronteiriço do Limpopo, o valor de exposição dos rinocerontes, em relação à receita total proveniente de turismo na África do Sul (de US\$ 180 milhões anualmente) constitui cerca de US\$ 10,3 milhões por ano, com os *Big Five* (leão, elefante, leopardo, rinoceronte, búfalo) rendendo anualmente cerca 45,8 milhões US \$ ou 25% da receita do turismo<sup>39</sup>.

Em Moçambique, a indústria turística em si é propensa à corrupção, especialmente na província de Inhambane, um dos principais destinos. Uma avaliação realizada pelo governo provincial em 2004 concluiu que, em média, quase 64% das empresas turísticas gastaram cerca de 9,5% do seu volume de

38 <http://blogs.scientificamerican.com/extinction-countdown/elephants-are-worth-76-times-more-alive-than-dead-report>

39 <http://africanrhino.org/2014/05/06/rhinos-now-a-bigger-tourist-draw/>



### **Quadro 7: Uso não oficial de combustível e de ajudas de custo de viagem pelos funcionários públicos**

**Caso:** Uso de recursos do orçamento alocados para uso oficial de viaturas do Estado e ajudas de custo de viagem para benefício próprio do funcionário público.

**Tipo:** Distorção orçamental para manter o sistema

**Sectores:** Todos

**Anos:** 2013

**Evidência:** Estatísticas da DNO; entrevistas de boa qualidade/alta fidelidade

**Base de cálculo:** Todas as verbas de despesas de viagens (domésticas/estrangeiras) e de combustíveis (classificadores: 112010; 112012; 121001) para despesas recorrentes (*funcionamento*) e investimento (componentes internas e externas) a todos os níveis de governação (excl. municípios): 225.8 milhões de US\$

**Premissas:** 33% (média) do total é gasto para fins não oficiais

**Custo da corrupção directa (média anual):** 83.1 milhões de US\$

**Equivalente a:** 5.4% do orçamento total de investimento público para 2012; ou 73.2% de pagamento total de juros do orçamento de 2013;

**Efeitos Indirectos:** Rápida deterioração dos activos (viaturas) e investimento antecipado de substituição.

negócios em pagamento de subornos às autoridades. O pior caso na província era, na época, Vilanculos, onde se diz que mais de 80% dos operadores se envolveram em práticas corruptas (Rylance, 2008). A elevada percentagem de suborno na indústria está positivamente correlacionada com a prática de aplicação de multas e inspecções por parte das autoridades, bem como a evasão fiscal. Com base nos dados da avaliação acima referida, outro estudo conclui que o montante global da receita bruta subdeclarada de empresas turísticas da província é de 64% (Lanwehr, 2005).

O actual governo, sob a liderança do recém-formado Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER), reconheceu a ameaça que a corrupção, como parte da má governação de recursos, representa para o esgotamento dos recursos naturais e as consequências negativas daí resultantes para o desenvolvimento rural, indústria e turismo. Para além da intensificação da luta contra a caça furtiva de elefantes e rinocerontes, neste último caso, em colaboração com as autoridades da África do Sul, também tem sido visível e demonstrado publicamente o compromisso governamental em torno dessa luta com a recém-adoptada incineração pública de grande quantidade de pontas de marfim confiscadas e cornos de rinoceronte apreendidos de quadrilhas de caça furtiva e traficantes em várias partes do país<sup>40</sup>.

De uma forma surpreendente, o Ministro anunciou que o governo iria emitir uma moratória sobre a exploração madeireira até que as licenças sejam verificadas e confirmadas numa tentativa de 'separar o trigo do joio' entre os operadores.<sup>41</sup> Estes sinais podem produzir efeitos anticorrupção no sentido aludido acima, ou seja, complicando, senão mesmo minando, a relação de confiança entre o corruptor e o corrompido, necessária para que as transacções ilícitas sejam realizadas. Em outros contextos nacionais, entretanto, as moratórias de exploração da madeira, introduzidas com vista a combater a corrupção no sector florestal, têm-se tornado focos de corrupção, onde Unidades Especiais com mandato para monitorar a moratória passaram a envolver-se em práticas corruptas (uma vez que elas têm o controlo efectivo do monopólio). Um exemplo recente é o da Unidade Especial nas Filipinas (May-Anda & Torres, 2014). Estas situações podem fornecer lições e conhecimentos às autoridades moçambicanas de que as Unidades Especiais podem não ser necessariamente imunes a práticas de corrupção.

#### 4.4.4. Sobre a Ajuda Externa

Uma simples leitura dos manuais de assistência ao desenvolvimento não permite determinar a correlação positiva entre a corrupção e a (redução da) ajuda externa. Mas é claro que para a ajuda externa prestar contributo ao crescimento económico, o país precisa de ter instituições do Governo que funcionem bem. Isto acontece principalmente quando a ajuda é entregue através das modalidades de Apoio Orçamental Geral ou Sectorial (GBS, SBS). Svensson (2010) mostra que em determinadas circunstâncias, um aumento na receita do governo através da ODA reduz a disponibilização de bens públicos e que a mera expectativa de ajuda pode ser suficiente para esbanjamento de renda e diminuir as despesas públicas produtivas. Este resultado pode ser contrariado principalmente quando a comunidade de doadores começa a assumir compromissos através de políticas vinculativas. Do mesmo modo, a ajuda externa pode minar a qualidade institucional do país, desencadeando um ciclo negativo de crises institucionais e menor crescimento económico (Young & Sheehan, 2012). Werlin (2005), por exemplo, argumenta que, aumentando a ajuda externa não se consegue necessariamente ajudar a lutar contra a pobreza. Este autor constata que grande parte da ajuda externa se acaba perdendo na corrupção, porque as fontes de renda da ajuda externa criadas são apropriadas pela elite política e administrativa. Muitas das vezes estas rendas são transportadas para fora do país beneficiário em

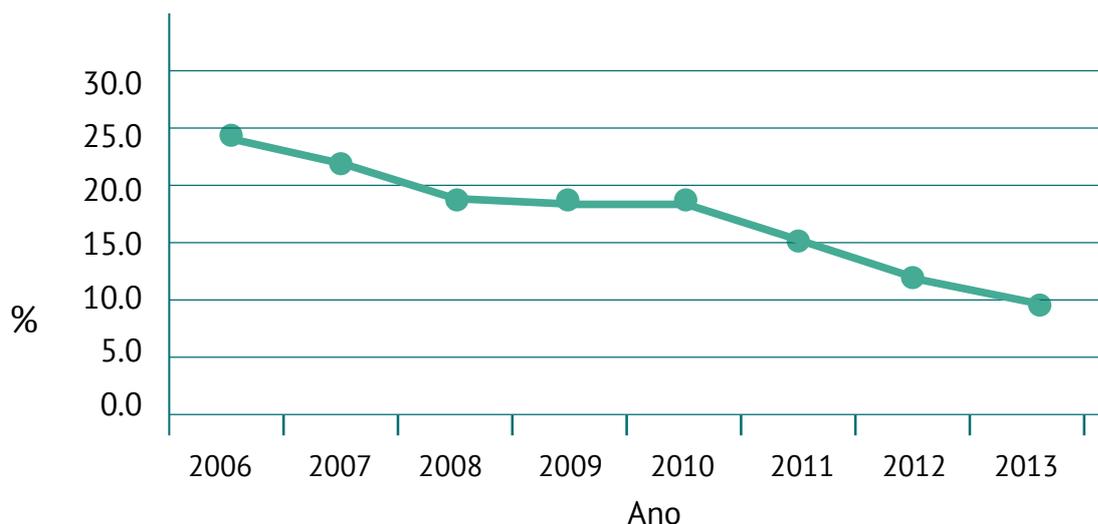
40 <http://allafrica.com/stories/201510191355.html>

41 Moçambique: O Governo Equaciona a Suspensão de Licenças de Exploração da Madeira. In <http://allafrica.com/stories/201511170099.html>

forma de fluxos de capital ilícito. Assim, o país torna-se mais endividado e não chega a alcançar o desenvolvimento económico.

No caso de Moçambique, é difícil chegar-se à certeza sobre a ligação directa (percebida) com a corrupção, por exemplo, sobre a pontuação de Moçambique nas várias pesquisas que medem boa governação e corrupção, por um lado, e o impacto que têm sobre a ODA, por outro lado. Mesmo assim, não se consegue demonstrar que a corrupção (percebida) em Moçambique possa ser a razão principal de redução da ajuda pelos doadores, principalmente no apoio ao orçamento geral do Estado. A Assistência para o Desenvolvimento Oficial (ODA) flui como percentagem do Produto Interno Bruto de Moçambique (PIB), conforme se ilustra nos dados a seguir.

**Figura 7: ODA como Percentagem do Rendimento Interno Bruto, 2007-2013**



Fonte: OECD <http://www.aidflows.org/>

Existem vários factores circunstanciais e estruturais a serem tidos em conta quando se faz a análise substancial das causas de redução da ajuda externa em Moçambique. Conforme se descreve na secção 2.1 acima, as causas são diversas e podem variar de país para país. Estas reflectem mudanças domésticas, económicas, sociais e políticas, tais como a tomada de posse dos deputados ou governos eleitos nos países doadores que sejam menos propensos à ajuda. Além da corrupção em si, outros factores de redução de compromissos de ajuda a Moçambique têm a ver com a exiguidade orçamental nos países doadores, a mudança do paradigma de 'ajuda para o desenvolvimento' para 'apoio ao investimento privado'<sup>42</sup>, fora o questionamento sobre se o apoio directo ao orçamento será ou não a melhor maneira de contribuir para a redução da pobreza (ADE/ITAD/COWI, 2014).

Mas não há dúvidas que as percepções e os factos sobre a corrupção e, numa visão mais ampla, a má governação, têm jogado papel preponderante nos processos de tomada de decisão dos doadores em relação ao ODA para Moçambique. O país ainda se lembra daquilo que ficou conhecido como 'a greve dos doadores' em 2010, na qual a maior parte dos 19 Parceiros de Ajuda Programática (PAP) que dão apoio orçamental a Moçambique suspenderam temporariamente o seu apoio, forçando o governo a rever o seu orçamento de 2010. A consequência imediata foi uma acentuada queda nos compromissos da ODA naquele ano, conforme se ilustra na figura a seguir. Em termos de desembolsos, em 2011, o financiamento externo do orçamento do Estado caiu para 44.6% contra os 51.4% de 2010 e o contributo de ajuda externa para 39.6% das despesas públicas em 2012 e 32.8% em 2013 (Bruschi, 2012).

<sup>42</sup> Por exemplo, conforme observa Vollmer (2013).

Na óptica dos doadores, a razão estava claramente relacionada com a atitude pouco proactiva e medidas insuficientes adoptadas pelo governo na luta contra a corrupção e contra outros 'males'<sup>43</sup>. A declaração dos presidentes do G-19 é clara: entre outros factores, a corrupção<sup>44</sup> lidera o conjunto de motivos que levam os doadores a rever o seu compromisso de ajuda<sup>45</sup>. Na altura, a Suíça e a Suécia reduziram consideravelmente a sua ajuda, indicando explicitamente a má governação como argumento principal. A Suécia tomou medidas em relação ao roubo de dinheiro no orçamento da Educação através do esquema de 'professores-fantasmas', no qual entre 2006 e 2010 foi vazado um total de US\$ 4.8 milhões do orçamento da educação. Em retrospectiva, o período que vai de 2010 a 2011 pode ser denotado como aquele que historicamente ficou conhecido como o ponto de viragem no apoio da ODA a Moçambique já referido na análise citada (Bruschi, 2012). De facto a corrupção em Moçambique é incontestavelmente uma das causas que contribuiu para a queda no apoio dos doadores.

**Figura 8: Compromissos de Doadores na ODA, 2007-2013**



Fonte: OECD <http://www.aidflows.org/>

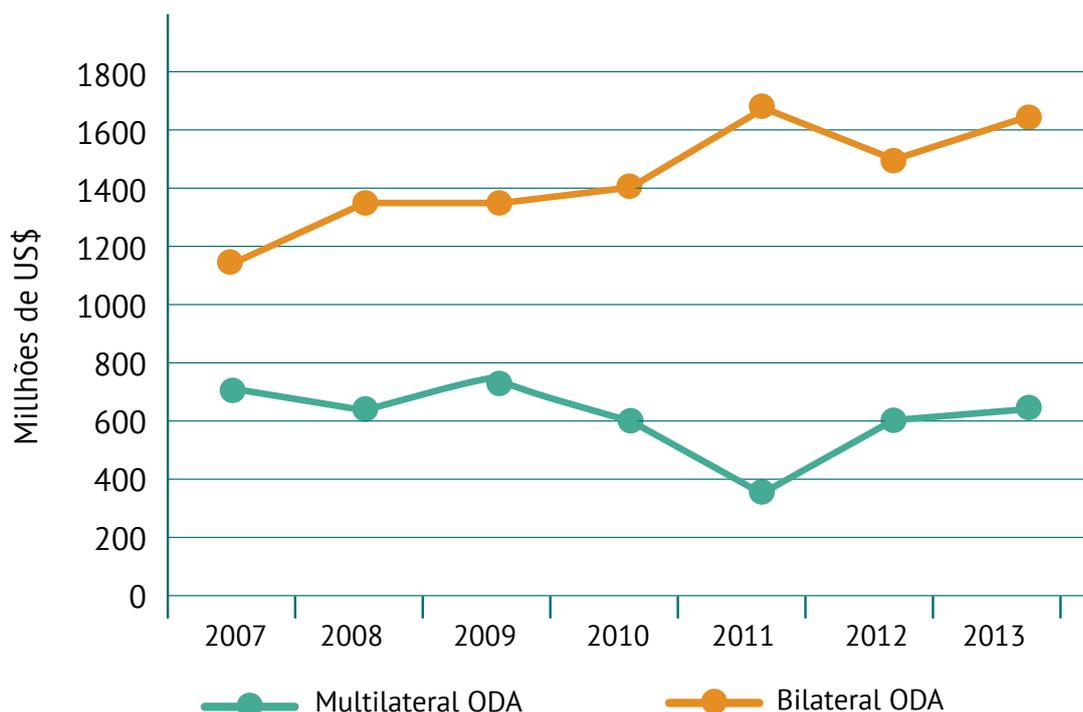
As consequências directas do decréscimo da ajuda podem ser o aumento do défice orçamental e um aperto fiscal, bem como o recurso do governo ao crédito de financiamento do défice orçamental, para além do aumento significativo nos esforços tributários pela autoridade tributária nacional, como está a acontecer em Moçambique. As consequências indirectas 'invisíveis' podem ter sido a erosão da confiança dos doadores e, com isso, todo um risco de reputação em prejuízo do país. Contudo, as coisas não parece terem corrido exactamente dessa maneira, já que o declínio gradual da ODA bilateral e multilateral não levou ainda ao corte nos desembolsos líquidos da ODA, conforme se ilustra nos dados a seguir. Por outro lado, há a considerar o facto de as modalidades do GBS e do SBS terem mudado. A drástica deterioração da taxa de câmbio do Metical contra o US\$ deve ser tida em conta na interpretação dos níveis constantemente acentuados registados pela ODA depois de 2011.

43 Separação pouco clara entre partido e Estado, falta de responsabilização e discriminação de partidos políticos nas eleições de 2009.

44 Ex: separação pouco clara entre partido no poder e administração pública, uso de fundos públicos e de bens patrimoniais para campanhas eleitorais do partido no poder.

45 '... o facto de algumas áreas de desempenho governamental serem consideradas não satisfatórias e isto ter levado alguns [doadores] a reduzirem o seu apoio previsto nos planos a longo prazo.' Embaixador Finlandês, Kari Alanko, citado em <http://mg.co.za/article/2010-07-01-donors-put-brakes-on-mozambique-aid>

Figura 9: Moçambique: Desembolso líquido da ODA por cada tipo, 2007-2013 (milhões de US\$)



Fonte: OECD <http://www.aidflows.org/>

## 4.5. Distorções Orçamentais de Manutenção de Uma Economia Política Permeável à Corrupção

Conforme se referiu, as distorções orçamentais que mantêm a economia política da corrupção nem sempre são ilegais. Mas ajudam a manter a economia política, na qual há um comportamento económico oportunista valendo-se de todas as formas e recursos para aquisição de renda e com actos predatórios e potencialmente corruptos, intrinsecamente ligados a um sistema de clientelismo de auto-benefício de grupos das elites, conforme acima referido (secção 1.1.). Isto é que distorce a alocação orçamental para legitimar o sistema e a sua manutenção. O custo destas distorções pode assumir proporções alarmantes, principalmente nos casos de despesas com combustível, viagens e ajudas de custo a funcionários públicos em viagens sem estes necessariamente estarem ligados aos seus serviços (ver: exemplo na Caixa 7).

O uso de recursos do Estado (recursos humanos pagos pelo orçamento do Estado, viaturas, combustível, etc.) em campanhas eleitorais durante as últimas três eleições gerais (2004, 2009, 2014) foi bem documentado, p.ex., pelo CIP. Esta prática ilegal não só encareceu os custos e Orçamento do Estado, como também desacreditou as várias eleições dos últimos 15 anos como não sendo totalmente transparentes nem justas, com reclamações e acções de violência pela parte do partido principal da oposição como uma das consequências. O custo destas distorções recai sobre o contribuinte de impostos cujos pagamentos directo (via impostos) e indirecto (através de um Orçamento do Estado mais reduzido na parte das despesas) resultam insuficientes para cobrir e expandir os serviços públicos básicos.

O caso dos *scanners* da Kudumba, operados nos portos e aeroportos, é ligeiramente diferente (Mosse & Mungambe, 2007; Hanlon & Smart, 2008: 116). Esta empresa privada é uma filial ligada a individualidades do partido no poder e é uma sociedade de acções para prestar o serviço público de

*scanners* (sem intromissão) e de segurança, mas com a privatização de algumas partes das receitas provenientes deste serviço. Estima-se que a Kudumba gera uma receita anual de 40 milhões de US\$. Não se sabe se esta empresa paga ou não os respectivos impostos sobre o rendimento gerado pela operação dos *scanners*. Mas sabe-se que a taxa de cobrança é relativamente elevada (acima de 100 US\$ por contentor), taxa cobrada aos importadores, o que tem causado um ambiente de questionamentos na comunidade dos agentes de negócio, quer do lado de Moçambique, quer do lado dos exportadores da África do Sul que usam o Porto de Maputo. Neste último caso, constatou-se que Durban se tornou preferencial em relação aos exportadores de Pretória/Joanesburgo, apesar de ser mais distante (Sequeira & Djankov, 2013). Isto deve-se principalmente ao custo extra que representa o uso do Porto de Maputo por causa das exorbitantes taxas de *scanner* dos contentores e também porque do outro lado da fronteira há índices de corrupção relativamente mais baixos. O monopólio sobre as taxas de *scanner* torna o Porto de Maputo simplesmente menos competitivo.

No contexto das condições de *stress* fiscal e de défice orçamental, a limitação causada por tais distorções orçamentais acarreta um elevado peso no bolso do cidadão pagador de impostos. As distorções não só prejudicam a poupança dos escassos recursos como também limitam o espaço de manobras do governo em relação ao financiamento dos serviços básicos. Ademais, tais distorções contribuem para o alvoroço geral das populações por acreditarem que aqueles que governam não representam necessariamente os seus interesses, mas sim o interesse de se auto-servirem e de servirem uma pequena elite privilegiada. A recente decisão do Presidente Nyusi de abandonar o uso de helicópteros nas suas visitas presidenciais aos governos locais, mesmo nas zonas mais recônditas, não só permitiu poupar do erário público a soma colossal de 2.4 milhões de US\$ por ano, como também aumentou a possibilidade de uma maior popularidade do Presidente.



## 5. CORRUPÇÃO, NEGÓCIO E INVESTIMENTO

Dados os constrangimentos económicos, cíclicos e estruturais assinalados na secção 1 do presente relatório, por um lado, e dado o paradigma de mudança da parte dos parceiros de ajuda de Moçambique, saltando da 'ajuda para o desenvolvimento' para 'investimento em oportunidades de negócio', referido na secção 3.5.3 acima, por outro lado, o sector privado tem a obrigação de jogar um papel cada vez mais crescente no desenvolvimento económico e social de Moçambique. É por esta razão que serão analisadas nesta secção, com alguma profundidade, as constatações do estudo sobre as implicações da corrupção no negócio e no investimento. O estudo e os seus resultados demonstram claramente a existência de sectores nevrálgicos em relação aos negócios. Isto vem discutido até ao detalhe nesta secção, seguido de avaliações quanto à implicação no investimento, etc., na secção 5.2 a seguir.

## 5.1. Custos Directos e Principais Preocupações Sobre a Corrupção: Alfândegas e Comércio

A maior parte dos encargos criados pela corrupção vem das alfândegas. Isto não constitui surpresa para ninguém por ser esta uma das principais intersecções onde o aparato estatal se encontra com o sector privado. Além disso, nesta zona comum lida-se explicitamente com a permanente tendência de se conseguir anulação ou isenção de encargos, imposições e direitos aduaneiros em função do custo das mercadorias. Esta mistura entre as transacções económicas, as taxas alegadamente sonegadas, os 'guardas predadores' (agentes aduaneiros) e a busca de vantagens no sector privado representa um terreno fértil para a venda de influências e o pagamento de valores para se contornar o processo normal.

Existe uma vasta gama de aspectos ligados à corrupção nas alfândegas, desde a cobrança directa de suborno até à subfacturação. Contudo, estão em curso reformas iniciadas pelo governo e em cumprimento do protocolo da SADC sobre a redução da tarifa regional para se encontrar formas de abordagem destas matérias. Até ao momento têm-se registado alguns casos de sucessos, principalmente com a introdução da Janela Única Electrónica (JUE). Mas este sistema não está ainda a funcionar em pleno. Em vez disso, continua ainda o sistema anterior (manual) usado em cerca de 30% das importações. Não se trata apenas de uma grande perda de receitas do Estado, mas de uma porta de saída para o tráfico e com possibilidade de trazer consequências indirectas capazes de comprometer a já bastante má reputação de Moçambique como sede do tráfico e de lavagem de dinheiro (BIG, 2015). As consequências directas da corrupção no sector aduaneiro têm cobertura nesta secção, enquanto os impactos indirectos são analisados a seguir.

### 5.1.1. Alfândegas e Suborno

O aspecto mais directo que tem a ver com as alfândegas e com o sector privado é a cobrança e o pagamento de suborno em troca de algumas vantagens no processo de desalfandegamento. Estas podem ser em forma de redução de taxas, não passagem pela inspecção ou ambas ou mesmo pagamento de valores para um processo mais rápido. De acordo com as fontes entrevistadas, as cobranças de suborno chegam a atingir cinco por cento do valor da mercadoria importada. Isto confirma a conclusão do estudo que compara a corrupção praticada no Porto de Maputo e a praticada em Durban (Sequeira, & Djankov, 2013).

Esse estudo fornece evidências bem pesquisadas e analisadas sobre práticas de corrupção e, no caso do Porto de Maputo, o seu impacto negativo nos custos de agenciamento. Não só se cobra suborno percentual em relação ao custo total de agenciamento no Porto de Maputo, como também se cobra valores adicionais relativamente elevados e superiores aos praticados em Durban (53% vs. 36% do total do custo de agenciamento), o valor de suborno pago por transacção no Porto de Maputo é cerca de três vezes superior ao de Durban. No Porto de Maputo 'o suborno médio' acarreta um aumento de 129% em relação às despesas portuárias totais de um contentor-padrão de 20 pés e corresponde a um aumento de 14% acima do custo de agenciamento – incluindo o transporte terrestre, despesas de desalfandegamento, frete e serviços até ao destino na África Oriental ou no Oriente (Sequeira & Djankov, 2013). Uma das consequências negativas na economia moçambicana, em geral, e na lucratividade económica do Porto de Maputo, em particular, é o facto de os exportadores Sul-Africanos procurarem evitar o Porto de Maputo, quando é possível, dando preferência ao Porto de Durban e/ou de Elizabeth na África do Sul.

As práticas corruptas no Porto de Maputo beneficiam particularmente os funcionários das alfândegas. Partindo do princípio de que «todo o funcionário das alfândegas em Maputo cobra suborno de cerca de aproximadamente 50 embarques que desalfandega num mês, ...desse modo o seu salário chega

a multiplicar-se 600% de vezes só em corrupção» (Sequeira & Djankov, 2013). Esta renda adicional ilícita tem sido acumulada por um funcionário público que já auferia salários bastante gordos a nível da administração pública de Moçambique. De acordo com as fontes entrevistadas, a 'taxa de admissão' a emprego nestes lugares tão lucrativos a nível das alfândegas chega a atingir valores entre 10.000 US\$ a 15.000 US\$ por pessoa.

Tendo em conta que o total que se paga em suborno é em média 3.5% do que se paga em importações no sector das alfândegas, o custo que esta representa em prejuízo do Estado moçambicano é o de cerca de 108 milhões de US\$ por ano. Olhando para este dado no contexto global, vê-se que ele representa para o Estado uma perda de aproximadamente todo o orçamento anual do Sistema Judicial e do Desenvolvimento Local do ano de 2015<sup>46</sup>.

Este montante de 108 milhões de US\$ por ano é demasiado grande e ao qual poderia dado melhor uso. Contudo, há a considerar que no passado o problema era de longe pior. Ao se analisar o impacto do sistema JUE no seu primeiro ano de operação, resulta que: na primeira fase do JUE (2012), a receita do Estado aumentou em 15% quando comparada com a do ano anterior. Além disso, o JUE conseguiu aumentar a receita nos anos sucessivos até 2015 (apesar do decréscimo no comércio fronteiriço em 2014/15). Entretanto, aconteceu que os funcionários fronteiriços faltavam à sua obrigação de captar correctamente as receitas do comércio. Foi assim que se optou pela introdução de novos sistemas (ver a seguir), devido a essa falta de capacidade. Seja qual for o motivo, não há dúvidas de que a eficiência, assim como a receita do Estado aumentou depois da introdução do sistema JUE.

### 5.1.2. Subfacturação Comercial

Um dos igualmente importantes custos da corrupção é o facto de o Estado Moçambicano ser lesado em resultado de subfacturações ou duplicação de facturas. A prática da duplicação de facturas é usada para evitar a aplicação de tarifas e impostos em Moçambique, conseguindo, desse modo, recuperar o IVA indevido no país de exportação – por exemplo, África do Sul (SA). Isto faz-se através do uso de uma factura para exportar mercadorias da África do Sul com valor correcto ou possivelmente inflacionado, enquanto na importação se usa uma outra factura de valor reduzido para essas mesmas mercadorias para dentro de Moçambique (van Dunem & Arndt, 2010). A finalidade da factura correcta é para o operador recuperar o IVA na África do Sul, enquanto a finalidade da segunda factura é de pagar menos na tarifa de importação em Moçambique. Existe uma grande variedade de factores desta prática envolvendo mercadorias como, por exemplo, o facto de na tarifa a categoria da mercadoria ser uma, mas o funcionário categorizá-la com outra tarifa, menor. A subfacturação pode ocorrer com ou sem o conluio do funcionário das alfândegas.

A perda do Estado é considerável. De acordo com o estudo efectuado pela Global Financial Integrity (GFI, 2014), a perda total do Estado Moçambicano de 2002 a 2010, como consequência desta prática, é de cerca de 585 milhões US\$, por ano, extrapolado para o período 2012- 2014. Com base nas evidências a partir das entrevistas realizadas neste estudo, esta é uma estimativa conservadora. Outro estudo, que investigou esta mesma matéria a partir de um ângulo diferente, chegou à conclusão de que o nível médio de perda económica para o Estado Moçambicano em resultado da subfacturação e da má classificação propositada das mercadorias é de cerca de 36% do total das importações registadas. Isto equivale a 3 biliões de US\$ em 2013. Em média, Moçambique perdeu 1.7 biliões de US\$ por ano como consequência desta prática de 2007 a 2013. Esta é uma perda incalculável na economia moçambicana. A média anual de 1.7 biliões de US\$ é mais do que suficiente para cobrir as

46 Os montantes do orçamento de 2015 são 28 milhões de US\$ para o sistema judicial e 83.5 milhões de US\$ para o desenvolvimento local. (Consultar: [http://www.dno.gov.mz/docs/OE2015/Orcam\\_Cidadao%202015\\_Versao\\_Final.pdf](http://www.dno.gov.mz/docs/OE2015/Orcam_Cidadao%202015_Versao_Final.pdf))

despesas totais com a educação e saúde juntas, para as quais se orçamentou 1.4 bilião de US\$ em 2015. Num clima de sucessivos cortes orçamentais nos sectores de educação e saúde devido ao fraco desempenho fiscal estas perdas tornam-se ainda mais dolorosas.

Enquanto as perdas por subfacturação se mostram como sendo de grande vulto, os autores acreditam que a prevalência desta prática se reduzirá. Isto principalmente devido ao facto de, a partir de 2015, a Zona de Comércio Livre da SADC ser estendida de modo a cobrir as importações da África do Sul para Moçambique. Isto significa que as mercadorias produzidas na África do Sul não pagam direitos quando importadas para Moçambique. Para a concretização desta norma, as mercadorias para as quais o valor acrescentado na África do Sul seja de pelo menos 35% do preço à porta da fábrica podem ser consideradas 'fabricadas na África do Sul', beneficiando, portanto, de isenção de tarifa e direitos. Esta norma tem o potencial de mudar o rumo das práticas ilegais de obtenção de facturas duplicadas até à obtenção de falsos certificados de origem da SADC. A liberalização do comércio faz reduzir, no geral, a prevalência da corrupção. Outro motivo que faz com que se espere a redução da subfacturação no futuro é o facto de Moçambique se encontrar no processo de adesão ao sistema electrónico JUE, consistindo num balcão único para todas as transacções fronteiriças. Isto reduz a discrição do agente individual das alfândegas. Além disso, quando o sistema moçambicano estiver ligado ao sistema da África do Sul ao longo das fronteiras, sendo as informações partilhadas em tempo real, pode-se garantir que em teoria, as oportunidades para a duplicação de facturas podem ser eliminadas.

### 5.1.3. Janela Única Electrónica (JUE)

A Mozambique Community Network, SA (MCNET) é uma sociedade que ganhou o 'Contrato de Concessão de Serviços Públicos para a Concepção, Desenho, Implementação e Operação do Sistema de Janela Única Electrónica' em Moçambique. A duração da concessão é de 15 anos. São accionistas da MCNET o Estado Moçambicano – 20% –, a Confederação das Associações Comerciais de Moçambique (CTA) – 20% – e o Consórcio Escopil Lda/SGS SA – 60%.

Com o início das operações da MCNET em Setembro de 2011, as operações aduaneiras começaram a ser executadas através da JUE. O Governo e os respectivos ministérios estão contratualmente vinculados ao uso do sistema de JUE/MCNET, juntamente com todos os operadores no país – incluindo as SOE. Este sistema é igualmente usado nos regimes de importação e exportação das zonas francas industriais, zonas económicas especiais e estabelecimentos comerciais isentos do pagamento de direitos.

O impacto da MCNET sobre a receita do Estado tem sido tremendo. Depois da implantação do sistema MCNET na primeira fase (2012) as receitas do Estado aumentaram em 15% quando comparadas com as do ano anterior. Isto quer dizer que antes de 2012 se perdiam valores iguais ou superiores a esse aumento. Trata-se de montantes totalizando pelo menos 27.8 milhões de US\$. Além disso, a MCNET conseguiu aumentar as receitas do Estado em anos sucessivos até 2015 (apesar do decréscimo do comércio transfronteiriço em 2014/15). Este sistema é a nível das alfândegas considerado a pedra angular e que mostra ser menos propenso à corrupção, reduzindo ao mínimo os índices de perdas em prejuízo do Estado.

Não há dúvidas que o sistema MCNET ainda enfrenta obstáculos e não constitui panaceia contra a corrupção. De acordo com o estudo efectuado pela USAID Speed Program, 'os importadores e exportadores acreditam que o elo mais fraco do sistema é o facto de ser operado por funcionários corruptos e mal formados' (SPEED, 2013: 7). Isto tem relevância particular porque, depois de ser dada autorização de saída, há a obrigação de a mercadoria ainda passar pela verificação física antes da saída final. De acordo com o relatório, é nesta fase de contacto físico entre o importador e o funcionário da alfândega que ocorre a corrupção. Mesmo assim, o relatório também reconhece que o JUE tem sido um grande apoio a favor dos utilizadores primários e secundários, daí que 95% dos participantes no estudo acreditam que o JUE é uma iniciativa positiva e necessária (SPEED, 2013).

O que preocupa mais do que a possibilidade de ocorrência de corrupção a nível da arquitectura da MCNET/JUE é o facto de existir um sistema-sombra de desalfandegamento montado no país. O sistema MCNET é destinado a substituir o anterior (manual) Sistema de Gestão de Informações do Comércio (TIMS). Mesmo assim, o TIMS continua em operação e tem sido usado para vários fins. De acordo com as fontes entrevistadas, este envolve contrabando, importações à margem dos livros de registo, assim como importações assumidas como de grandes projectos do Estado, como é o caso da circular de Maputo e muitos outros. Por exemplo, todos os medicamentos e combustíveis refinados são importados através do sistema TIMS. A estimativa total das importações através do sistema TIMS ronda os 30% de todas as importações. O sistema-sombra de desalfandegamento TIMS evita o pagamento de todos os direitos, tarifas e outras imposições e não presta contas a ninguém. Como tal, representa uma grande perda, em prejuízo do Estado, e constitui factor de corrupção e facilitação do tráfico ilegal.

Importa reconhecer que mesmo assim a situação é de longe melhor do que antigamente. Em princípio, a lei estabelece que o TIMS deve continuar a operar até ao momento em que for introduzido o sistema JUE. Além disso, o facto de o governo estar a usar o sistema para alguns dos seus projectos especiais pode dar a entender que tal uso tenha alguma legitimidade. Contudo, dado que o uso do MCNET é obrigatório para todos os importadores e estando este sistema operacional, o uso reiterado do sistema-sombra TIMS pelo Governo e outros operadores só pode ser explicado pelas próprias autoridades. Pode ser que os argumentos sejam válidos para determinados projectos merecedores de isenção de impostos, mas isto tem de ser racionalizado exactamente dentro do sistema MCNET. A manutenção dum sistema paralelo de desalfandegamento, que não presta contas, levanta a possibilidade de ser ilegal pelo facto de alegadamente ser usado para muitas outras mercadorias (ilícitas ou não) fora das destinadas aos projectos do governo, tornando-o altamente problemático e com possibilidade de onerar o Estado com a não aplicação das tarifas e dos direitos de importação.

Embora continuando neste clima de custos como consequência do uso do sistema paralelo TIMS, existem desenvolvimentos positivos no processo. Em Junho de 2015, houve um processo de preparação visando incluir um Gabinete só para lidar com as Zonas Económicas de Desenvolvimento Acelerado (GAZEDA) a nível do sistema JUE. O GAZEDA tem a tarefa de avaliar se a aplicação de uma taxa especial viola ou não outros benefícios fiscais e, se for assim, quais as mercadorias ou projectos afectados. Em todo o caso, para tudo isto e em tempo real, a última palavra cabe sempre ao agente das alfândegas. Iniciou no dia 3 de Agosto de 2015 um estudo piloto. Atendendo a que o lado positivo pende a favor do outro sistema, então é necessário que urgentemente seja banido o uso do sistema TIMS.

## 5.2. Impacto e Custos Indirectos

Enquanto os custos directos da corrupção mutilam o desenvolvimento de Moçambique, os impactos dos custos indirectos também têm o seu peso e, conforme constata-se na presente secção, os seus danos podem ser ainda melhores e de maior alcance do que os dos impactos directos. Esta secção analisa os impactos indirectos da corrupção na estrutura do sector privado, no custo e proveito dos serviços e produtos em todo o país, nas parcerias do sector privado, na reputação internacional e nas políticas domésticas.

### 5.2.1. Impacto na Estrutura do Sector Privado

Uma das principais consequências da corrupção em larga escala no sector privado é o facto de esta alterar a disposição estrutural de todo o sector e com consequências negativas de longo alcance. Isto assenta no facto de vários empreendimentos possuírem meios distintos, capacidades e estratégias próprias para responderem à corrupção. Esta secção ilustra o impacto da corrupção nas pequenas e médias empresas (PME), assim como nas empresas domésticas (incluindo as SOE) e internacionais e

multinacionais de grande dimensão (MNC). Em termos de números de empresas de cada ramo, as PME estão em maior número em Moçambique, estando as MNC em menor número. Esta secção também avaliará o impacto da corrupção no sector financeiro e na estrutura do sector privado.

### **5.2.1.1. Empresas Internacionais e Multinacionais**

Apesar da sua prevalência, as empresas internacionais ou multinacionais (MNC) constituem uma excepção e não uma 'norma' no contexto moçambicano. Este tipo de empresas tem geralmente uma grande quantidade de operações em todo o mundo e com registo nas Bolsa de Valores de Paris, Nova Iorque, Frankfurt, Londres e outros. Como consequência da sua exposição internacional, sujeitam-se a uma grande quantidade de factores caracterizados por uma forte influência induzida e uma firme aversão ao risco de corrupção.

Nestes factores jogam papel preponderante os regimes jurídicos internacionais destinados a impedir que as MNC tenham procedimentos corruptos. Trata-se de regimes previstos na Lei sobre as Práticas Corruptas fora dos Estados Unidos (FCPA)<sup>47</sup>, Lei do Reino Unido Contra o Suborno (UKBA), Lei Canadiana Sobre a Corrupção dos Funcionários Públicos Afectos ao Estrangeiro (CFPOA) ou Convenção da OECD sobre o Combate do Suborno de Funcionários Públicos do Estrangeiro nas Transacções de Comércio Internacional (Convenção OECD), entre outros. A legislação recente reforçou mais o esforço internacional contra a corrupção. Trata-se de medidas tais como a Reforma Dodd-Frank Wall Street e a Lei de Defesa do Consumidor (Lei Dodd-Frank), as quais reforçam e incentivam interlocutores individuais (não agências governamentais) que dão assistência à Comissão de Segurança e Partilha de Informações (SEC) em matérias destinadas a desvendar a violação de segredos, incluindo a violação da Lei Sobre Práticas Corruptas no Estrangeiro (FCPA).

O escrutínio das MNC aumentou também com a emenda da Directiva de Contabilidade da União Europeia que exige que todas as grandes empresas registadas como privadas na UE em relação ao sector extractivo tenham que fazer a publicação dos pagamentos que efectuam aos governos, projecto por projecto.<sup>48</sup>

Para além dos inconvenientes da demanda legal e da penalização que as MNC podem enfrentar pelo não cumprimento, há a considerar o elevado risco de reputação e manifesto prejuízo. Isto deve-se à sua grande exposição à imprensa e ao escrutínio global pelas organizações da sociedade civil (CSO). Os erros cometidos em forma de violação à lei anticorrupção têm o rápido efeito de produzir uma bola de neve com impacto desastroso nas relações públicas, chegando a afectar grandemente o valor das acções, a confiança do investidor, assim como o relacionamento com o governo em relação às operações de sustentabilidade a longo prazo.

Como consequência destes dois factores, as MNC tendem a assumir uma grande aversão ao risco quando se trata de corrupção e, de acordo com as fontes entrevistadas neste estudo, elas dão o máximo do seu esforço para evitar o envolvimento. Procedem assim em relação às diligências devidas junto aos parceiros, aos ajustamentos de regulamentos internos, como é o caso da aplicação de medidas de anticorrupção ancoradas a nível do Conselho de Direcção, dos códigos de conduta e demais medidas afins. Dada a envergadura das MNC e dado o facto de estas não dependerem apenas de um único mercado ou projecto para o seu sucesso comercial, têm procurado simplificar as formas de como rapidamente desembaraçar-se de negociações que possam prejudicar a sua integridade, o cumprimento da lei, a reputação ou a posterior sustentabilidade a níveis aceitáveis. De facto, o mesmo aconteceu em Moçambique em relação a projectos de investimento num valor total de mais de 100 milhões de US\$. Os projectos foram cancelados menos de 12 meses após o início de 2014, segundo

47 Consultar: Secção 922, Dodd-Frank Act

48 Consultar: Directiva de Contabilidade 2013/34/EU e Directiva de 2013/50/EU que emenda o Artigo 6 da Directiva de Transparência 2004/109/EC

fontes de negócios entrevistadas. Isto inclui especialmente casos de não investimento por receios de corrupção e não cancelamentos devido ao aumento do risco político causado pela contínua violência política no país.

Em relação ao impacto da corrupção no sector privado, um dos efeitos é o de que as MNC, com a sua aversão ao risco de corrupção, ficam desencorajadas a abraçar os mercados tidos como de alto risco de corrupção. Entretanto, nalguns casos, mesmo assim, perante uma situação de livre concorrência do mercado, umas MNC, aversas ao risco, podem ser substituídas por outras empresas com maior apetite de risco (ver: 4.3.1), mas apenas em relação a alguns projectos – principalmente aqueles tecnologicamente menos exigentes (ex, obras de construção de estradas). O não investimento pelas MNC pode, em muitos casos, significar que os projectos simplesmente não vão acontecer. Isto é problemático para Moçambique não apenas por falta de rendimentos e de produtividade, como também devido à natureza transformadora do investimento de muitas MNC. Tais investimentos muitas das vezes criam possibilidades de cadeias de valores amplamente lucrativas e, desta forma, contribuem para a diversificação da economia que confere oportunidades a um número considerável de outros negócios – principalmente ligados às empresas moçambicanas. Por causa disso, o não investimento pelas MNC tem o possível efeito de perda de PME ou grandes empreendimentos locais.

### **5.2.1.2. Grandes Empresas Domésticas**

No caso de grandes empresas domésticas, incluindo as empresas públicas (SOE) assim como de empresas internacionais não alistadas e que procuram diversificar-se fora do respectivo país de origem, a prevalência da corrupção na economia é duas vezes mais forte. Primeiramente, produzem um ‘imposto’ adicional num negócio contínuo. Tal acontece em relação aos custos inflacionados e à má qualidade e/ou exploração da mão da obra através do pagamento de salários baixos (consultar secção 4.2.3). Outro aspecto é o de existência de grande pressão neste tipo de empresas para se envolverem na corrupção. Trata-se, portanto, de pressão estrutural para se ganhar negócio num ambiente em que reina a corrupção, assim como o risco de cooptação e demanda de interesses facultados a custo zero a favor de Pessoas Politicamente Expostas (PEP) em troca de ‘protecção política’ e ‘acesso às oportunidades de negócio’. Estas PEP andam muitas vezes ligadas à administração pública e às autoridades do governo, duma ou doutra maneira, e o negócio que podem realizar tem sempre a ver com o acesso indevido a oportunidades a nível do governo/aparelho do Estado. No caso de interesses satisfeitos a custo zero, a consequência tem sido o aumento no custo de operação de quase todos os intervenientes e que equivale à perda sofrida pala satisfação do interesse a custo zero.

As grandes empresas domésticas e empresas internacionais não alistadas não são, em Moçambique, sujeitas às mesmas exigências, obrigações legais e de reputação como as aplicadas às MNC. Por causa disso, têm uma inclinação maior para entrar no jogo da corrupção, voluntária e involuntariamente. Se existem tantas empresas que têm aversão ao risco e abandonam o mercado (ver: secção 5.2.3), existem também muitas que perseveram, porquanto proliferam empresas que não deixam de aderir às oportunidades de negócio por razões de corrupção. Neste segmento de empresas a corrupção é mais prontamente abraçada como parte do jogo e por razões de necessidade premente de vencer contratos. As PEP que se associam a uma empresa tornam-se ‘mulas do negócio’ e se dedicam a trazer oportunidades aos respectivos parceiros mediante pagamento (pagamento de activo financeiro a custo zero).

O facto de em Moçambique existir uma grande proliferação de empresas de ‘promoção de investimentos’ espelha essa dinâmica. Através de um exame mais cuidadoso, muitas destas empresas servem de viadutos para os membros da elite política que não apenas prestam o seu serviço de ‘mulas de negócio’ como também cobram taxas relativamente brandas para merecerem a simpatia dos possíveis investidores. Para além do facto de poderem ter menos aversão ao risco do que as MNC, as grandes

empresas domésticas e os actores internacionais não alistados são o alvo preferencial dos funcionários corruptos, dado o seu poder económico e à situação de lucro percebida. Os funcionários corruptos sequiosos de renda geralmente hesitam entre as MNC, vistas como difíceis de aceitar pagamentos corruptos, e as PME, tidas como de benefício demasiado insignificante para o esforço valer a pena.

O impacto no sector privado é o de que os motores de crescimento do sector privado (com a excepção das MNC que são sujeitas a um regime especial anti-corrupção) estão sofrendo erosão e sendo esvaziados pela corrupção – ou mesmo induzidos a também recorrer à corrupção. À semelhança do que acontece com as MNC, os actores das grandes empresas domésticas podem funcionar como importantes multiplicadores económicos, agindo como locomotivas impulsionadoras de toda a cadeia de valores na economia. Devido aos custos impostos pela corrupção, os grandes actores locais acabam entalados e minados em relação ao crescimento e ao desenvolvimento de produtos e serviços adequados e competitivos. O facto de Moçambique ser classificado na posição 133 das 144 posições estipuladas pelo Fórum Económico Mundial como Índice Global de Competitividade para 2015-16 é, em grande medida, um indicador do dano causado pela corrupção na competitividade empresarial<sup>49</sup>. Em vez de estas empresas agirem como locomotivas do crescimento económico, por causa da corrupção deixam de exercer o papel de grandes empresas domésticas, tornando-se ‘empresas *zombie*’ a remoto controlo que, em última análise, só teriam a capacidade de sobreviver à custa da sua posição privilegiada de vencedoras da corrupção, ou vencedoras em concursos suspensos ou mesmo vencedoras em concursos viciados com a ajuda de uma PEP ou funcionando como mulas de negócios<sup>50</sup>. Sendo este um ponto de estrangimento para muitas empresas honestas, estas têm geralmente pouco espaço de manobras perante concursos viciados por falta do poder de interferir nas regras de jogo. A resposta mais comum tem simplesmente sido a de abandonar o mercado e procurar outras oportunidades noutros países com processos competitivos e concursos mais justos.

#### 5.2.1.2.1. Empresas Participadas pelo Estado (SOE)

A maioria das grandes empresas domésticas faz parte do grupo de empresas públicas parcial ou totalmente participadas pelo Estado (SOE) e empresas estatais. Tal é o caso das TDM, ADM, EDM, CFM, mas também empresas privadas com entidades públicas como accionistas/proprietárias e que desempenham actividades de interesse do público. Constituem exemplos a *Estradas do Zambeze* (portagem de estradas e pontes), a *Kudumba (scanners sem intromissão)*, a IMOPETRO (importação de combustível) e a EMATUM, esta última servindo de amostra ao presente estudo.

As SOE estão particularmente expostas ao risco de corrupção. Por um lado, possuem laços estreitos com o governo e com o partido dominante e em princípio são obrigadas a aplicar as normas do governo em matéria de gestão das finanças públicas, aquisição, etc. Contudo, na prática operam de forma isolada em relação aos órgãos reguladores (caso existam) e à supervisão do Estado (ex., UFGA e auditores do *Tribunal Administrativo*). Por causa disso, possuem um elevado grau de autonomia, pouca prestação de contas e alta impunidade, tornando-as muitas das vezes um ‘estado dentro do Estado’.

Muitas fontes consultadas no presente estudo foram unânimes em que as SOE e as parcerias público-privadas (PPP) nos projectos de infra-estruturas e construção são cada vez mais a maior fonte de práticas corruptas. No interesse da corrupção, as PPP proporcionam vantagem acrescentada de financiamento e operação de projectos de infra-estruturas em que o parceiro privado fornece o financiamento inicial, geralmente baseado no princípio *Construir, Operar e Transferir* (BOT). Contudo, no caso de Moçambique, muitos parceiros privados não possuem fontes próprias de capital para o investimento

49 Consultar: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf)

50 Mais vezes do que nunca os processos de concursos são suspensos no meio apenas para permitir que os contratos sejam adjudicados a determinada empresa. Os argumentos muitas vezes andam em torno da necessidade de ‘rapidez na decisão e no investimento’.



## Quadro 8: Tentativas da Privatização das TDM

**Tipo:** IV

**Caso:** Telecom (com a subsidiária MCell)

**Evidência/fonte:** Oral; **Qualidade:** alta-fidelidade

### Descrição:

Nos anos recentes houve a tentativa da parte da elite nacional de assumir a empresa pública de telecomunicações, a Telecom e a MCell, 'gerada' pela Telecom com 74% de acções. Envolveu, entre outros, o governo (Ministério dos Transportes e Telecomunicações), órgão regulador, *Instituto Nacional de Comunicações de Moçambique* (INCM) e outras individualidades bem colocadas ligadas ao partido no poder e a indústria privada de telecomunicações (*Vodacom*, *Movitel*). O objectivo aparentemente seria o de enfraquecer economicamente as TDM, forçá-las a uma privatização e tomar as suas infra-estruturas nacionais ('infra-estruturas de retaguarda segura') em parceria com outros investidores/usuários que pagariam uma renda pelo uso das infra-estruturas. Os parceiros internacionais das TDM são a empresa portuguesa *Visabeira*, com 50% da *TVCabo*, e *Televisa* (ficando a TDM com os restantes 50% em ambas as empresas). A *Visabeira* (também dona de uma cadeia de hotéis *Girassol*) é gerida fora de Portugal e, de acordo com as fontes, não tem apresentado contas e nem tem pago dividendos às TDM durante os últimos anos. Em 2014, a MCell, a qual usa a infra-estrutura técnica das TDM tem, até 2014, acumulado retroactivos de 50 milhões de US\$ a favor das TDM, para além de 10 milhões de US\$ do governo, incluindo o ministério de tutela das TDM. Grande parte do investimento das TDM no anel fibra óptica, base de ligação para as residências/ consumidores (Fibra para as Casas \_ FTTH) não foi autorizada e o concurso de 200 milhões de US\$ para o anel fibra óptica, já adjudicado à ZTE em 2014, foi cancelado. Em consequência disso as dívidas acumuladas e a falta de investimento de inovação na TDM, que mesmo assim produziu lucros até 2012, trouxe perdas em 2014. A dívida acumulada de um total de 60 milhões de US\$ pode ser encarada como consequência de conluio e corrupção destinados a alienar o património estratégico das TDM.

público. Pelo facto de os dirigentes andarem sempre ligados às sedes e às redes do poder político e económico, as garantias soberanas do Estado são cada vez mais usadas a favor das PPP nos mercados de capital. Sem garantias soberanas, o financiamento seria proibitivamente dispendioso e o projecto jamais aconteceria. Os casos pontuais são a EMATUM e *Aerportos de Moçambique* (ADM), este último financiando grande parte da reabilitação de aeroportos através de crédito comercial. Como consequência, a distinção entre o 'privado' e o 'público' torna-se ténue, criando um ambiente no qual reina o conflito de interesses e o conluio entre os políticos detentores da cadeia e o interesse privado e, deste modo, levando a que aumentem os esforços de forçosamente 'privatizar' activos do Estado para ganhos privados e, a título de exemplo, temos o caso da Telecom (consultar a Caixa 8).

As SOE estão particularmente expostas ao risco de corrupção de vários tipos (fraude, desfalque, suborno, concurso não transparente, etc.). De acordo com a pesquisa recentemente levada a cabo na África Austral, incluindo Moçambique, «a corrupção impacta negativamente as SOEs de forma bastante concreta. Por exemplo, por causa do suborno e da corrupção, o projecto realizado através das SOEs atrasam, são mal concluídos ou terminam abaixo dos padrões. Em determinados casos a corrupção leva a que as SOEs fiquem cronicamente presas ao subsídio do governo. A corrupção no sector das SOE também leva à distorção dos mercados e à perda de confiança pública no uso de activos públicos pelas SOEs» (Crane-Sharef, 2015: 28). Mesmo assim são raros os casos em que as contas sejam escrutinadas em público pelo Auditor Geral (TA/3ª Secção), concursos supervisionados pela UFSA ou gestores legalmente responsáveis no caso de má gestão ou corrupção.

Na sua qualidade de grandes empresas privadas domésticas, as SOE estão sob intensa pressão de cooptação e cessação de interesses satisfeitos a custo zero a favor de PEP em troca de 'protecção política' e de 'acesso às oportunidades de negócio' – em grande medida vindas do governo/aparelho do Estado. A diferença entre a grande empresa privada doméstica e as SOE é o facto de a inclusão de PEP e dos interesses das elites na esfera de influências de negócios da SOE ser tipicamente mais fácil e ocorrer a portas fechadas. À semelhança disso, dado o papel de relevo do Estado na economia, nas oportunidades de negócio a partir do governo e do Estado, assim como das oferecidas pelas SOE, estas são mais prontamente controladas e vendidas por indivíduos bem colocados.

### **5.2.1.3. Pequenas e Médias Empresas (PME)**

Entretanto, as PME não se expõem a ameaças de corrupção tanto quanto as grandes empresas por serem encaradas como menos lucrativas e sujeitas a uma certa concorrência<sup>51</sup>, mas, mesmo assim, também têm enfrentado esse risco. A diferença consiste no facto de as PME, a quem se demanda práticas corruptas, poderem facilmente fazer ver que ficam sem lucro e acabam por fechar a empresa ou entrar na bancarrota. Enquanto as grandes empresas conseguem 'folgadoamente' pagar os actos de corrupção sem prejudicar em grande medida a liquidez e o lucro, no caso das PME, o risco da demanda corrupta que 'mata a galinha que põe o ovo' é muito maior.

Uma das principais estratégias de mitigação a favor das PME consiste, do ponto de vista dos empresários e gestores das PME, em actuar no sector informal. Porquanto desta forma também se pagam práticas corruptas – mas, por exemplo, só para os agentes tributários ou do Ministério do Trabalho, representando ambos o mal menor, de acordo com o testemunho de algumas fontes entrevistadas. Esta 'estratégia de adaptação' das PME é endémica e é a razão que faz com que a economia informal em Moçambique cresça cada vez mais. De acordo com Schneider (2007)<sup>52</sup>, o sector informal representava, em 2006, cerca de 42.4% da economia total e, entretanto, as fontes entrevistadas acham que representa hoje

51 Em contrapartida, muitas das SOE têm posições monopolistas no mercado moçambicano, i.e., sem concorrência palpável.

uma percentagem acima dos 50%. Um estudo de 2009, citando as estatísticas mundiais, sugere que 75% da população economicamente activa tem emprego no sector informal em Moçambique.<sup>53</sup>

Se se tomar a estimativa de Schneider, de 42.4% da economia como informal e como base de análise, isso leva a que a receita total em impostos do sector privado seja correspondente a apenas 57.5% de toda a actividade económica (Schneider, 2007). Tomando este resultado e calculando as possíveis perdas do Estado, o custo médio (mínimo) da informalidade em relação ao Estado (somente a partir da perda de receitas de imposto) será de 452 milhões de US\$ por ano. Devido à complexidade dos factores que levam as empresas formais ao informal, assim como dos factores que levam as empresas não formalizadas a não se formalizarem, tem de se ter em conta que os números serão maiores e, contudo, foram omissos neste cálculo de corrupção.

O impacto da corrupção nas PME é o prejuízo do rendimento destas, compreendendo um conjunto de factores que induzem a empresa a aderir ao informal. Este procedimento, por sua vez, torna-se inibidor da expansão de negócios, já que quanto maior o perfil da PME, maior é o apetite predador dos funcionários que demandam parte dos lucros em forma de suborno. A falta da possibilidade de expansão significa que a PME passará a empregar um número limitado de trabalhadores e a pagar salários baixos. De facto, as PME só empregam trabalhadores no contexto ilustrado nas estatísticas acima, embora na realidade os dados possam ultrapassar em grande medida tais limites. Isto deve-se ao facto de a permanência no informal constituir um limite natural à expansão e crescimento da PME. Por exemplo, um negócio informal de uma família que queira permanecer 'em baixo do radar' e fora do alcance dos oficiais tributários predadores, dificilmente pode alcançar novas oportunidades de negócio no quadro do conjunto de clientes já conhecidos. Consequentemente, a PME informal familiar dificilmente poderá contratar novos trabalhadores – principalmente se se tratar de pessoas de fora (não membros da família). A remoção desta barreira para o crescimento da PME, i.e., a remoção da necessidade de a PME permanecer na informalidade tem grande probabilidade de resultar em expansão de negócios, podendo, por sua vez, contribuir a favor da criação de emprego. Os incentivos de criação de PME informais com o desejo de se formalizarem constitui a estratégia-chave de criação de emprego em Moçambique, país que em África apresenta o mais elevado índice de crescimento populacional. De modo particular, isto tem que incluir a redução da corrupção a que a PME está exposta, constituindo tal facto a razão por detrás da operação informal.

#### **5.2.1.4. Acesso ao Financiamento**

Grande parte do custo que recai sobre o sector privado resulta do elevado custo do crédito por causa da estrutura oligopolista e da corrupção no sector financeiro. Na pesquisa para este estudo foram identificados casos de conluio entre os dirigentes desse mesmo banco ou de outros bancos, geralmente reportado como um problema recorrente no sector financeiro. Isto principalmente tem a ver com a cobrança de comissões sobre o valor do crédito oferecido ao cliente. Geralmente cobra-se uma 'taxa extra' de cerca de 5% do valor do crédito em cerca de 20% de todas as transacções de crédito afectadas. Tomando os dados do crédito doméstico ao sector privado e o crédito ao governo e às SOE como unidade de medida, isto representará uma soma anual de cerca de 42 milhões de US\$. Esta prática aumenta o custo do crédito ao sector privado, o que exacerba ainda mais um dos principais obstáculos à livre concorrência da economia Moçambicana. Contudo, a falta do acesso ao financiamento é o maior obstáculo à realização de negócios em Moçambique, de acordo com o Relatório Global sobre a Livre Concorrência produzido pelo Fórum Económico Mundial, mais do que a corrupção.<sup>54</sup>

Associado à natureza porosa da economia Moçambicana, este mal mutila a capacidade do investimento doméstico na actividade produtiva. Assim, retira o papel do investimento doméstico como um

53 <http://www.speed-program.com/wp-content/uploads/2012/09/Informal-Sector-Study.pdf>

54 Consultar: p.296 in [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf)

importante factor no crescimento e desenvolvimento da economia. A bibliografia sobre corrupção e o seu efeito nefasto no investimento (doméstico) tem sido unânime nos últimos 15 anos. Nos primórdios de 2001, Mo defendia que o investimento privado seria consumido pelo investimento público nos países cada vez mais corruptos. Ele argumentava que isto se deve ao facto de a corrupção se tornar generalizada e os investimentos não poderem reflectir uma óptima distribuição dos recursos. Os contratos e os negócios são realizados entre amigos ou entre indivíduos corruptos, o que torna o investimento público menos eficiente e maior do que o necessário. Tinha que haver um limite para os inovadores e novos actores no acesso ao mercado de contratos, sem o que fica retardada a diversificação e o crescimento económico. Haque e Keller (2008) reforçam o argumento inicial de Mo por constatarem que à medida em que a corrupção aumenta, também aumenta o investimento público. Contudo, o produto ganho por cada dólar investido não tem o efeito que teria se não houvesse corrupção. Assim, o investimento público pode crescer em milhões de dólares mas não produz mais ou melhores serviços, retardando, assim, o crescimento económico. Isto pode igualmente levar ao efeito de substituição argumentado por Mo (2001).

Assim, a substituição do negócio privado pelo das SOE, aliado à falta de acesso ao crédito economicamente razoável, mina a livre concorrência de toda a economia, ficando difícil operar qualquer negócio. Isto flagela ainda mais as empresas Moçambicanas já que possuem menos alternativas de acesso às fontes internacionais de financiamento alternativas, quando comparadas com as empresas internacionais. Das empresas Moçambicanas afectadas, as PME são as que estão em situação pior, já que geralmente não possuem o colateral de retorno para oferecer em função dos respectivos créditos. O problema torna-se ainda pior no sector de empresas informais. É que para estas, uma das avenidas de acesso às finanças é o sector informal que, dada a sua natureza não regulada, é extremamente arriscado e oneroso.

### 5.2.2. Custo e Proveito, Fazer Negócios e Investimento

Como acima vimos, os custos da corrupção em Moçambique são elevadíssimos. Estando o sector privado directamente exposto a este mal, estes custos continuam, no entanto, a ser tramitados através dos negócios. Isto quer dizer que qualquer pessoa acaba sempre pagando o preço. Quer o sector público, quer o consumidor privado, quer ambos, ninguém escapa. Isto manifesta-se em forma de custo sem proveito e custos inflacionados de bens e serviços. As consequências indirectas variam entre os sectores e de projecto a projecto, mas tendem sempre a ser graves. Nalguns casos levam à desistência dos planos de realização de investimentos e, consequentemente, na fraca criação de empregos e na contínua fragilidade dos meios de subsistência. Para outros sectores, por exemplo, os da construção e infra-estruturas, a falta de qualidade e de longevidade das obras por causa da corrupção pode mesmo impor-se como uma questão de vida e morte.

A deterioração da qualidade como consequência da corrupção representa um grande problema e nalguns casos aumenta em grande o custo do orçamento. Em muitos concursos os concorrentes arrematam as obras por via da corrupção e, quando a qualidade do resultado final é péssima, chega-se até a recorrer ao 'concorrente que perdeu' para fazer bem a obra do 'concorrente vencedor'. Aqui o Estado paga três vezes: a) à empresa que no fim não executa a obra; b) aos funcionários corruptos que beneficiam da adjudicação do concurso; c) à empresa que de facto acabará executando a obra. Geralmente esses casos de ter que contratar outro que execute bem a obra só ocorrem sob demanda e exigência de empresas internacionais – principalmente no sector de infra-estruturas, tais como portos e caminhos-de-ferro, etc. No pior dos casos, o trabalho mal feito é simplesmente aceite como 'coisas da vida' (ex., obras de estradas mal feitas) na perspectiva de que, havendo problemas, nascerão novas oportunidades de corrupção graças a uma obra de má qualidade que vai precisar de ser substituída (a exemplo de uma estrada mal feita que será varrida pelas próximas chuvas).

Isto influencia e deita abaixo a pontuação de Moçambique no Índice do Banco Mundial Sobre Fazer Negócios<sup>55</sup>. Moçambique caiu 5 pontos do lugar 128 em 2015 (o melhor alcançado desde 2008) para o lugar 133 em 2016. E isto continua a colocar Moçambique no topo dos três piores países das economias da África Subsariana (SSA), mas existe claramente espaço para melhorias. A Zâmbia, a África do Sul, o Botswana, as Maurícias, Cabo Verde, entre outros, todos ultrapassam Moçambique mas podem ser introduzidas reformas importantes através de lições e iniciativas a serem identificadas e aprendidas a partir daqueles países. Esta é que é particularmente a causa na métrica do reforço dos contratos. Nesta classificação Moçambique aparece como a segunda pior economia atrás de Angola. Isto é sintomático de um Estado de direito mas com tribunais fracos e actuações de livre arbítrio no seio dos funcionários públicos.

---

55 <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/mozambique/>

## 6. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

### 6.1. Conclusões

#### 6.1.1. Efeitos na Economia e nos Serviços Públicos

A imagem que emerge da análise é a de que a economia de Moçambique e, por implicação, a sociedade em geral, está severamente mutilada pela corrupção.

A matriz de valores agregados na amostra proposta sobre casos de corrupção no Anexo 7.3) permite-nos calcular a estimativa do custo geral directo de todos os casos documentados. O total anual acumulado do custo da corrupção, segundo os valores actuais, situa-se entre 4.8 e 4.9 biliões de US\$, o equivalente a cerca de 30% do PIB de 2014. Esta percentagem situa-se bem acima da média de todos os países africanos citados na secção 1.

Os casos ‘mais gritantes’ de corrupção na amostra e com valores consideravelmente acima dos 200 milhões de US\$ cada, incidem sobre cinco áreas, nomeadamente:

- Alfândegas;
- EMATUM;
- Sobrefacturação nas importações de combustíveis líquidos;
- *Procurement* no sector das telecomunicações;
- *Procurement* no sector das obras públicas/construção.

No período em análise (2002-2014), as práticas corruptas nas alfândegas podem ser identificadas como a principal causa de danos na economia (ver anexo 7.2) envolvendo elevadíssimas somas de transacções ilícitas. Os subornos nas alfândegas ligados ao evitamento do pagamento de direitos de importação encarecem grandemente o custo ao Estado. A única perda mais importante de recursos públicos registada na amostra está relacionada com a montagem de um sistema paralelo de desalfandegamento destinado a contornar o sistema oficial MCNET. Custou ao país cerca de 2.5 biliões de US\$ por ano, i.e., mais de 1 bilião de US\$ mais do que o orçamento total em educação e saúde (1.4 biliões de US\$) em 2015.

As fontes orais consultadas apontam igualmente a crescente importância das SOE, principalmente das empresas privadas participadas pelo Estado, assim como as PPP como sedes da corrupção. Os danos infligidos por determinados tipos de corrupção associados a estas têm a ver com o conluio e com o manifesto conflito de interesses e são a segunda causa de danos causados pela corrupção nas alfândegas. Parece que o caso da EMATUM é emblemático neste tipo de corrupção. Os autores querem, no entanto, também neste contexto, reafirmar a sua premissa apresentada na secção introdutória que os casos de corrupção documentada ou visível podem estar apenas a representar o topo do *iceberg*.

A Tabela 5, a seguir, dá a dimensão exacta do custo total (médio anual) de perdas devido à corrupção durante o período em análise (10 anos) em função das variáveis macroeconómicas agregadas para 2014 e 2015.

**Tabela 6: Custo total de casos de corrupção em relação aos agregados económicos (em%)**

Corrupção como percentagem de	%
Despesas de 2014 (executadas)	71.7
PIB de 2014	30.8
Investimento total de 2015 (orçamento)	195.2
Despesas com a educação 2015 (orçamento)	362.8
Componente externa do orçamento 2015 (orçamento) *	287.1

Fonte: autores, com base no DNO, 2015

\* ODA + crédito

O valor monetário do custo da corrupção acumulado ao longo do período coberto pela amostra pode ter duplicado teoricamente o orçamento de investimento para 2015, sendo mais do que o triplo das despesas planificadas para a educação. E esse valor poderia dar cobro a quase três vezes o valor da ajuda mais o crédito externo orçamentado para 2015.

Com base na análise da secção 4.2 constata-se que a corrupção é estimada como tendo causado uma perda de cerca de 11.6% da média de receita dos anos de 2012 a 2015. Juntamente com a perda nas despesas de 4.8 biliões de US\$ para esse mesmo período, o Estado perdeu 5.3 biliões de US\$ ou 86% do orçamento médio de 2012-2014. Isto quer dizer que do ponto de vista de estatística o Estado distribuiu por habitante menos 205 US\$ do que poderia ter distribuído se não houvesse corrupção.

O impacto da corrupção na economia é igualmente grave.

Em termos de valor acrescentado a corrupção é responsável pela perda de 2.5 biliões de US\$ ou acima de 17% do valor médio do Valor Acrescentado, entre 2012 e 2014, querendo dizer que cada pessoa teria perdido 98 US\$ por ano por conta da corrupção ou cerca de 18% em função do que seria a sua renda sem a corrupção. Os sectores que foram mais afectados pela corrupção são as obras públicas, a pesca (com EMATUM), os serviços e os transportes e comunicações.

Conforme se discute na secção 5, a corrupção produz efeitos indirectos de muito maior alcance na prestação dos serviços públicos, na pobreza e no bem-estar social em geral. Os dados fornecidos a este estudo confirmam em grande medida as conclusões tiradas em relação a Moçambique e outros países. Ao volume dos recursos fiscais drenados pela corrupção poderia ter sido dada melhor utilidade nos sectores prioritários, com destaque para a educação e a saúde.

Finalmente, convém salientar que os resultados discutidos acima representam, do ponto de vista dos autores, um cenário razoável. Contudo, por um lado, o custo geral real pode ser de longe mais alto se atendermos que a nossa amostra apenas equaciona a ponta visível do 'iceberg' da corrupção, o que pode ser considerado como 'o pior' dos cenários. Por outro lado, o custo pode mesmo ser inferior ao total estimado como valor do custo da corrupção. Seria assim se assumíssemos que poderia haver duplicação de contagem nalguns casos, p. ex., no caso de evasão fiscal e corrupção nas alfândegas ou nos fluxos ilícitos de capitais e evasão fiscal. Este poderia ser considerado o 'melhor dos cenários'. Contudo, é, do ponto de vista de metodologia, quase impossível gerar e verificar os dados necessários para se entrar em tais distinções. Podemos, portanto, postular que os números apresentados e discutidos acima reproduzem um cenário realístico e plausível.

### 6.1.2. Efeitos no Negócio e no Sector Privado

Na perspectiva do sector privado, uma das principais áreas de preocupação são as alfândegas onde a corrupção produz um impacto directo e sufocante no negócio, bem como no orçamento do Estado. Existe uma gama de aspectos e mecanismos envolvendo o suborno directo assim como a subfacturação comercial. Foram, contudo, introduzidas reformas positivas tais como o JUE, responsável pelo aumento da receita do Estado em 15% no seu primeiro ano de operação. Este sistema não está a ser operacionalizado na totalidade e uma grande percentagem (30%) das importações continua a ser canalizada através do antigo sistema manual TIMS. Isto acarreta perdas consideráveis em prejuízo do Estado por atrofiar a receita e introduzir pontos de entrada de contrabando e de outras mercadorias ilícitas.

A corrupção tem igualmente impacto na estrutura do sector privado com consequências generalizadas dentro da economia moçambicana pelo facto de:

- Impedir a entrada de certas MNC;
- Inibir ou atrasar o investimento planificado;
- Minar a livre concorrência entre as grandes empresas domésticas, incluindo as SOE que, por sua vez, se tornam corredores do negócio corrupto.

Entre outros factores, tudo isto prejudica e ameaça o estabelecimento de uma cadeia de valores que poderia agir como motor do crescimento económico e que possivelmente poderia abrir novos sectores de actividade para as empresas Moçambicanas. Enquanto isso, as PME continuam a ser arrastadas para a informalidade, inibindo, assim, o seu crescimento e expansão, o que culmina com o bloqueio na criação de emprego. A luta árdua das empresas Moçambicanas é prejudicada ainda mais pelo facto de estarem a aumentar a corrupção e o custo do dinheiro no sector financeiro, agindo como barreira na expansão de negócios e no investimento. As PME continuam relutantes em se deixarem crescer

demasiado com medo de serem visadas pelos barões e funcionários predadores e, por causa disso, preferem continuar a pagar migalhas aos corruptos e permanecerem na informalidade. Mesmo que quisessem expandir para o sector formal, a primeira barreira seria a dificuldade de acesso aos meios financeiros. Não é por acaso que o sector privado em Moçambique – principalmente o das PME – é fraco e sem capacidade de satisfazer os padrões exigidos pela cadeia global de valores. O princípio de custo e proveito é sempre esvaziado, o que se reflecte na perda de competitividade das empresas Moçambicanas.

Outro impacto indirecto da corrupção no sector privado é o facto de certas companhias ficarem atraídas e ligadas ao mercado de Moçambique, enquanto outras são estorvadas ou excluídas. No pior dos casos, isto leva a que determinados grupos de empresas ‘vigaristas’ se seleccionem entre si para prestar serviços sem a observância dos interesses de custo e benefício e com qualidade péssima ou deficitária. Portanto, a corrupção influencia directamente todo o tipo de parceiro que Moçambique tente atrair para prestar serviços. Em resultado disso, a situação tem o potencial de afectar a reputação internacional do país. Neste caso, Moçambique deve tomar muito cuidado para não ser definido como um país de risco (global). Dado que a preocupação global em relação ao tráfico de mercadorias ilícitas, de pessoas etc. também afecta Moçambique, é necessário controlar a corrupção para recuperar a imagem do país no mundo mais do que se tem conseguido até à data.

### 6.1.3. Efeitos na Reputação

O custo da corrupção em Moçambique não é apenas monetário, económico ou social. Mais do que isso, tem o potencial de determinar o destino e lugar do país no concerto mundial. Pode afectar a política de negócios estrangeiros e as relações internacionais, assim como a segurança nacional e dos cidadãos. Quanto mais evidente for a imagem de Moçambique como de Estado corrupto e de facilitador de tráfico e fluxos financeiros ilícitos, maior será o desafio de os líderes políticos Moçambicanos convencerem o mundo do contrário.

Ao avaliar o ambiente de negócios e a reputação internacional de Moçambique, é impossível ignorar o facto de Moçambique já possuir uma reputação não necessariamente abonatória. Além das já mencionadas pontuações do CPI e de outras classificações (ver secção 1), o país tem demonstrado sinais preocupantes. De acordo com o Índice Basel Anti-Lavagem de Dinheiro (AML) do ano de 2015 (classificação anual avaliando 152 países em relação à lavagem de dinheiro e ao risco de financiamento terrorista), Moçambique (na sua posição 7) ocupa o lugar cimeiro no grupo dos dez países de maior risco ao lado do Irão, Afeganistão, Tadjiquistão, Guiné-Bissau, Mali, Cambóia, Uganda, Suazilândia e Mianmar.<sup>56</sup> A África é a região de maior risco e Moçambique é o terceiro país mais arriscado em África depois de Mali e Guiné-Bissau, sendo estes últimos dois considerados Estados falhados ou a caminhar para estados falhados. O Índice AML menciona especificamente a prevalência de elevadas taxas de corrupção percebida, falta de força judicial e falta de transparência pública e financeira como factores facilitadores da lavagem de dinheiro e do financiamento ao terrorismo.

Por isso, a corrupção indirectamente determina o tipo de país que Moçambique é e pretende ser e determina o tipo de parcerias que terá (com empresas e negócios estrangeiros). Em última análise, as parcerias é que determinarão se o país poderá conhecer desenvolvimento inclusivo abrangente e na base da liberdade, objectivo do movimento de libertação, Frelimo, durante a luta anticolonial, ou se, 40 anos depois da independência o país pretende ser visto apenas como outro caso de cleptocracia governativa (no mínimo) ou como centro internacional do tráfico de bens ilícitos e transacções pouco claras (na pior das hipóteses).

<sup>56</sup> [https://www.baselgovernance.org/sites/collective.localhost/files/documents/basel\\_aml\\_index\\_2015\\_media\\_release\\_final.pdf](https://www.baselgovernance.org/sites/collective.localhost/files/documents/basel_aml_index_2015_media_release_final.pdf)

#### 6.1.4. Corrupção e Políticas Domésticas

Para além dos custos políticos no panorama internacional, o impacto e o custo da corrupção em Moçambique também caracterizam a política doméstica e as parcerias regionais com grande impacto no exercício contínuo do poder pelo partido no poder. O estudo aborda principalmente matérias sobre a distorção orçamental e que ajuda a manter um sistema de governação no qual a corrupção encontra formas de sobrevivência.

A falta de controlo da corrupção conduz ao aumento do custo político do partido no poder em relação à sua permanência no poder, podendo elevar os partidos da oposição – principalmente os mais críticos da elite corrupta e da exclusão do cidadão normal. Do ponto de vista de algumas fontes entrevistadas neste estudo, o crescimento renovado da Renamo em 2014 e o aumento dos assentos do MDM no parlamento não pode andar dissociado do facto de o partido no poder ser encarado por muitos como patrão que se serve a si mesmo e interessado em alargar o seu patronato e benefícios apenas para os seus membros, em vez de governar para o interesse de todos os Moçambicanos.

Esta dinâmica não pode ser subestimada já que Moçambique é o país com uma população jovem e de crescimento mais rápido em África e que já começa a andar bem informada em assuntos governamentais, de má gestão e corrupção. A experiência de outros quadrantes de África mostra que a combinação dos jovens maioritariamente desempregados, ao lado do enriquecimento da elite, incluindo através da corrupção, pode resultar em dinâmicas produtoras de novas regras de mudanças em qualquer regime – mesmo aqueles que tentam agarrar-se ao poder valendo-se da repressão e de um crescente autoritarismo. Um efeito indirecto da corrupção é o facto de o partido no poder já beneficiar de um terreno movediço no seu controlo de acesso aos recursos do Estado e enfrentará cada vez mais dificuldades para vencer eleições de forma justa, facto que leva a que a democracia seja esvaziada por focos cada vez maiores de poderes hegemónicos, autoritarismos e repressões como fazendo parte da ordem do dia.

No caso de Moçambique existem motivos para reserva de optimismos. No encontro dos antigos movimentos de libertação na África do Sul, o Presidente Nyusi, que também é Presidente da Frelimo, mostrou a ligação entre a sobrevivência política dos partidos no poder, por um lado, e a prosperidade económica e a cooperação, por outro lado. Ele deu ênfase à necessidade de se 'abrir portas aos nossos homens de negócios e aos demais intervenientes da nossa economia, para que juntos possam encontrar a forma de evitar o sufoco que a presente conjuntura se inclina a impor'.<sup>57</sup> O presidente parece, desse modo, reconhecer o papel estratégico de um sector privado de negócios e de parcerias bem gerido, podendo jogar um papel importante na prestação de melhores serviços a longo prazo na perspectiva de negócios.

---

57 Moçambique: Nyusi Apela para a Unidade de Todos os Antigos Movimentos de Libertação. In <http://allafrica.com/stories/201511210007.html>

## 6.2. Recomendações

As recomendações alistadas a seguir são informadas não apenas pelas conclusões das secções anteriores, como também pelas considerações discutidas em todas as outras partes deste relatório.

### 6.2.1 Perspectiva a médio e longo prazos

As intervenções do governo a médio e longo prazos, as instituições anti-corrupção, o sistema de justiça, o parlamento e os Actores Não Estatais (ANE) precisam de incidir sobre as seguintes cinco áreas de prioridade:

#### 6.2.1.1. Alfândegas

O JUE foi capaz de aumentar a receita do Estado em anos sucessivos até 2015 (apesar da redução do comércio transfronteiriço em 2014/15). Como tal, tem sido um instrumento-chave que permite a redução do poder discricionário dos funcionários fronteiriços em esquemas de solicitação de subornos, reduzindo, assim, a exposição dos comerciantes. Não há dúvidas que a eficiência e a receita do Estado aumentaram depois da introdução do sistema JUE. Esta Janela Única Electrónica é a 'auto-estrada' que permite a redução da prevalência da subfacturação. Esta prática pode ser limitada se o agente operador do sistema JUE estiver ligado ao sistema Sul-Africano, mesmo na fronteira, e se houver partilha de informações em tempo real.

Um dos calcanhares de Aquiles no sistema alfandegário continua a ser o uso reiterado do sistema manual TIMS anterior ao JUE e que devia ter sido substituído por este. O TIMS continua a ser usado numa grande variedade de fins. Consta que o sistema permite contrabando e importações fora do registo oficial para além das importações dos projectos do governo. A estimativa total das importações através do TIMS é de 30% do total das importações. O sistema paralelo TIMS de desalfandegamento evita o pagamento de direitos, a aplicação de tarifas e impostos e permite a não prestação de contas. Como tal, representa uma grande perda para o Estado.

Portanto, constituem **recomendações**:

- Implantar o sistema JUE e torná-lo obrigatório para todos os agentes e entidades económicas, incluindo órgãos do governo e entidades participadas pelo Estado;
- Garantir que toda a violação dos impostos e direitos de importação e as isenções passem pelo sistema JUE;
- Encerrar o 'buraco' da TIMS o mais urgente possível.

#### 6.2.1.2. Empresas Participadas pelo Estado e Parcerias Público-Privadas

Como se demonstra na secção anterior, a SOE é geralmente vulnerável à prática de corrupção em várias formas. O mesmo se aplica às empresas privadas cujas acções têm subscritas entidades públicas e as parcerias público-privadas (PPP). Os produtos e serviços que oferecem são no campo de bens de consumo (água, electricidade, aeroporto, telecomunicações, etc.) e são sectores privados de grande importância que fornecem os serviços básicos ao público em geral. A melhoria do seu escrutínio e transparência é deveras preponderante. Há um pacote de medidas a serem contempladas e que fazem parte das recomendações que são: a aprovação da legislação específica, a melhoria dos controlos externos e internos através de auditorias, assim como a adopção de normas de prestação de contas e medidas anti-corrupção em todas as SOE de Moçambique. A recente Lei de Direito à Informação<sup>58</sup>

58 Lei 34/2014 de 31 de Dezembro de 2014

ajudará a tornar as SOE e as empresas privadas mais transparentes e responsáveis em termos de gestão e práticas de aquisição, com a multiplicação dos esforços de bom desempenho.

#### **Constituem recomendações:**

- Elaboração e debate público da legislação específica para as SOE, de acordo com as recomendações da OECD da África Austral, mencionada na secção 5.2.1.2.1;
- Publicação de relatórios de contas das SOE;
- Promoção de auditorias especiais (forenses) às SOE e PPP seleccionadas.

#### **6.2.1.3. Sector Público e Serviço Civil**

O estudo apresentou provas de um sector público moçambicano vulnerável a várias formas de corrupção. Os concursos públicos são particularmente vulneráveis à corrupção, da mesma maneira como os recursos orçamentais são vulneráveis ao roubo, desfalque ou abuso de todo o tipo. Mesmo a extorsão em termos de pagamento extra feito à polícia de trânsito ou nas escolas e hospitais constituem formas de personificação da corrupção contra o cidadão comum e particularmente nas camadas mais pobres.

#### **Recomendações:**

- Implantação das campanhas de ‘Prova de Vida’ recentemente introduzidas na administração pública e estendê-las às instituições e SOE, com actualizações regulares;
- Repensar e reestruturar a *Unidade de Formação e Supervisão de Aquisições* (UFSA) do Ministério da Economia e Finanças, visando torná-la mais independente, competente e interactiva;
- Tomar medidas disciplinares e judiciais exemplares contra determinados políticos e funcionários do Estado envolvidos na prática de corrupção.

#### **6.2.1.4. Legislação e Instituições Anti-Corrupção**

A legislação anti-corrupção está incompleta e as instituições de luta contra a corrupção são fracas, com falta de recursos e lentas em lidar com o julgamento de culpados (consultar Secção 1).

#### **Recomendações:**

- Fortalecer a capacidade institucional e de recursos humanos na GCCC e fortalecer a capacitação técnica, as ferramentas e os instrumentos, incluindo a compreensão básica das configurações da economia política moçambicana e do seu funcionamento;
- Promover a cooperação entre a GCCC e os centros internacionais de excelência, ex., a Academia Internacional Anti-Corrupção (IACA), U4 Centro de Recursos Anti-Corrupção, etc., assim como a colaboração entre a GCCC e a CIP;
- Desenhar e administrar cursos técnicos de formação específica em economias anti-corrupção, análise, documentação e avaliação do Procurador-Geral Adjunto anexo ao GCCC;
- Advocacia e medidas do governo visando aprovar e implementar o Ponto 11 do Plano de Acção para a implementação do PLAC.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Isto inclui, entre outros, a elaboração e adopção de estatutos e recrutamento do pessoal e estabelecimento de uma autoridade central de protecção das vítimas (*Gabinete Central de Protecção a Vítima \_ GCPV*).

### 6.2.1.5. Negócio e investidores

Um dos mais importantes factores de capacitação para um sector privado vibrante é o **acesso ao financiamento**. A corrupção no sector financeiro não só entrincheira o fenómeno como também mina toda a competitividade das empresas e da economia. Isto afecta grandemente as PME moçambicanas por reduzi-las a alternativas bastante limitadas de acesso ao financiamento onde quer que seja. O acesso ao financiamento é o maior obstáculo de fazer negócios em Moçambique, muito mais do que a corrupção, e é um factor que contribui para o facto de a maior parte das empresas operarem na informalidade. Isto inibe o crescimento da empresa, o acesso ao emprego e prejudica a agenda do governo de criação de emprego.

#### Recomendações:

- Tomar medidas de redução de custo geral de financiamento introduzindo factores de maior competição no sector financeiro;
- Impulsionar incubadoras de negócios que promovam a criação de novas empresas, assim como a orientação de empresas informais para a situação de formalidade;
- Incluir pacotes de formação anti-corrupção e estabelecer um currículo de formação em gestão.

Sobre os **parceiros e investidores estrangeiros**, a recomendação-chave é a de se encontrar sinergias nas normas legais junto aos investidores e ao sector privado de uma forma geral. Isto significa fundamentalmente tentar atrair 'boas parceiras', quer dizer, ter um parceiro sujeito a um regime legal exigente na perspectiva de rejeitar comportamento corrupto. Com tais parceiros, no lugar de se dar garantia aos fracos e lentos mecanismos de reforço da magistratura moçambicana, há que incidir sobre o factor adicional de promoção do cumprimento e probidade. Este tipo de empresas tem potencial para atrair 'empresas limpas', tais como as dum governação corporativa interna robusta, e, em combinação, podem introduzir toda a 'virtuosa cadeia de valores'. Existe um benefício acrescentado para empresas Moçambicanas que façam parte dessa virtuosa cadeia de valores. Nomeadamente, pelo facto de serem encaradas como 'boas parceiras', assim como encorajando-as a favor de parcerias preferenciais em Moçambique e a nível internacional.

#### Principais recomendações

- Procurar atrair parceiros sujeitos a regimes legais internacionais de anti-corrupção;
- Procurar atrair parceiros com uma boa governação interna e mecanismos anti-corrupção;
- Impulsionar o estabelecimento de virtuosas cadeias de valores nas quais o 'bom parceiro' cria laços com parceiros de outros 'bons parceiros' de modo a se criar uma aliança contra a corrupção;
- Impulsionar a proliferação de uma boa governação corporativa no seio das empresas e SOE Moçambicanas através da integração nas virtuosas cadeias de valores.

### 6.2.2. Recomendações: De Médio a Longo Prazo

A condição necessária e suficiente para efectivamente confrontar a corrupção nessa escala sugerida por este estudo em Moçambique e para confrontar os seus efeitos mutiladores do desenvolvimento económico é, numa perspectiva a longo prazo, a reforma do Estado e das suas instituições. Daude & Cavallo (2011) constataram que países com instituições sólidas sofrem muito menos as consequências da corrupção. Já vimos que a corrupção traz efeitos altamente negativos no investimento, mas que instituições bastante fortes podem negar ou reduzir tais efeitos.

Na opinião dos autores, na perspectiva anti-corrupção, as reformas, no sentido de mudança qualitativa das relações interinstitucionais, precisariam de ter em conta três áreas prioritárias inter-relacionadas:

- Um papel mais robusto e independência institucional do parlamento e do auditor (TA) em matérias fiscais;
- Ênfase no Estado de direito, prestação de contas e transparência em todas as instituições públicas e serviços civis, através de incentivos e desincentivos;
- Repensar a economia, a sua estrutura e modo de acumulação de capital: de uma economia até aqui dominada por falta de renda e de SOE para uma economia mais diversificada através da agricultura e industrialização na qual as PME possam jogar gradualmente o seu papel de produtoras sustentáveis de riqueza, emprego e renda numa forma que contrarie a corrupção como critério de sucesso.

Isto requer exactamente o que é conhecido como exercício de **reinvenção do Estado e da economia**. É um desafio também lançado pelo próprio Presidente Nyusi de Moçambique, quando, na recepção de Junho de 2015, convidou todos os cidadãos moçambicanos a reflectirem sobre os próximos 50 anos de independência, num debate em que não há lugar a divisões ideológicas que levem à separação, mas um lugar onde todos encarem o que é importante, onde os interesses individuais dêem lugar ao interesse colectivo.<sup>60</sup>

Com a publicação deste estudo, o CIP, em colaboração com os respectivos parceiros, aceitou aquele convite.

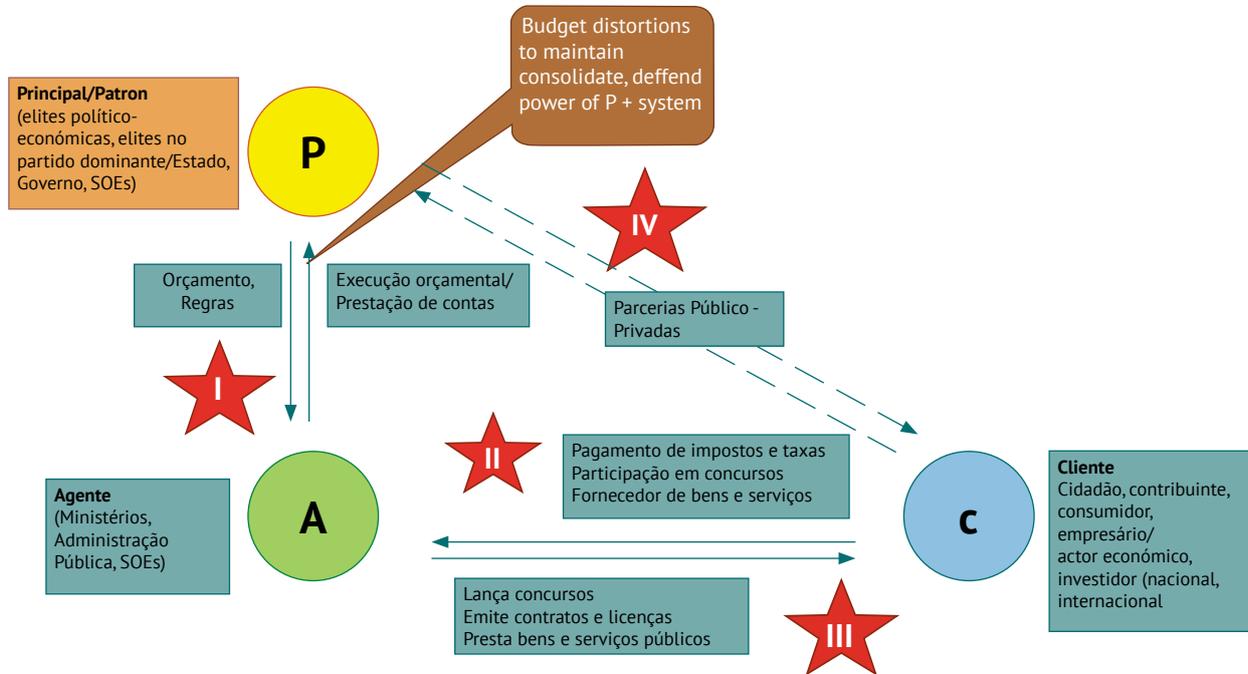
---

60 Citado depois: 'Moçambique: O Presidente moçambicano quer reflexão sobre os próximos 50 anos' 26 de Junho de 2015. <http://allafrica.com/stories/201506290315.html>

# 7. ANEXOS

## 7.1. Corrupção: Modelo (PAC) Principal-Agente-Cliente (PAC)

Figura 9: Modelo de Actor-Principal-Agente-Cliente:



Fonte: Adaptado de Lambsdorff (2007)

## 7.2. Categorias de Corrupção

Categorias de corrupção	Descrição
<b>Suborno</b>	O acto de persuadir desonestamente alguém a agir a seu favor em troca de pagamento ou outro estímulo. Os estímulos podem aparecer em forma de presentes, empréstimos, taxas, recompensas ou outras vantagens (taxas, serviços, doações, etc.). A utilização de subornos pode levar a conluio (ex., inspectores que não reportam ofensas em troca de suborno) e/ou extorsão (ex., subornos extraídos contra a ameaça de um mau relatório).
<b>Desfalque</b>	Roubar, desorientar ou apropriar-se indevidamente de fundos ou activos colocados sob a confiança ou controlo de alguém. Do ponto de vista legal, o desfalque não precisa de ser necessariamente corrupção ou envolver-se em corrupção.
<b>Facilitação de pagamento</b>	Um pequeno pagamento, também chamado de pagamento 'de velocidade' ou 'graxa', feito para assegurar ou acelerar o desempenho de uma acção rotineira ou necessária em que o actor tem um direito legal ou outro ligado ao suborno.
<b>Fraude</b>	O acto de enganar intencional e desonestamente alguém para ganhar uma vantagem (financeira, política ou outra) injusta e ilegal.
<b>Conluio</b>	Uma disposição entre duas ou mais partes designadas para alcançar um propósito impróprio, incluindo influenciar de maneira indevida as acções da outra parte.
<b>Extorsão</b>	O acto de prejudicar ou causar danos ou ameaçar prejudicar directa ou indirectamente qualquer parte ou a propriedade da parte para influenciar de maneira indevida as acções de uma parte.
<b>Patrocínio, clientelismo e nepotismo</b>	Patrocínio no seu ponto mais alto significa o apoio concedido por um patrono. No governo, refere-se à prática de nomear as pessoas directamente.
<b>Comissão</b>	Transacção comercial sobrevalorizada, compra de activos etc. com parte do valor da transacção (preço) revertendo ao comprador.

Fonte: DFID, 2015, adaptado pelos autores

### 7.3. Amostra de Casos

Nº.	Breve descrição do caso	Ano(s)	Sector	Tipo	Valor Anual Médio Estimado (preços actuais USD)	Valor Anual Total Estimado (preços actuais USD)	Evidência
1	Professores fantasmas	2006-12	Educação	I	800.000	4.800.000	W
2	Concurso de actualização da base tecnológica. Mcel	2014	Telecom	III, IV	200.000.000	200.000.000	O
3	Fabricação de evasão fiscal	2006-2009	Indústria	II	47.800.000	191.200.000	W
4	Extorsão pela Polícia de Trânsito	201-2014	Administração Pública	III	28.560.000	85.680.000	O
5	Facturação excessiva na Circular de Maputo	2013	Obras públicas/ construção	IV	45.000.000	45.000.000	O
6	Ematum	2014	Marítimo/Pescas	IV, Multi	300.000.000	300.000.000	W, O
7	Caça ilegal de elefantes	2008-2014	Meio Ambiente/ Turismo	Multi	34.920.000	244.440.000	W
8	Furto de medicamentos e material de laboratório	2011-2013	Saúde	I, II	17.457.375	52.372.125	W, O
9	Subornos (aquisição, licenças)	2006-2009	Indústria	II	5.470.118	21.880.470	W, O
10	Evasão de pagamento de imposto de renda (sec. Privado, excepto fabrico).	2009-2013	Indústria	II	90.918.000	363.672.000	W, O
11	Evasão fiscal de importação, não reportando tudo	2003-09	Comércio	I, II	66.718.259	533.746.074	W
12	Nacionalização da HCB	2007	Energia	IV	40.000.000	40.000.000	W, O
13	Desfalque de tarifas do mercado, Conselho Municipal de Nampula	2011-2013	Governo local	I	345.000	1.035.000	O
14	Facturação excessiva de importação de combustível (antes de 2014)	2012, 2013	Energia	IV, III	90.000.000	180.000.000	O
15	Pagamento de suborno para ser professor	2013, 2014	Educação	II	5.000.000	10.000.000	O
16	Perda de imposto, exportação ilegal de madeira	2004-2014	Meio ambiente/ Indústria	Multi	52.000.000	520.000.000	W
17	Monopólio de rendas de <i>scanners</i> incluindo para companhia de partido político	2008-2014		BDM, IV	25.650.546	153.903.274	W
18	FDD-PERPU empréstimos não reembolsados a clientes	2010-2014	Sector público	BDM	34.177.959	136.711.836	W, O
19	Campanha de oficiais séniores do governo pelo partido no poder	2014	Sector público	BDM	706.442	706.442	W, O
20	Marketing político: uso de helicópteros para a presidência aberta	2009-2014	Sector público	BDM	2.400.000	12.000.000	W, O
21	Corrupção na construção/ aquisição de obras públicas	2013, 2014	Sector público, obras públicas	Multi, I	205.715.132	411.430.264	W, O
22	Corrupção na aquisição de veículos & máquinas, bilhetes de avião, consultores & assistência técnica, <i>workshops</i> /seminários	2013, 2014	Sector público, todos os níveis	Multi, I	80.049.031	160.098.061	W, O
23	Uso de combustível e subsídios para uso não oficial	2013, 2014	Sector público, todos os níveis	BDM	83.152.633	166.305.266	W, O
24	Venda de acesso a PEP ao sector privado/investidor	2011-2014	Sector público, sector privado	IV	1.000.000	2.000.000	O
25	Evasão do IVA (todo o sector privado)	2014/15	Sector público, sector privado	II	94.242.920	376.971.680	O, W

Nº.	Breve descrição do caso	Ano(s)	Sector	Tipo	Valor Anual Médio Estimado (preços actuais USD)	Valor Anual Total Estimado (preços actuais USD)	Evidência
26	Perda de investimento por causa de preocupações sobre corrupção	2008-2011	Sector privado		92.000.000	92.000.000	O
27	Subornos às Alfândegas em todos os portos	2012-2015	Alfândegas, sector público, comércio	II, IV	107.740.074	430.960.297	O,W
28	Alfândegas – sistema fantasma para contornar MCNET	2012	Alfândegas, sector público	II, IV	2.457.387.627	7.372.162.882	O
29	Alfândegas – receitas não recebidas antes de JUE	2009-2011	Alfândegas, sector público	I	27.799.275	27.799.275	O,W
30	Alfândegas – sub-notificação	2014-2015	Alfândegas, sector público	I	66.718.259	200.154.778	W,O
31	Custo de monopólio do Porto da Beira e políticas de preços	2014-2015	Transporte, comércio	III	6.250.000	12.500.000	O
32	Lavagem de dinheiro através do sistema bancário de Moçambique	2011-2015	Sector privado, sector financeiro		45.000.000	225.000.000	O,W
33	Fuga de capital	2002-2010	Sector privado, sector financeiro		585.110.000		W
34	Conluio com o sector financeiro (oligopólio)	2008-2014	Sector privado, sector financeiro		41.659.535	249.957.211	O
35	Corrupção no Porto de Maputo	2005-2007	Porto, comércio, transporte		1.857.213	5.571.638	W,O
36	Cobrança excessiva da importação do combustível líquido (2014)	2014	Energia	IV, III	300.000.000	300.000.000	O
Total							

#### Acrónimos

O Fonte Oral

W Fonte Escrita

BDM Distorção do Orçamento para manter o sistema

Multi Multissectorial/-institucional

## 7.4. Input-Output (Tabelas A e B)

TABELA A																			
	Agricultura, caça, horticultura	Pesca	Indústria extractiva	Fabrico (ISIC D)	Utilitários, Electricidade, Gás, Água	Construção (ISIC F)	Comércio e Reparação de veículos	Transporte, armazenamento e comunicação (ISIC I)	Serviços: incl SIFIM	Admin Pública	Educação	Saúde	SUB TOTAL	CONSUMO PRIVADO	CONSUMO PÚBLICO	EXPOR-TAÇÃO	INVESTIMENTO	STOCKS	TOTAL SUPPLY
Agricultura, Caça, Horticultura	1,085												1,085	3,115		492	5	312	5,010
Pesca		212											212	150		51		48	461
Indústria Extractiva			229										229			670		144	1,043
Fabrico (ISIC D)				5,053									5,053	4,377		1,480	2,889	1,287	15,085
Utilitários, Electricidade, Gás, Água					33								33	349		483			865
Construção (ISIC F)						64							64				562	14	640
Comércio e Reparação de Veículos							335						335	1,636		241			2,212
Transporte, Armazenamento e Comunicação								1,131					1,131	1,857		629			3,617
Serviços: incl. SIFIM									3,994				3,994	3,169	1,049	736			8,948
Administração Pública										78			78	9	917				1,004
Educação											5		5	507	781				1,292
Saúde												5	5	46	273				324
<b>Total</b>	<b>1,085</b>	<b>212</b>	<b>229</b>	<b>5,053</b>	<b>33</b>	<b>64</b>	<b>335</b>	<b>1,131</b>	<b>3,994</b>	<b>78</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>12,222</b>	<b>15,214</b>	<b>3,021</b>	<b>4,782</b>	<b>3,456</b>	<b>1,806</b>	<b>40,501</b>
Valor Acrescentado	3,646	248	795	1,520	600	349	1,877	1,478	2,413	926	1,288	319	15,460						
Total output	4,731	460	1,024	6,573	653	413	2,212	2,608	6,407	1,004	1,292	324	27,682						
Importação	278	1	19	8,512	232	227	0	1,008	2,541	0	0	0	12,819						
Total fornecimento	5,010	460	1,043	15,085	865	640	2,212	3,617	8,948	1,004	1,292	324	40,501						

Fonte: INE

**TABELA B**

	Agricultura, caça, horticultura	Pescas	Indústria Extractiva	Manu- facturing (ISIC D)	Utilidades (Electricidade, Gás e Água)	Cons- trução (ISIC F)	Comércio e Repar. Veicul.	Transporte, Armaze- namento Comunicação (ISIC I)	Serviços inclin. SIFIM	Admin Pública	Educação	Saúde	CORR	SUB TOTAL	CONST. PRIVADA	CONST. PÚBLICA	EXPORTAÇÃO INV.	STOCKS	Total Forneci- mento
Agricultura, Caça, Horticultura	1085													1085	3115		492	5	5010
Pescas		212												212	150		51	48	461
Indústria Extractiva			229											229			670	144	1043
Fabrico (ISIC D)				5053										5053	4377		1480	2889	15086
Utilidades, Electricidade, Gás, Água					33									33	349		483		865
Construção (ISIC F)						64								64			562	14	640
Comércio e Reparação de Veículos							355							355	1636		241		2212
Transportes, armazenamento e comunicação (ISIC I)								1131						1131	1857		629		3617
Serviços: incl. SIFIM									3994					3994	3219	1049	736		8998
Administração Pública										78				78	9	917			1004
Educação											5			5	507	781			1292
Saúde												5		5	46	273			324
CORRUPÇÃO				50					50					100			-50		50
Total	1085	212	229	5103	33	64	355	1131	4044	78	5	5	0	12322	15264	3021	4733	3456	40600
Valor Acrescentado	3646	248	795	1470	600	349	1877	1478	2413	926	1288	319	50	15460					
Total output	4731	460	1024	6573	633	413	2212	2608	6457	1004	1292	324	50	27781					
Importação	278	1	19	8512	232	227	0	1008	2541	0	0	0	0	12819					
Total fornecimento	5010	460	1043	15085	865	640	2212	3617	8998	1004	1292	324	50	40600					

Fonte: Autores, baseado no INE

## 8. BIBLIOGRAFIA

ADE (2012). Political Economy Analysis Mozambique. September 2012. Brussels, ADE/ EU. September 2012 (unpublished).

ADE/ITAD/COWI (2014). Independent Evaluation of Budget Support in Mozambique. Final Report. Volume 1. Evaluation jointly managed by the European Commission, the Ministry of Planning and Development of Mozambique, and the evaluation departments of Ireland, Germany, Belgium, Italy, Finland, The Netherlands and France.

Akwagyiram, Alexis (2013). Mozambique: Will Mozambique End Up Like Nigeria or Norway? *AllAfrica*, April 6, 2013.

Arndt, Channing; Jones, Sam & Tarp, Finn (2015). Mozambique. Off-track or Temporarily Sidelined? WIDER Working Paper 44/2015. Helsinki. UNU-WIDER. <https://www.wider.unu.edu/publication/mozambique>

Astorga, Paula, Athinia Doutsis, Ian Loumos, and Ardian Mollabeciri (2012). *Quantifying the Costs of Corruption: Assessing Current Methods and Recommendations for the Future*. Berlin. Transparency International, 2012.

AU/ECA (2015). Illicit Financial Flows Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa. Report commissioned by the AU/ECA Conference of Ministers of Finance, Planning and Economic Development, February 26, 2015.

Auriol, Emmanuelle, & Aymeric Blanc (2009). Capture and Corruption in Public Utilities: The Cases of Water and Electricity in Sub-Saharan Africa. *Corruption and Infrastructure Services* 17, no. 2 (June 2009): 203–216.

Bardhan, Pranab (2006). The Economist's Approach to the Problem of Corruption. In: *World Development. Part Special Issue (pp. 324–404). Corruption and Development: Analysis and Measurement* 34, no. 2 (February 2006): 341–348.

Barma, Naazneen, Kai Kaiser, Tuan Minh Le and Lorena Vinuela, (2011). Rents to Riches? The Political Economy of Natural Resource-Led Development. World Bank

Barry, Michael (2009). Corruption in Russia: A model exploring its economic costs. *Caucasian Review of International Affairs*, Vol 3 (Autumn) no. 4: 387–403. [http://cria-online.org/9\\_5.html](http://cria-online.org/9_5.html)

Battaglia, Michael (2008). Purposive Sample. In Lavrakas Paul J. (ed). *Encyclopedia of Survey Research Methods*. <https://srmo.sagepub.com/view/encyclopedia-of-survey-research-methods/n419.xml>

Bhattacharyya Sambit and Roland Hodler (2010). Natural Resources, Democracy and Corruption. *European Economic Review* 54, no. 4).

BIG (2015). Basel AML Index 2015 Report. International Centre for Asset Recovery. Basel Institute on Governance. [https://index2015.baselgovernance.org/sites/default/files/aml-index/Basel\\_AML\\_Index\\_Report\\_2015.pdf](https://index2015.baselgovernance.org/sites/default/files/aml-index/Basel_AML_Index_Report_2015.pdf)

Blackburn Keith & Gonzalo F. Forgues-Puccio (2011). Foreign Aid – A Fillip for Development or a Fuel for Corruption? Institute for Advanced Development Studies (INESAD). Development Research Working Paper Series. 09/2011. December 2011.

Boak, Erika (2011). *Education in Fragile Situations: A Review of Political Economy and Conflict Analysis Literature and Tools*. Centre for British Teachers (CfBT) Education Trust. March 2011. <http://cdn.cfbt.com/~media/cfbtcorporate/files/research/2011/r-education-in-fragile-situations-report-2011.pdf>

Booth, David (2012). Development as a collective action problem. Addressing the real challenges of African governance. Synthesis report of the Africa Power and Politics Programme. London. Overseas Development Institute. October, 2012. <http://www.institutions-africa.org/filestream/20121024-app-synthesis-report-development-as-a-collective-action-problem> .

Bruschi, Francesca (2012). Mozambique at a Turning Point: from Aid Dependence to Development Effectiveness? <http://ecdpm.org/great-insights/africa-turning-point-mozambique-case/mozambique-turning-point-aid-dependence-to-development-effectiveness/>

Carr, Indira (2007). The Principal-Agent-Client Model and the Southern African Development Community Anti-Corruption Protocol, Unpublished. The Selected Works of Indira M Carr. [http://works.bepress.com/indira\\_carr/1/](http://works.bepress.com/indira_carr/1/)

Castel-Branco, Carlos (2010). Economia extractiva e desafios da industrialização em Moçambique. In: de Brito , Luís, Carlos Castel-Branco, Sergio Chichava, and António Francisco (Eds.), *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 19-109.

Castel-Branco, Carlos (2011). Desafios da mobilização de recursos domésticos: Revisão crítica do debate. In: de Brito, Luís, Carlos Castel-Branco, Sergio Chichava, and António Francisco (Eds.), *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 111-132.

Castel-Branco, Carlos (2015). ‘Capitalizando’ o capital domestico: Porosidade e acumulação primitiva de capital em Moçambique. In: de Brito, Luís; Carlos Castel-Branco, Sergio Chichava, & António Francisco (Eds.), *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 123-156.

Cavallo, Eduardo and Christian Daude (2011). Public investment in developing countries: A blessing or a curse? *Journal of Comparative Economics*, Vol. 39(1):pp. 65-81.

CIP (2013a). Mineração Sem Desenvolvimento: O Caso da Mina da Kenmare em Moma, Moçambique. 28/11/2013. [http://www.cip.org.mz/cipdoc/277\\_Relat%C3%B3rio%20Kenmare%20Minas%20de%20Moma.pdf](http://www.cip.org.mz/cipdoc/277_Relat%C3%B3rio%20Kenmare%20Minas%20de%20Moma.pdf)

CIP (2013b). Pande Temane Gas Exports to South Africa: First Major Extractive Sector Projects Fails Mozambique. 13/11/2013. [http://www.cip.org.mz/cipdoc/274\\_Pande%20Temana%20Gas%20exports%20to%20South%20Africa%20by%20Sasol.pdf](http://www.cip.org.mz/cipdoc/274_Pande%20Temana%20Gas%20exports%20to%20South%20Africa%20by%20Sasol.pdf)

CIP (2015). Presentation: Rovuma Basin Economic Model Centro de Integridade Pública & Resources for Development Consulting 28 October 2015. [http://www.cip.org.mz/cipdoc/411\\_CIP%20Model%20Presentation%20Final.pdf](http://www.cip.org.mz/cipdoc/411_CIP%20Model%20Presentation%20Final.pdf)

Crane-Charef, Mary (2015). Stocktaking of Anti-Corruption and Business Integrity Measures for Southern African State Owned Enterprises (SOE). OECD. SOE Network for Southern Africa. February, 2015.

Davis, Jennifer (2004). Corruption in Public Service Delivery: Experience from South Asia’s Water and Sanitation Sector. *World Development* 32, no. 1: pp. 53-71.

DFID (2011). The Political Economy of Procurement in Mozambique. Context, Institutions, Practice and Risks. Internal research paper. Maputo. Unpublished.

DFID/ WB (2013). Political Economy of the Supply-chain for Medicines in Mozambique. Final Draft Report Version 2.0. The World Bank, Maputo Office and UKAid/ DFID, Maputo Office. Unpublished.

DFID / UKaid (2015). Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them. Evidence paper on corruption. January 2015. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/406346/corruption-evidence-paper-why-corruption-matters.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/406346/corruption-evidence-paper-why-corruption-matters.pdf)

Dobson Stephen and Carlyn Ramlogan-Dobson (2010). Is There a Trade-off between Income Inequality and Corruption? Evidence from Latin America. *Economics Letters*, 107, no. 2.

Dreher, Axel, and Thomas Herzfeld (2005). *The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence*. SSRN, 2005.

EIA (2013). *First Class connections. Log smuggling, Illegal Logging and Corruption in Mozambique*. February 2013 Environmental Investigation Agency.

EIA (2014). *First Class Crisis. China's commercial and unsustainable intervention in Mozambique's Miombo Forests*. Environmental Investigation Agency. <http://eia-international.org/wp-content/uploads/First-Class-Crisis-English-FINAL.pdf>

EITI (2014). *Fifth EITI-M Report – 2012 EITI Mozambique Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) Reconciliation Report*. Maputo: Intélica.

EKN (2011). *Mozambique's National Development Strategy for the coming 10-15 years: Process, political economy, scenarios*. Embassy of the Kingdom of The Netherlands (internal paper). Unpublished.

Fisher Jonathan & Marquette, Heather (2014). *Donors Doing Political Economy Analysis™: From Process to Product (and Back Again?)*. Research Paper 28. The Developmental Leadership Program (DLP). University of Birmingham. [http://publications.dlprog.org/Donors%20Doing%20Political%20Economy%20Analysis%20-%20From%20Process%20to%20Product%20\(and%20Back%20Again\).pdf](http://publications.dlprog.org/Donors%20Doing%20Political%20Economy%20Analysis%20-%20From%20Process%20to%20Product%20(and%20Back%20Again).pdf)

Fontana, Allesandra, Tracy Zussman (undated). *Milking the System: Fighting the Abuse of Public Resources for Re-Election Abuse of State Resources for Re-Election Damages Public Administration*. CMI report.

Fox, Jonathan (2007). *The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability*. *Development in Practice*. 17(4): pp. 663-674. <http://escholarship.org/uc/item/8c25c3z4>

GoM (2009). *Ministério das Finanças de Moçambique. Direcção Nacional do Orçamento. Pesquisa e Localização da Despesa Pública no Sector de Educação*. Ministério de Educação de Moçambique. November 2009. Moçambique, KPMG.

Goredema, Charles (2003). *Getting Smart and Scaling Up: The Impact of Organized Crime on Governance in Developing Countries. A Case Study of Mozambique*. In: Camino Kavanagh (Ed.), *Getting Smart and Scaling Up Responding to the Impact of Organized Crime on Governance in Developing Countries*. New York State University. Centre for International Cooperation: pp. 135-160. [http://cic.nyu.edu/sites/default/files/kavanagh\\_crime\\_developing\\_countries\\_mozambique\\_study.pdf](http://cic.nyu.edu/sites/default/files/kavanagh_crime_developing_countries_mozambique_study.pdf); [http://cic.nyu.edu/sites/default/files/kavanagh\\_crime\\_developing\\_countries\\_report.pdf](http://cic.nyu.edu/sites/default/files/kavanagh_crime_developing_countries_report.pdf)

Grande, Marlene and Aurora Teixeira (2013). *Corruption and Multinational Companies' Entry Modes. Do Linguistic and Historical Ties Matter?* Faculdade de Economia, Universidade do Porto [http://www.fep.up.pt/investigacao/workingpapers/11.06.13\\_wp417.pdf](http://www.fep.up.pt/investigacao/workingpapers/11.06.13_wp417.pdf)

Groenendijk, Nico (1999). *The principal-agent model of corruption*. *Crime, Law and Social Change*, 27: pp. 207-229.

Hanlon, Joseph (2002). *Bank Corruption Becomes Site of Struggle in Mozambique*. *Review of Africa Political Economy*, 29 no. 91: pp. 53-72.

Hanlon, Joseph, and Teresa Smart (2008). *Há mais bicicletas – mas, há desenvolvimento?* Maputo: Missanga/ Kapicua Livros e Multimédia Ltd.

Haque, M. Emranul, and Richard Keller (2008). *Public Investment and Growth: The Role of Corruption*. *Center for Growth and Business Cycle Research*, Discussion paper, no. 98.

Hochschild, Jennifer (2009). *Conducting intensive interviews and elite interviews*. Workshop on Interdisciplinary Standards for Systematic Qualitative Research [Internet]. Harvard University, Department of Government. Department of African and African-American Studies. <http://scholar.harvard.edu/jlhochschild/publications/conducting-intensive-interviews-and-elite-interviews>

ICAI (2014). DFID's Approach to Anti-Corruption and its Impact on the Poor. Independent Commission for Aid Impact (ICAI). Report 37. October 2014. <http://icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/DFIDs-Approach-to-Anti-Corruption-and-its-Impact-on-the-Poor-FINAL.pdf>

ILPI (2013). Political Economy Analysis of the petroleum sector in Mozambique. Oslo. International Law and Policy Institute (ILPI). <http://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/ofd/pea-mozambique-2013-ilpi.pdf>

Isaksen, Jan (2005). The Budget Process and Corruption. <http://www.cmi.no/publications/file/2559-the-budget-process-and-corruption.pdf>

Jennett, Victoria (2007). Summaries of Literature on Costs of Corruption. U4 Expert Answers. Date: 08 June 2013 Number: 138. Bergen. U4 Anti Corruption Resource Centre, Transparency International, Christian Michelsen Institute.

Johnsøn, Jesper; Nils Taxell and Thor Olav Iversen (2015). Cost of corruption in developing countries – how effectively is aid being spent? Strasbourg: European Parliament. Directorate General for External Policies. Policy Department. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549042/EXPO\\_STU\(2015\)549042\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549042/EXPO_STU(2015)549042_EN.pdf)

Kaufmann, Friedrich and Matthias Krause (2008). How to address regional and sector-specific regulatory issues? Case study on Mozambique. [http://www.die-gdi.de/uploads/media/Kaufmann\\_Krause\\_2008\\_Case\\_study\\_Mozambique.pdf](http://www.die-gdi.de/uploads/media/Kaufmann_Krause_2008_Case_study_Mozambique.pdf)

Kempe, Ronald Hope, Sr & Bornwell, Chikulo, C. (2000). Corruption and Development in Africa. Lessons from Country Case-Studies. Palgrave / Macmillan.

Kenny, Charles (2006). Measuring and Reducing the Impact of Corruption in Infrastructure. World Bank, Washington, DC. Policy Research Working Papers,

Kenny, Charles; Michael Klein and Monika Sztajerowska (2011). A Trio of Perspectives on Corruption : Bias, Speed Money and 'Grand Theft Infrastructure' .World Bank Working Paper.

Khan, Mushtaq and Jomo Sundaram (Eds.) (2000). *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge University Press.

Khan, Mushtaq (2004). Corruption, Governance and Economic Development. In Sundaram, Jomo, and Ben Fine (Eds.) 2004. *The New Development Economics*. New Delhi: Tulika Press and London: Zed Press.

Kimenyi, Mwangi and John Mbaku (2011). Africa's war on Corruption. Foresight Africa: The Continent's Greatest Challenges and Opportunities for 2011. Washington. Africa Growth Initiative at Brookings Institute. [http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2011/1/africa-economy-agi/01\\_africa\\_economy\\_agi.PDF](http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2011/1/africa-economy-agi/01_africa_economy_agi.PDF)

Lambsdorff, Johann Graf (2003). How Corruption Affects Productivity. *Kyklos*. 56 (4): pp. 457-474.

Lambsdorff, Johann Graf (2007). *Institutional Economics of Corruption and Reform*. Cambridge University Press.

Lanwehr, Ralf (2005). *Tax evasion, fines and corruption in Mozambique*. *Global Corruption Report*. London: Pluto Press.

Lawal, Gbenga (2007). *Corruption and Development in Africa: Challenges for Political and Economic Change*. *Humanity & Social Sciences Journal* 2 (1): 01-07.

Levy, Brian (2012). Seeking the elusive developmental knife edge: Zambia and Mozambique: A tale of two countries. In: North, Douglass C., John Joseph Wallis, Steven B. Webb and Barry R. Weingast (Eds). *In the Shadow of Violence: Politics, Economics, and the Problems of Development*. Cambridge University Press: 112-148.

MacKenzie, Catherine (2006). Forest Governance in Zambézia, Mozambique. Chinese Take Away. Final Report for FONGZA. April 2006. <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d72272.pdf>

Macuane, José Jaime, 2010. *Elites, pro-poor policies and development in Mozambique*. Paper presented at International Workshop, Elites, Production and Poverty, Accra, Ghana, January 13-15, 2010. Institute for Democratic Governance (IDEG)/ in collaboration with the Danish Institute for International Studies (DIIS), Accra, Ghana - January 13 -15, 2010.

Marquette, Heather & Peiffer, Caryn (2015). *Corruption and Collective Action*. Research Paper 32. Developmental Leadership Program (DLP). University of Birmingham, U4 Anti-Corruption Resource Centre. January 2015. <http://publications.dlprog.org/CorruptionandCollectiveAction.pdf> .

Martini, Maira (2012). *What is the status of corruption and anti-corruption in Mozambique?* U4 Expert Answers. Date: 05 March 2012 Number: 322. Bergen. U4 Anti-Corruption Resource Centre, Transparency International, Christian Michelsen Institute.

Mayo-Anda, Grizelda, and Justine Nicole V. Torres (2014). The political economy of corruption and REDD+: Lessons from the Philippines' pilot sites. Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2014:7). <http://www.U4.no/publications/the-political-economy-of-corruption-and-redd-lessons-from-the-philippines-pilot-sites/>

MDP (2013). 2012 Survey of Mozambican Manufacturing Firms. Maputo. Ministry of Planning and Development, National Directorate of Studies and Policy Analysis.

Miombo Consultores (2015). Avaliação das perdas de receitas devido a exploração e comércio ilegal de madeira em Moçambique no período 2003-2013. Maputo: World Wildlife Fund (WWF).

Mo, Pak Hung, (2001). Corruption and Economic Growth. *Journal of Comparative Economics* 29 (1): pp. 66–79

Moore, Mick (1999). *Polity Qualities: How Governance Affects Poverty*. Institute of Development Studies (IDS), 1999.

Mosse, Marcelo (2007). Corruption and Reform in the Customs in Mozambique. Maputo: CIP. <http://www.integrityaction.org/sites/www.integrityaction.org/files/documents/files/Mozambique%20Customs%20Case%20Study.pdf>

Mosse, Marcelo, & José Munguambe, 2007. Procurement Público e Transparência em Moçambique. O caso dos Scanners de Inspeção não intrusiva. Documento de Discussão No. 6. Maputo: CIP.

Nhamire, Borges (2015). Como PPP são usadas para beneficiar as elites e prejudicar o Estado: O caso da concessão para fornecimento de chapas de matrícula envolvendo as famílias Guebuza e Machel. CIP. [http://www.cip.org.mz/cipdoc/374\\_CIP-inatter-v1-small.pdf](http://www.cip.org.mz/cipdoc/374_CIP-inatter-v1-small.pdf)

Nucifora, Antonio & Nicholas Staines (2010). Mozambique-Debt Sustainability Analysis. IMF, World Bank, March 2010.

Pereira, Pedro Gomes, and João Carlos Trindade (2011). Overview and Analysis of the Anti-Corruption Legislative Package of Mozambique. Findings. 31 October 2011. Basel Institute on Governance

Pereira, Pedro Gomes, and João Carlos Trindade (2012). Overview and Analysis of the Anti-Corruption Legislative Package of Mozambique. Legal analysis. Basel Institute on Governance. [https://www.baselgovernance.org/sites/collective.localhost/files/publications/mozambique\\_legal\\_analysis.pdf](https://www.baselgovernance.org/sites/collective.localhost/files/publications/mozambique_legal_analysis.pdf)

PGR (2014). Informação Anual do Procurador Geral da República à Assembleia da República. Maputo. Procuradoria Geral da República. April 2014.

Potter, Alana and John Butterworth (2014). Mainstreaming anti-corruption initiatives: Development

of a water sector strategy in Mozambique. U4 PRACTICE INSIGHT December 2014 No 2. <http://www.ircwash.org/sites/default/files/U4-pi-2014-02web.pdf>

Rahman, A, Gregory Kisunko, and Kapil Kapoor (2000). Estimating the Effects of Corruption: Implications for Bangladesh. World Bank, Washington, DC.

Randall G. Holcombe and Christopher J. Boudreaux (2015). Regulation and Corruption. *Public Choice* 164 (1–2) : pp. 75–85.

Razafindrakoto, Mireille, and Francois Roubaud (2007). Corruption, Institutional discredit and exclusion of the poor: a poverty trap. *Afrobarometer*, Working papers, no. 86.

Ritchie, Jane, Jane Lewis and Gillian Elam (2003). Designing and selecting samples. In: Ritchie, Jane, and Jane Lewis (Eds.) (2003). *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*. London, New Delhi: Sage Publications: pp. 77-104.

Rylance, Andrew (2008). Local Economic Development in Mozambique. Assessment of the Implementation of Tourism Policy and Means to Promote Local Economic Development In: Spenceley, Anna, (Ed.). *Responsible Tourism: Critical Issues for Conservation and Development*. Earthscan. [https://books.google.co.mz/books?id=DQnq\\_Wed\\_j0C&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false](https://books.google.co.mz/books?id=DQnq_Wed_j0C&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false)

Schneider, Friedrich (2007). The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003. *Journal of Population Economics*, 20 (3): pp. 495-526.

Schneider, Friedrich and Andreas Buehn (2007). Shadow Economies and Corruption All Over the World: Revised Estimates for 120 Countries. *Economics, The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, Version 2 - October 27, 2009, 1, no. 2007–9 (July 24, 2007).

Schneider, Friedrich, Andreas Buehn, and Claudio Montenegro (2007). Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007 (Revised Version), October 20, 2010.

Sequeira, Sandra, and Simeon Djankov (2013). An Empirical Study of Corruption in Ports. MPRA Paper 21791. 2013. [http://mpa.ub.uni-muenchen.de/21791/1/MPRA\\_paper\\_21791.pdf](http://mpa.ub.uni-muenchen.de/21791/1/MPRA_paper_21791.pdf)

SPEED (2013). Impacts of the single electronic window importation and exportation modules after nine months of operations in Mozambique. USAID. March 2013.

Svensson, Jakob, (2010). Foreign aid and rent-seeking. *Journal of International Economics* 51: pp. 437-461.

Tansey, Oisín, (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling. *Political Science & Politics*, 4: pp 765-772.

Ugur, Mehmet, and Nandini Dasgupta (2011). Evidence on the economic growth impacts of corruption in low-income countries and beyond: a systematic review. London: EPPI-Centre.

Van der Ploeg, Friedrich, (2011). Natural Resources: Curse or Blessing. *Journal of Economic Literature*, 49 (: pp. 366-420.

Van Dunem, João Ernesto, and Arndt Channing (2009). Estimating Border Tax Evasion in Mozambique. *The Journal of Development Studies*, 45 (6): pp. 1010-1025

Vines, Alex, Henry Thompson, Soren Kirk Jensen and Elisabete Azevedo-Harman (2015). Mozambique to 2018: Managers, Mediators and Magnates. London: Chatham House. [http://www.chathamhouse.org/publication/mozambique-2018?dm\\_i=1TYF%2C3H81H%2CE1QOOT%2CCGCIN%2C1#sthash.LPdEYAed.dpuf](http://www.chathamhouse.org/publication/mozambique-2018?dm_i=1TYF%2C3H81H%2CE1QOOT%2CCGCIN%2C1#sthash.LPdEYAed.dpuf)

Vollmer, Frank, (2013). The changing face of Africa: Mozambique's economic transformation and its implications for aid harmonisation. *Irish Studies in International Affairs*, 24: pp. 1-28.

WB (2014). Mozambique Public Expenditure Review. Addressing the Challenges of Today, Seizing the Opportunities of Tomorrow. The World Bank. Report No. 91153-MZ. September 2014.

Weimer, Bernhard, José Jaime Mucwane and Lars Buur (2012). A economia do political settlement em Moçambique: contexto e implicações da descentralização. In: Weimer, Bernhard, (Ed.) Moçambique-Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos, Resultados. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos: pp.31-75. [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE\\_Decimalizacao.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decimalizacao.pdf)

Werlin, Herbert, (2005). Corruption and Foreign Aid in Africa. *Orbis* 49 (3).

Wickberg, Sofia, (2013). Literature review on costs of corruption for the poor. U4 Expert answers. Date: 16 May 2013 Number: 382. Bergen:U4 Anti Corruption Resource Centre, Transparency International, Christian Michelsen Institute.

World Bank (2010). Africa Development Indicators 2010. Silent and Lethal, How Quiet Corruption Undermines Africa's Development. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2431>

World Bank (2014). Mozambique Public Expenditure Review Addressing the Challenges of Today, Seizing the Opportunities of Tomorrow. September 2014. Report No. 91153-MZ. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/06/10/090224b082c25154/1\\_0/Rendered/PDF/Mozambique000P0tunities0of0tomorrow.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/06/10/090224b082c25154/1_0/Rendered/PDF/Mozambique000P0tunities0of0tomorrow.pdf)

Young, Andrew and Kathleen Sheehan (2014). Foreign Aid, Institutional Quality, and Growth. *European Journal of Political Economy* 36.



## Parceiros



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERS  
Open Budgets. Transform Lives.



Department for  
International  
Development



PROGRAMA DE APOIO PARA UMA  
GOVERNAÇÃO INCLUSIVA E RESPONSÁVEL



Education for development



CMI-U4  
Anti-  
Corruption  
Resource  
Unit



Reino dos Países Baixos



SUÉCIA



ROYAL NORWEGIAN EMBASSY



ROYAL DANISH EMBASSY IN MAPUTO