

A Lei e a Economia Política da Dívida Odiosa de Moçambique

Por Matthias Goldmann*

Comunicação apresentada na Conferência do CIP,
sobre Endividamento Público, Maputo, a 15 de Março de 2019

A. Introdução	2
B. Análise Legal	4
1. Lei inglesa	5
2. Lei internacional	15
3. Consequências para os empréstimos do FMI	17
C. A economia política por detrás dos empréstimos	18
1. Empréstimo duvidoso	19
2. O Poder Corrupto do excesso de liquidez	22
D. Soluções	26



* Junior Professor, Goethe University Frankfurt, Germany; Senior Research Fellow, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, Germany. Contact: goldmann@mpil.de

A. Introdução

O tópico deste artigo é um assunto complicado. As crises da dívida levantam questões difíceis de direito, economia, política e moralidade.

Começarei pela última categoria, a moralidade. Os nossos padrões de tratamento de devedores variam muito ao longo do tempo e do espaço. Por exemplo, Jabez Hornblower, um antepassado distante meu, foi preso quando os seus negócios de produção de motores a vapor falharam depois de perder um processo de patente contra James Watt.¹ É claro que estar preso não ajudou Hornblower a livrar-se das suas dívidas. Não fazia sentido economicamente, mas demonstra o valor moral excruciante associado ao dever de pagar as dívidas. E o dever tem sido tão forte que até permitiu que as pessoas fossem escravizadas.

Adicionalmente, há também um texto muito antigo que nos diz que a dívida deve ser perdoada em certos intervalos. Assim, segundo Levítico:

“E santificareis o ano quinquagésimo, apregoareis liberdade na Terra a todos os seus moradores; ano de jubileu vos será, e tornareis cada um à sua possessão, e cada um à sua família.”²

Declarações semelhantes podem ser encontradas em outros textos religiosos.

Para a dívida soberana, a situação é ainda mais complicada. A dívida soberana não é apenas um risco, mas muitas vezes uma oportunidade e uma necessidade. Ao mesmo tempo, não se pode colocar em risco a sobrevivência económica de um Estado. Os estados são a espinha dorsal da nossa actual ordem mundial.

Em reconhecimento a este facto, Adam Smith, filósofo e economista, concluiu:

“Quando se torna necessário que um Estado declare a sua falência, da mesma maneira que quando se torna necessário para um indivíduo fazê-lo, uma falência justa, aberta e declarada é sempre a medida que é menos desonrosa para o devedor e menos dolorosa para o credor.”³

No entanto, durante o século XIX, vários estados experimentaram os chamados actos de “diplomacia da canhoneira”. A Grã-Bretanha, a Alemanha e a Itália usaram as suas forças navais para bloquear o acesso aos portos da Venezuela, tentando obrigá-la a pagar as suas dívidas aos nacionais dos poderes intervenientes.⁴

Tal execução da dívida soberana é especialmente problemática se um Estado devedor se encontra numa crise económica - seja de natureza financeira, política, económica ou social. A pressão decorrente da dívida soberana tem o potencial de levar um país a uma espiral descendente de austeridade e mais declínio.⁵ Um dos piores exemplos a este respeito é a crise da dívida do Ruanda antes de 1994. Sendo

¹ See https://en.wikipedia.org/wiki/Jabez_Carter_Hornblower.

² 3 Moses 25:10 (Leviticus).

³ Adam Smith, *The Wealth of Nations* (2000 [1776]) 468.

⁴ Miriam Hood, *Gunboat diplomacy 1895 – 1905. Great power pressure in Venezuela* (Allen & Unwin 1975) 163 et seq.

⁵ Cf. Mark Blyth, *Austerity: The history of a dangerous idea* (Oxford University Press 2013), chapter 6.

uma vítima da crise da dívida do Sul global nos anos 80, o Ruanda impôs severas medidas de austeridade à sua população para ter acesso aos empréstimos multilaterais altamente necessários. As medidas de austeridade, pelas quais o regime de Habyarimana recebeu elogios do Fundo Monetário Internacional, atingiram fortemente o país. A produção estagnou, sobretudo devido à falta de investimento, enquanto a população continuou a crescer, tornando-se cada vez mais empobrecida. Esse desenvolvimento aumentou a crise de legitimidade do governo de Habyarimana, no poder desde décadas. O governo, portanto, desviou fundos recebidos como empréstimos de instituições multilaterais para a compra de armas e para a criação de uma milícia.⁶ O resultado trágico é bem conhecido.

Outros países receberam um tratamento mais benéfico. Em 1953, os credores concederam à Alemanha um generoso alívio da dívida. Depois da devastadora experiência da Segunda Guerra Mundial, no período em que a dívida soberana acumulada em consequência da Primeira Guerra Mundial desempenhou, não apenas um papel insignificativo, os estados credores não quiseram repetir o seu erro e concederam à Alemanha uma segunda oportunidade.⁷

Esta breve revisão de apenas alguns casos controversos demonstra amplamente que a dívida soberana é um assunto complicado, implicando escolhas difíceis relacionadas à economia, política, moralidade e, em última análise, questões de guerra e paz.

Contudo, a tese deste artigo é muito simples: Moçambique não deve pagar os empréstimos que três das suas empresas estatais contraíram em 2013-2014.⁸

Fornecerei dois tipos de motivos para esta conclusão. O primeiro tipo é bastante legal e directo (B.). O segundo tipo é de carácter mais contextual (C.). Embora os empréstimos em questão sejam anulados por lei, revelam certos traços característicos do nosso actual sistema financeiro mundial que, acredito, deve ser mudado. Um excesso de liquidez nos países ricos em capital pode ter efeitos devastadores para os países em desenvolvimento, importadores de capital. Não é do interesse dos credores mas as necessidades dos credores devem determinar os empréstimos soberanos.

B. Análise Legal

De um modo geral, a razão pela qual Moçambique não deve pagar os empréstimos é que é necessário qualificá-los como “dívidas odiosas”. Este termo designa a dívida contraída pelos agentes do Estado contra as necessidades e interesses da população.⁹ Do ponto de vista jurídico,

no entanto, o conceito é bastante controverso, com contornos pouco claros. Ao invés de considerar o conceito de “dívida odiosa”, prefiro discriminar as várias razões reconhecidas nos termos de ordens

⁶ Cf. Michel Chossudovsky and Pierre Galand, “The 1994 Rwandan Genocide - The Use of Rwanda’s External Debt (1990-1994). The Responsibility of Donors and Creditors.” CADTM Website, 7 April 2016, <http://www.cadtm.org/The-1994-Rwandan-Genocide-The-Use>.

⁷ Veja Marc Jacob, London Agreement on German External Debt (1953), in R. Wolfrum (ed.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law (2013).

⁸ For full details, see Kroll, Independent Audit Related to Loans Contracted by ProIndicus S.A., EMATUM S.A. and Mozambique Asset Management S.A., prepared for The Office of the Public Prosecutor of the Republic of Mozambique, 23 June 2017.

⁹ Cf. Alexander N. Sack, *Les effets des transformations des états sur leurs dettes publiques et autres obligations financières* (Sirey 1927).

jurídicas diferentes que podem levar à invalidade dos contratos da dívida soberana. Três ordens jurídicas diferentes têm relação com este caso: a perspectiva da lei inglesa, a lei aplicável aos contratos de empréstimo (1),¹⁰ a perspectiva do Direito Internacional conforme aplicado pelos tribunais arbitrais (2) e a questão *sob que condições o Fundo Monetário Internacional (FMI) reconheceria a invalidade dos empréstimos contestados* (3).

Baseio a seguinte análise na suposição de que houve actos de corrupção, conforme declarado na acusação do caso de Nova Iorque.¹¹ Claro que todo o acusado tem direito à presunção de inocência até que se prove o contrário.¹² A seguinte análise, no entanto, não é sobre a responsabilidade criminal do acusado neste caso, mas sobre a responsabilidade de Moçambique pela dívida em questão.

1. Lei inglesa

Visto que cada um dos três empréstimos foi concluído em diferentes circunstâncias particulares, parece pertinente discuti-los separadamente na ordem cronológica.

a) Proindicus

Como uma questão de direito contratual, o empréstimo da Proindicus não deve ser reembolsado. Nos termos da lei inglesa, o contrato de empréstimo é nulo. Este resultado deriva da doutrina da ilegalidade. Desta forma, uma reivindicação não pode surgir de um acto ilegal ou desonroso (“*ex turpi causa non oritur actio*”).¹³ Este princípio goza de reconhecimento quase universal.¹⁴ A corrupção de funcionários estrangeiros é ilegal nos termos da Secção 6 da Lei de Suborno do Reino Unido de 2010. Além disso, a falha de uma empresa em implantar mecanismos adequados para a prevenção de suborno é um crime nos termos da Secção 7 da Lei de Suborno do Reino Unido de 2010. A acusação¹⁵ e auditoria independente dos três contratos de empréstimo realizados pela Kroll (relatório da Kroll)¹⁶ demonstram amplamente como o indivíduo actuante poderia facilmente escapar dos controlos internos do Credit Suisse, os mesmos eram claramente insuficientes. Embora a Lei de Suborno do Reino Unido não invalide directamente os contratos arrançados por subornos, tais contratos são ilegais sob a doutrina da ilegalidade.¹⁷ O contrato de empréstimo é, portanto, nulo. Em casos comparáveis, os tribunais também sustentaram que os contratos arrançados através de suborno não se enquadram na “autoridade ostensiva” dos agentes do Estado e, portanto, devem ser qualificados como actos de abuso do poder (*ultra vires*).¹⁸

Quais são as ramificações legais da invalidade do contrato? Em particular, o Credit Suisse tem o direito de alegar que Moçambique foi injustamente enriquecido com os pagamentos ao abrigo do

10 Cf. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito para Averiguar a Situação da Dívida Pública, 30 November 2016, p. 36-7.

11 U.S. District Court EDNY, Case 1:18-CR-00681-WFK, indictment filed on 3 January 2019.

12 This presumption is established in domestic law and follows from international human rights law, cf. Art. 14.2 ICCPR.

13 This doctrine dates back to *Holman v Johnson* (1775) 1 Cowp 341 (Mansfield CJ). It is substantially identical with the doctrine “*ex dolomalo non oritur actio*”.

14 Jeff King, *The Doctrine of Odious Debt in International Law: A Restatement* (Cambridge University Press 2016) 111 et seq. See also art. 1.4 of the Unidroit Principles, <https://www.unidroit.org/instruments/commercial-contracts/unidroit-principles-2010/414-chapter-1-general-provisions/866-article-1-4-mandatory-rules>. This provision explicitly refers to breaches of international law such as the UN Anti Corruption Convention.

15 *Supra* n 11.

16 Kroll (n 8).

17 Cf. *Ochroid Trading Ltd v. Chua SiokLui*, [2018] SGCA 5, para. 35.

18 King (n 14) 113, 115.

contrato de empréstimo e deve reembolsar os montantes recebidos?¹⁹

Acredito que a resposta é não. Isso decorre do julgamento marcante do Tribunal Supremo do Reino Unido de 2016, o caso *Patel v Mirza*. Este define os requisitos para a defesa da ilegalidade contra alegações de enriquecimento indevido nos seguintes termos:

“A lógica essencial da doutrina da ilegalidade é que seria contrário ao interesse público impor uma reivindicação se isso fosse prejudicial à integridade do sistema legal (ou, possivelmente, certos aspectos da moralidade pública, cujos limites nunca foram totalmente esclarecidos e que não surgem para consideração neste caso). Ao avaliar se o interesse público seria prejudicado dessa forma, é necessário a) considerar o propósito subjacente da proibição que foi transgredida e se essa finalidade será reforçada pela recusa da reivindicação, b) considerar qualquer outra política pública relevante em que a recusa da reivindicação pode ter impacto e c) considerar se a negação da reivindicação seria uma resposta proporcional à ilegalidade, tendo em mente que a punição é uma questão para os tribunais penais. Nesse quadro, vários factores podem ser relevantes, mas seria um erro sugerir que o tribunal é livre para decidir um caso de maneira indisciplinada. O interesse público é melhor servido por uma avaliação baseada em princípios e transparente das considerações identificadas e não pela aplicação de uma abordagem formal capaz de produzir resultados que possam parecer arbitrários, injustos ou desproporcionais.”²⁰

O julgamento proporciona ampla discricção aos tribunais ingleses, tornando o resultado de um caso notoriamente difícil de prever. Muito depende das circunstâncias particulares do caso e se a negação de um pedido de enriquecimento sem justificativa seria mais uma política pública.

Aplicando estes critérios, infere-se que Moçambique não deve pagar ao Credit Suisse. O objectivo da proibição da corrupção é duplo, pelo menos na medida em que é relevante para o caso em questão. Por um lado, a proibição visa garantir a integridade do mercado e uma concorrência justa. Por outro lado, conforme mencionado na Secção 7 da Lei de Suborno do Reino Unido de 2010, tem a função de proteger o interesse público e, especificamente, o erário público. É particularmente este último objectivo que seria prejudicado se Moçambique tivesse que pagar o empréstimo da Proindicus. O facto de que grande parte dos fundos parece ter desaparecido é um risco típico associado à corrupção, o erário público merece protecção especial contra esse risco. Uma importante consideração adicional de política diz respeito à prevenção. A este respeito, a conivência dos funcionários do Credit Suisse desempenha um papel importante. As instituições financeiras tinham poucos incentivos para prevenir e repreender tais comportamentos e exercer a devida diligência se pudessem recuperar o valor total do empréstimo com base no enriquecimento sem justificativa e apresentassem um risco baixo. O resultado conseguinte é proporcional ao peso das regras que foram violadas. Negar o pagamento de um reembolso não corresponde a uma dupla punição. Em vez disso, a questão é *quem deve assumir o risco de que os fundos desapareçam?* Esta deve ser a parte que está melhor posicionada para se proteger contra o risco. Neste caso, o Credit Suisse não realizou a devida diligência. A auditoria dos três empréstimos e a acusação dos Estados Unidos revelam que não existia um plano de negócios adequado para as empresas estatais, que os processos de licitação não foram realizados e que o

19 Cf. *Lipkin Gorman v Karpnale Ltd*, [1991] 3 WLR 10.

20 *Patel (Respondent) v Mirza (Appellant)*, [2016] UKSC 42, para.120 (Toulson LJ).

contratado, que recebia os fundos, era notoriamente por transacções impróprias.²¹ A falha completa do Credit Suisse em exercer a *due diligence* justifica a imposição do risco de perda do investimento. Negar as reivindicações do Credit Suisse não significaria um “free lunch” para Moçambique. Pelo contrário, Moçambique não estará mais enriquecido, com o endividamento e sequer com o seu não pagamento. Os recursos do empréstimo desapareceram. O reembolso, mesmo que seja de uma parte, implicaria que Moçambique comprometesse os seus recursos financeiros, muito necessários para cumprir com as obrigações básicas de direitos humanos dos moçambicanos²². De facto, a descoberta do empréstimo da EMATUM e a subsequente descontinuação do financiamento do FMI em Abril de 2016 levaram a realocações orçamentais incisivas dos serviços sociais e do sistema judiciário ao serviço da dívida, entre outros.²³

Contudo, pode ser possível que um tribunal decida rejeitar um processo judicial por enriquecimento ilícito apenas na medida em que Moçambique demonstre esforços de boa-fé para processar os seus funcionários envolvidos no esquema fraudulento e congelar os seus bens para permitir aos credores dos suspeitos, incluindo os bancos envolvidos, recuperar, pelo menos, alguns dos seus activos.

b) EMATUM

A análise da transacção da EMATUM é mais desafiadora. Tudo indica que as considerações levantadas no início, aplicam-se de forma semelhante ao contrato de empréstimo inicial da Ematum. Era ilegal porque violava a proibição da corrupção. Um dos funcionários do Credit Suisse envolvido no esquema fraudulento assinou o acordo em nome do banco.²⁴ As notas de participação no empréstimo emitidas pelo Credit Suisse com base nos empréstimos foram, portanto, nulas.

As reclamações baseadas no empréstimo inicial, ou notas de participação em empréstimos, teriam que ser negadas com base na doutrina da ilegalidade, conforme definido em *Patel v Mirza*. A situação é semelhante à do empréstimo Proindicus. Primeiro, o propósito da proibição da corrupção exige esse resultado. A securitização não deve permitir que uma instituição financeira valide uma reivindicação inicialmente vazia. Isso permitiria que evitasse qualquer diligência razoável em relação à possibilidade de corrupção. Devem enfrentar a responsabilidade do emissor; caso contrário, a proibição da corrupção perde muito da sua essência. A responsabilidade criminal exige altos padrões, incluindo evidências de *dolus malus*, que não são igualmente eficazes.

Em segundo lugar, esse resultado é proporcional ao objectivo da proibição. O Credit Suisse teria amplos motivos para ter cuidado no caso em questão. Mesmo que dois indivíduos que anteriormente trabalhavam para o Credit Suisse tentassem esconder o seu envolvimento na transacção EMATUM,

²¹Kroll (n 8); for the indictment see n11, especially at 13.

²² On these obligations, see Human Rights Council, Guiding principles on human rights impact assessments of economic reforms, Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of human rights, particularly economic, social and cultural rights, UN Doc. A/HRC/40/57 of 19 December 2018.

²³ Cf. the letters by i.a. the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights to the government of Mozambique, 25 August 2016, on file with the author.

²⁴ Indictment (n 11) at 20.

a similaridade das duas transacções teria dado ao Credit Suisse amplo motivo para ser suspeito. Considerando o volume do empréstimo inicial, a surpreendente brevidade do prospecto para as notas de participação em empréstimos da EMATUM e o secretismo total²⁵ dos acordos de empréstimos antes da Credit Suisse ter oferecido as notas constituem outros indicadores para a inconveniência da transacção. O resultado não teria afectado desproporcionalmente os detentores das notas, uma vez que estavam protegidos pela responsabilidade do emissor do Credit Suisse.

A dificuldade particular em torno dos títulos EMATUM, no entanto, decorre do facto de que Moçambique reestruturou as notas originais de participação em empréstimos em 2016 e trocou-as por Eurobonds, o que parece ter sido um processo bastante apressado.²⁶ Os acordos reestruturados não são afectados pela ilegalidade do empréstimo original? A doutrina da obrigação (novação) parece sugerir que, como uma questão de princípio, a validade da dívida antiga não pode afectar a validade da nova dívida trocada pela antiga.²⁷

Contudo, tenho dúvidas sobre esse resultado, que decorre da decisão de *Patel v Mirza* e do teste nela estabelecido. Vou distinguir dois cenários. O primeiro pressupõe que a reestruturação envolveu outra rodada de subornos e comissões e o segundo não faz essa suposição.

Quanto ao primeiro cenário, presumo que a reestruturação, como tal, possa ter sido imprópria e contaminada pela corrupção. Isso não é hipotético. Por um lado, o seu objectivo imediato era permitir que Moçambique recuperasse o acesso ao financiamento do FMI. Por outro lado, existem indícios de que a reestruturação pode ter sido inadequada. A reestruturação foi realizada às pressas,²⁸ as explicações dadas no parlamento sobre a garantia do governo parecem ter sido insuficientes. Mais uma vez, o contrato de empréstimo envolveu taxas notórias de, pelo menos, 31 milhões de dólares. Além disso, não há informações sobre a utilização dos fundos e a auditoria detectou discrepâncias entre os montantes devidos nas condições de reestruturação e os montantes pagos.²⁹ Além disso, o envolvimento das mesmas pessoas na reestruturação que desempenhou um papel na organização dos empréstimos inválidos e na organização do esquema de corrupção fornece razões para a suposição de que tem havido inconveniências na operação de reestruturação.³⁰

Naturalmente, as suposições acima não foram comprovadas. Caso sejam comprovadas, no entanto, o teste *Patel v Mirza* deve ser aplicado. O objectivo da proibição de corrupção exige a rejeição de reivindicações com base nos títulos reestruturados? Para responder a esta pergunta, é preciso ponderar a importância da proibição da corrupção contra as preocupações de segurança jurídica, incluindo as expectativas legítimas dos detentores de títulos. Os detentores de títulos normalmente devem confiar na validade da sua segurança.

Penso que, mesmo que os detentores de títulos não participassem nos esquemas fraudulentos e só

²⁵ See the summary of the report by the Parliamentary Commission of Inquiry, 13 February 2017, available at [http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk/technology/mozambique/files/files/Mozambique_359-13Feb2017_\\$2bn-debt-parliamentary-report-key-points.pdf](http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk/technology/mozambique/files/files/Mozambique_359-13Feb2017_$2bn-debt-parliamentary-report-key-points.pdf), p. 5.

²⁶ Joseph Cotterill, So Long, and Thanks for All the Tuna Bonds, FT Alphaville, 11 March 2016, <https://ftalphaville.ft.com/2016/03/11/2156022/so-long-and-thanks-for-all-the-tuna-bonds/>.

²⁷ King (n 14) at 186-188.

²⁸ Cotterill (n 26).

²⁹ Kroll (n 8) at 27 et seq.

³⁰ Cf. Indictment (n 11) at 30.

pudessem ser responsabilizados por não os reconhecerem, a luta contra a corrupção não pode permitir que um banco “limpe” os acordos de empréstimos contaminados através de reestruturações, o que continua e fortalece a corrupção em vez de terminá-la. De facto, os tribunais criariam um enorme incentivo para a corrupção prolongada se uma reestruturação, embora envolvendo subornos, pudesse purificar um acordo ilegal original resultante de actos anteriores de corrupção. Isso criaria uma estratégia livre de risco para os bancos adoptarem uma abordagem “suave” para a conformidade e não exercerem a devida diligência e para as autoridades do Estado fazerem mais subornos. Este resultado seria proporcional à medida que os fundos desaparecessem e o povo de Moçambique, uma das nações mais pobres, teria que pagar as dívidas, arriscando as suas possibilidades de desenvolvimento e a realização dos direitos humanos. Mais uma vez, um tribunal pode conceder a Moçambique a defesa da ilegalidade apenas na medida em que Moçambique possa fornecer provas dos seus esforços sinceros e sustentáveis para processar os responsáveis e congelar os seus bens. Em contrapartida, os detentores de títulos, na medida em que eram de boa-fé e não tinham razão para suspeitar, estão protegidos pelas regras relativas à responsabilidade do prospecto.³¹

No que diz respeito ao segundo cenário, mesmo que não possa ser comprovado que a reestruturação, como tal, foi imprópria e imbuída de suborno, há razões para duvidar da validade da reestruturação. É preciso lê-la no contexto do contrato do empréstimo anterior, que era ilegal, sem qualquer dúvida. Essa ilegalidade era conhecida pelas partes ou pelas pessoas que agiam por elas (as partes). A reestruturação da dívida parece ter sido realizada para ajudar e estimular o esquema fraudulento em torno do contrato do empréstimo original, especialmente ao evitar perguntas intrigantes de investidores preocupados e permitir que as pessoas envolvidas mantenham os seus benefícios financeiros ilegais. De acordo com os princípios estabelecidos pela maioria em *Patel v Mirza*, um processo judicial por enriquecimento ilícito por parte dos obrigacionistas pode até ser excluído deste cenário. Mais uma vez, é necessário evitar que a proibição original seja contornada por meio de uma reestruturação. Uma reestruturação não pode curar o estigma da corrupção. De facto, a reestruturação permitiu que as partes envolvidas, o Governo de Moçambique e os bancos de subscrição, Credit Suisse e VTB, continuassem com o esquema fraudulento. A proibição de subornar funcionários estrangeiros reflecte um interesse público transnacional.³² O comércio internacional não pode florescer quando os actos de interesse próprio dos participantes do mercado e dos funcionários corruptos do Estado distorcem o mercado, produzem concorrência desleal e colocam em risco a saúde financeira dos estados. Negar as suas reclamações pode soar duro para os obrigacionistas e levantar questões de segurança jurídica, especialmente porque a ilegalidade neste caso relaciona-se especificamente com o contrato do empréstimo original e não (também) com a reestruturação. Mas, após um exame mais minucioso, o resultado não parece ser desproporcional. Os detentores de títulos trocaram notas de empréstimo sem valor de títulos em euros igualmente sem valor. Ao comprar as notas de empréstimo, não protelaram diante das insuficiências de um prospecto de três páginas para um projecto multimilionário.³³ Além disso, os detentores de títulos são protegidos pelos princípios de responsabilidade do prospecto e podem reivindicar compensação

31 Rule 90, UK Financial Services and Markets Act 2000.

32 See the case *World Duty Free v. Kenya*, ICSID Case No ARB/00/07, Award, 4 October 2006 (more on this case below in n 45 and accompanying text).

33 Cotterill (n 26).

de subscritores e agentes envolvidos no negócio. Em contrapartida, se os títulos fossem considerados válidos ou fosse aberto um processo judicial por enriquecimento ilícito, o povo de Moçambique teria de suportar os custos, incluindo o seu impacto nos direitos humanos, conforme mencionado anteriormente.

O resultado é, portanto, o mesmo para ambos os cenários. Em cada caso, a distribuição das perdas que teriam sido aplicadas se o empréstimo EMATUM não tivesse sido reestruturado seria preservada. A nulidade do empréstimo original anulou as notas de empréstimo originais. Sem a reestruturação do empréstimo EMATUM de 2016, os detentores das notas poderiam ter processado os bancos de subscrição, que tinham empacotado o empréstimo em bónus.

Existem precedentes que apoiam esta posição. Nestes casos, os tribunais mantinham um empréstimo a ser anulado, que era usado para pagar dívidas resultantes de uma transacção ilegal cuja ilegalidade era do conhecimento das partes.³⁴ Esses casos diferem do actual, na medida em que não envolvem valores mobiliários, daí que a ilegalidade fosse conhecida directamente pelas partes. No caso em questão, a ilegalidade de pelo menos o contrato do empréstimo original era conhecido, ou poderia ser do conhecimento do agentes que actuaram em nome de Moçambique e das pessoas que actuaram como coordenadores do processo. No entanto, essa diferença é típica da emissão de títulos, que raramente envolvem directamente o comprador final. *Patel v Mirza* permite fazer essas considerações de política.

Se as obrigações reestruturadas fossem consideradas nulas, surgiria a questão da responsabilidade sob as leis de valores mobiliários que eu mencionei antes. De acordo com os termos da lei europeia de valores mobiliários, conforme implementada no Reino Unido, os emissores de obrigações enfrentam responsabilidade legal se o prospecto das novas obrigações contiver falsas alegações ou omitir factos relevantes. O prospecto é omissivo em relação a cláusulas anti-corrupção, o que julgo estar na origem dos títulos da EMATUM. Além disso, parece que ex-membros do Governo de Moçambique sabiam do esquema fraudulento.³⁵

Na minha opinião, a doutrina da ilegalidade também precisa excluir a responsabilidade do emissor pelo prospecto.³⁶ É jurisprudência assente e uma das razões subjacentes a *Patel v Mirza* que não se pode apanhar com uma mão o que a outra mão dá. A lei precisa estar livre de contradições.³⁷ Por conseguinte, é necessário que o direito dos valores mobiliários e a lei relativa à integridade do mercado e ao governo das sociedades não recorram a cláusulas contrárias.³⁸

Por outro lado, a responsabilidade do prospecto deve ser aplicada conforme definido no estatuto para subscritores e outros especialistas que garantam a resposta. No caso em questão, o Credit Suisse e a VTB formaram um consórcio para a reestruturação. Parece possível que a responsabilidade possa

34 *Spector v Ageda*, [1973] Ch 30; for further references, see *Donegall International Ltd. v Zambia*, 2007 WL 504688 (2007) para. 481.

35 Cf. *Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA)*, section 90, Schedule 10.

36 *Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA)*, section 90 and section 90A.

37 *Patel v. Mirza*, para.95 et seq.

38 The U.S. Congress tends to use securities legislation to further corporate governance issues, cf. A. C. Pritchard, *Corporate Governance, Capital Markets, and Securities Law*, in *The Oxford Handbook of Corporate Law and Governance* (J.N. Gordon and W.-G. Ringe eds., 2015). In Pritchard's view, this tendency is not without downsides, of which the major seems to be a flight from U.S. listings. This trend, however, would be countered most effectively by adopting international standards rather than by scaling back the support which securities law may lend to corporate governance issues.

surgir do seu papel nisso, dado que, em particular, o departamento de conformidade do Credit Suisse, repetidamente, falhou em exercer adequadamente a *due diligence* e parar de tomar os empréstimos.

Como resultado intermédio, concluo que Moçambique não precisa de pagar as obrigações emitidas em troca dos títulos originais da EMATUM. Como advertência, devo acrescentar que esta conclusão depende da aplicação do teste *Patel v Mirza*, que ainda é difícil de prever.

c) MAM

A terceira transacção, o chamado empréstimo do MAM, difere do empréstimo da Proindicus na medida em que não existem provas, até agora, de que os funcionários da VTB estavam directamente envolvidos em actos de corrupção. Naturalmente, a VTB não era nova no negócio quando o terceiro empréstimo foi negociado. Mas não é certo que existam evidências suficientes para provar uma violação à Lei de Suborno do Reino Unido de 2010. Ainda não foi encontrada uma prova concreta (*smoking gun*). O VTB pode não ter exercido a devida diligência. Por exemplo, o empréstimo do MAM não parece ter sido baseado num plano de negócios realista com projecções apropriadas e as poucas facturas fornecidas para esse projecto multimilionário lançam uma luz ruim sobre a transacção inteira. No entanto, na ausência de mais provas, os tribunais podem concluir que a falha do VTB em exercer a devida diligência em relação ao empréstimo do MAM foi menos grave. Eles podem, portanto, considerar desproporcional aplicar a doutrina da ilegalidade e negar uma processo judicial por enriquecimento ilícito.

Seja como for, existe outra razão pela qual Moçambique não tem que pagar este empréstimo. A garantia oficial era ilegal porque o ex-ministro das finanças, que assinou a garantia, não tinha autoridade para fazê-lo. No Art. 179 (1) (p) da constituição de Moçambique diz:

“A Assembleia Nacional tem poder exclusivo para autorizar o governo, ao definir as condições gerais, a contrair e fazer empréstimos e a realizar outras operações de crédito, por períodos superiores a um exercício, e a estabelecer o limite superior para garantias que podem ser dadas pelo Estado; ...”

As leis de orçamento para 2013 e 2014 colocam um limite estreito nas garantias do Estado, restringindo-as a cerca de 6,5 milhões de USD por ano. A garantia emitida para o empréstimo do MAM excedeu, de longe, este montante. O uso de poderes de emergência não pode ser justificado, pois não houve pressão para emitir a garantia. Portanto, esta garantia violou a Constituição.³⁹

Tal falta de autoridade leva à nulidade das garantias, a não ser que Moçambique faça representações que possam ter levado a VTB a acreditar que as pessoas que assinaram a garantia em nome de Moçambique tinham autoridade ostensiva. Um precedente importante a este respeito é um julgamento de 2017 do Tribunal Supremo para a Inglaterra e País de Gales num caso em que a Ucrânia alegou que os títulos

39 Cf. Club of Mozambique, Government broke the law, accuses Commission of Inquiry – AIM report, 12 December 2016, <https://clubofmozambique.com/news/government-broke-law-accuses-commission-inquiry-aim-report/>.

The report of the Parliamentary Commission of Inquiry, including an English summary, is available at <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/mozambique-government-documents>.

comprados pela Rússia violaram o seu limite de dívida constitucional.⁴⁰ O tribunal considerou como uma questão factual se a Ucrânia tinha autoridade ostensiva. A este respeito, o prospecto emitido pela Ucrânia alegou que o ministro das finanças que assinava os títulos tinha autoridade para fazê-lo. Além disso, o agente fiduciário envolvido na emissão do título já havia actuado anteriormente nesse papel em não menos de 31 emissões de títulos públicos realizadas da mesma maneira. Em nenhum desses casos houve problema com autoridade.

O caso de Moçambique é bem diferente. Não havia nenhum prospecto para o empréstimo do MAM. Toda a operação não era pública. Isso, por si só, deveria ter levantado suspeitas para o VTB. É prática comum em todo o mundo que empréstimos ou garantias exijam aprovação parlamentar.⁴¹ Os Princípios da UNCTAD para Empréstimos e Empréstimos Soberanos Responsáveis de 2012 exigem que os credores garantam que a dívida soberana seja devidamente autorizada pela lei do Estado em questão.⁴² Além disso, há um caso comparável nos Estados Unidos. O Conselho de Controlo Federal que supervisiona a dívida do Porto Rico declarou recentemente que as dívidas contraídas com o limite constitucional da dívida do Porto Rico eram inválidas.⁴³

Existem, portanto, razões importantes para acreditar que o empréstimo do MAM é tão inválido como os dois outros empréstimos anteriormente discutidos. Consequentemente, sob a lei inglesa, Moçambique não é obrigado a pagar os empréstimos contraídos pelas três empresas estatais.

2. Lei internacional

Permitam-me passar para o Direito Internacional. Podem perguntar por que é que isso é importante. De facto, existe a possibilidade dos credores processarem Moçambique perante um tribunal internacional de investimento. Moçambique concluiu tratados bilaterais de investimento com vários países, entre os quais a Suíça e o Reino Unido.⁴⁴ Esses acordos contêm linguagem padronizada e palavras standardizadas que define os direitos e deveres das partes. Em particular, ao contrário dos acordos mais recentes, aqueles não contêm disposições que excluam a dívida soberana do seu âmbito. Portanto, a má notícia é que os credores das três operações em questão podem processar Moçambique perante um tribunal internacional de investimento.

A boa notícia é que as oportunidades de ganhar o caso são mínimas. Os tribunais de investimento não impõem investimentos nos quais o suborno esteja envolvido. Este é um assunto bastante simples. Tribunais de investimento aplicam regras do Direito Internacional geral.⁴⁵ A corrupção é ilegal sob vários instrumentos internacionais, particularmente a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Moçambique aderiu a esta convenção em 2008 e o Reino Unido, a Suíça, os Emirados e

40 *Law Debenture Trust Corp Plc v Ukraine*, [2018] 3 W.L.R. 667 (2017).

41 See Matthias Goldmann, *Responsible Sovereign Lending and Borrowing: The View from Domestic Jurisdictions. A Comparative Survey* (2012), available at <http://unctad.org/en/Pages/GDS/Sovereign-Debt-Portal/Sovereign-Debt-Workout-Mechanism.aspx>, p. 20.

42 Principle 3, UNCTAD Principles on Responsible Sovereign Lending and Borrowing, available at https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2012misc1_en.pdf?user=46.

43 Brian Chappatta, *Puerto Rico Tests the Trump Strategy to Wipe Out Debt*, Bloomberg, 15 January 2019, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-01-15/puerto-rico-attempts-trump-strategy-to-wipe-out-debt>.

44 Full list at <https://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/143>.

45 See Art. 42 para.1 of the ICSID convention. Accordingly, investment tribunals apply the rules agreed between the parties, and, lacking such rules, any rules of international law that may be applicable.

a Rússia também são membros.

Para tribunais de investimento, isso tem como consequência que transacções envolvendo corrupção não podem ser aplicadas. Um caso exemplar, a este respeito, é o *World Duty Free v. Kenya*.⁴⁶ Neste caso, o reclamante havia adquirido uma concessão para lojas Duty Free no Quênia, entregando mais de 2 milhões de dólares em subornos ao ex-presidente queniano Daniel Arap Moi. O tribunal concluiu que o seu acto de suborno violava a lei queniana e a política pública transnacional.⁴⁷ O tribunal estabeleceu a existência de uma política pública transnacional por meio de uma ampla revisão da jurisprudência, das convenções e das declarações nacionais e internacionais.⁴⁸

Como consequência, o tribunal referiu-se à doutrina “dolomalo” (a doutrina da ilegalidade). Embora no caso da *World Duty Free* tenha sido o próprio presidente queniano que, conforme as partes concordaram, solicitou e aceitou o suborno, a necessidade de proteger o interesse público e combater a corrupção exigiu que se considerasse o contrato como sendo nulo e que se rejeitasse as reivindicações.⁴⁹

Além disso, o Direito Internacional também reconhece a nulidade dos contratos de dívida por falta de autorização para emitir dívidas, ou, o que seria o mesmo, garantias de crédito oficiais. O caso principal a este respeito é o Prémio de Arbitragem Tinoco de 1923.⁵⁰ O governo de curta duração de Tinoco tinha obtido, a título de empréstimo, quantias substanciais de bancos britânicos. Os lucros foram desviados para contas privadas de Tinoco e seu irmão, que pouco depois fugiram do país. A Grã-Bretanha processou a Costa Rica perante um tribunal arbitral estabelecido sob um tratado internacional. O tribunal rejeitou a reivindicação da Grã-Bretanha porque toda a transacção foi irregular, um facto que o banco que estendeu o empréstimo poderia ter sabido. Por exemplo, a lei previa que apenas o banco nacional poderia actuar como depositário de um fundo de crédito do governo, não do banco britânico. Assim, irregularidades na transacção anulam um empréstimo.

Aqui, em virtude do Artigo 179 da Constituição de Moçambique, a VTB poderia ter sabido das garantias necessárias para estar de acordo com o limite estabelecido pelo Parlamento, e não conseguiu verificar este facto. A consequência é que Moçambique não deve pagar, ao abrigo do Direito Internacional.

3. Consequências dos empréstimos do FMI

Como uma questão prática, Moçambique só pode rescindir a sua dívida odiosa pelas razões expostas acima se o FMI aceitar este passo. Caso contrário, se o FMI considerar que a dívida rescindida está em incumprimento, em vez de ser inválida e, portanto, inexistente, Moçambique não recuperará o acesso ao financiamento do FMI.

O acesso ao financiamento do FMI, aliás, é a razão pela qual Moçambique procurou reestruturar o empréstimo da EMATUM em 2016. O resultado é bem conhecido. Um exemplo típico de uma

⁴⁶ *World Duty Free v Kenya*, ICSID Case No ARB/00/07, award, 4 October 2006.

⁴⁷ *Ibid.*, para. 170 et seq.

⁴⁸ *Ibid.*, para. 138-157.

⁴⁹ *Ibid.*, 181.

⁵⁰ *Costa Rica v GB*, (1923) 1 RIAA 369.

reestruturação insustentável. Só ganha um pouco de tempo - mas não concede alívio substancial da dívida. Evidentemente, para as instituições financeiras, evitar uma redução do valor nominal da dívida é atraente, pois permite que elas escapem de uma baixa (a não ser que o instrumento da dívida esteja na carteira de negociação). O valor contábil da dívida permanece o mesmo.

A razão para o FMI evitar uma posição clara sobre o carácter odioso da dívida de Moçambique é a sua neutralidade política. O FMI adoptaria uma posição mais pró-activa, pedindo aos governos que rescindissem as dívidas ilegais, temendo que o sector privado reagisse negativamente e o FMI perdesse credibilidade.

No entanto, existe uma solução. Na década de 1980, o FMI adoptou uma política sobre empréstimos contestados⁵¹. Por conseguinte, as disputas sobre a validade removem o item da jurisdição do fundo. O FMI está, portanto, tentando evitar uma posição invocando os limites do seu mandato. Como consequência, a bola está no lado do devedor. De acordo com a política de empréstimos disputada pelo FMI, os estados devedores precisam invocar a invalidade da dívida. O FMI considerará esta representação como tendo sido feita de boa-fé. No entanto, o FMI mantém o direito de concluir que a representação é claramente sem mérito.⁵² Há, portanto, uma presunção refutável de que a dívida é inválida.

Para Moçambique, isto significa que tem que notificar o FMI que considera os três empréstimos em questão como nulos e sem efeito, pelas razões expostas acima. Para ressaltar a sua boa-fé e demonstrar a natureza contestada da alegação, há várias opções.

Uma opção é processar as empresas e indivíduos que conspiraram com esse esquema de suborno e corrupção. Moçambique deu um primeiro passo ao abrir um processo contra o Credit Suisse em Londres. Pode ser mais difícil processar o VTB, já que não há evidências, neste momento, que provem o seu envolvimento no esquema. Nem a acusação apresentada nos Estados Unidos, nem o relatório da Kroll contêm qualquer informação para esse efeito.

Além de processar o Credit Suisse, Moçambique também deve fazer acusações contra os indivíduos envolvidos neste esquema e responsabilizá-los, tanto civil como criminalmente. Além disso, deve usar o canal diplomático para obter um congelamento oportuno dos seus activos e contas bancárias no exterior. Isso pode ajudar a recuperar parte dos lucros dos seus actos.

Como uma nota secundária, permitam-me a observação de que acredito que o FMI tem boas razões para desistir da sua suposta neutralidade. Primeiro, a neutralidade nunca foi real - tem sido uma política a favor do *status quo*, ou seja, a favor de dívidas ilegítimas. Em segundo lugar, a ideia de neutralidade decorre da última década da Guerra Fria. Desde esse período, o FMI tem sido quase neutro quando se trata das políticas internas dos estados membros. No que diz respeito à corrupção, o FMI é praticamente neutro e insta os estados-Membros a tomarem medidas eficazes contra o mesmo. Esta é a principal mensagem do novo quadro anti-corrupção do FMI, de Abril de 2018. Ele inclui questões de “fraqueza de governança”, incluindo problemas de corrupção, na rotina de vigilância do

⁵¹ IMF, *The Role of the Fund in the Settlement of Disputes Between Members Relating to External Financial Obligations*, 25 April 1984

⁵² *Ibid.*, at 8.

FMI, e estabelece que as condicionalidades para empréstimos devem incluir medidas para lidar com vulnerabilidades de governação.

Desta forma, parece difícil acreditar que assumir uma posição de dívida odiosa violaria a neutralidade política do FMI. Na sua relação com os estados membros, tal neutralidade política é uma coisa do passado.

C. A economia política por trás dos empréstimos

Esta parte ampliará o âmbito do artigo além da letra negra da lei. Até agora, poder-se-ia perguntar se, realmente, se justifica que Moçambique não pague os empréstimos. Afinal, os seus próprios funcionários, incluindo, talvez, até mesmo membros do governo, parecem ter-se beneficiado da corrupção sistemática neste caso. No entanto, são necessários dois para o tango. Os credores internacionais, directamente envolvidos em actos de suborno ou não, também têm uma responsabilidade.

1. Empréstimo duvidoso

Por que bancos bem estabelecidos como o Credit Suisse e o VTB concedem empréstimos de valor económico duvidoso e falham completamente no exercício da sua devida diligência? Para explorar mais profundamente esta questão vamos deixar de lado a questão da corrupção por um momento. Isto revelará que estes três empréstimos destacam uma tendência importante nos mercados financeiros internacionais, nomeadamente aumentando os fluxos financeiros do Norte global para o Sul global.

Os fluxos financeiros, como tal, não devem ter um efeito negativo. Pelo contrário, os investimentos nos países em desenvolvimento (global south) podem ser positivos. Tomemos o exemplo de Moçambique. Depois de um passado devastador, Moçambique ainda está no processo de recuperar o atraso e melhorar a sua infra-estrutura. No entanto, os fundos provenientes dos três empréstimos não foram utilizados para um propósito produtivo como esse. Mesmo os planos de negócios fornecidos como fundamento pareceram irrealistas e cheios de projecções amplamente exageradas.

Como então explicar esses investimentos descuidados e negligentes? Como explicar a razão para a administração da conformidade (management compliance) do Credit Suisse não ter examinado com profundidade os fundamentos dos empréstimos? Por que ninguém pôs em dúvida as hipóteses irrealistas subjacentes às projecções para as três empresas estatais?

Acredito que esta incidência revela o poder corruptor de um financiamento demasiado alto. O actual excesso de oferta tem muito a ver com a crise financeira global de 2007/2008. Como é bem sabido, esta atingiu severamente o sector bancário no mundo desenvolvido. As consequências podem ser sentidas até hoje. Uma delas é que o sector bancário europeu não tem rentabilidade desde então. As causas são múltiplas:

- A regulamentação mais rígida exige que os bancos aumentem o seu capital;
- As taxas de juros consistentemente baixas e generosas janelas de empréstimos dos bancos centrais reduzem as margens no sector financeiro;

- Muitos bancos ainda têm empréstimos inadimplentes nos seus livros, especialmente nas regiões em dificuldades da economia europeia;
- O aumento da digitalização e automação no sector financeiro desafia a estrutura de custos dos bancos tradicionais;
- O sector de investimentos, como o mercado de produtos estruturados, só se está a recuperar após perder muita credibilidade durante a crise.

Em resumo, os bancos europeus, geralmente, não possuem um modelo de negócios sólido. Como consequência, eles fazem investimentos onde obtêm uma taxa mais alta. Um lugar para isso parece ser nos países em desenvolvimento, particularmente a África.

Neste ponto, alguns podem objectar e alegar que as forças de mercado determinam a alocação de financiamento. No entanto, o financiamento é um mercado rigidamente regulado, caracterizado por constantes intervenções da autoridade monetária e de supervisão. Os excessos de liquidez no sistema financeiro europeu e a falta de um sector bancário sólido são resultados de escolhas políticas. Isso, provavelmente, levará à distorções do mercado.

A distorção do mercado que se pode observar neste trabalho é a seguinte: em grande medida, os investimentos financeiros na África parecem ser impulsionados pela oferta e não pela demanda. Nem os fundamentos económicos, nem a perspectiva de um investimento atraente num país com enorme potencial de crescimento impulsionam os investimentos, mas os diferenciais das taxas de juros - que resultam, em grande medida, da escolha política- impulsionam os investimentos. Isso também é referido por empréstimo.⁵³

É altamente provável que tais investimentos levem a bolhas de dívida insustentáveis. Enquanto o diferencial de taxa de juros existir, há pouco incentivo para observar os fundamentos económicos de uma transacção. Isso aplica-se particularmente a instituições sistemicamente importantes, como o Credit Suisse, que podem confiar confortavelmente numa garantia do governo. Uma vez que o diferencial de interesse muda, as condições para os mutuários deterioram-se rapidamente. O processo de rolagem torna-se bastante difícil, mesmo para tomadores legítimos, e a situação fica descontrolada. Nesta situação, os credores podem enfrentar algumas perdas, mas certamente não existenciais. Os governos ocidentais suprimirão ainda mais as turbulências do mercado e provavelmente salvarão instituições em risco. Mas quem vai ajudar os mutuários, quem vai ajudar Moçambique? Ficarão à mercê dos seus credores e do FMI, onde os países exportadores de capitais detêm a maioria.

O cenário que descrevo não é hipotético. Pelo contrário, o risco de uma nova crise da dívida na África é muito real. Apesar das impressionantes taxas de crescimento, o crédito nos últimos anos tem sido excessivo.⁵⁴ Está prestes a acabar com os esforços de uma década de redução da dívida, especialmente no âmbito das iniciativas HIPC (sigla inglesa) e IADM.

Uma crise da dívida pode ser particularmente severa, uma vez que o influxo de capital transformou consideravelmente as economias em desenvolvimento e emergentes. Isso pode criar riscos específicos

⁵³ Joseph Hanlon, "Debt & Development", in Paul Haslam, Jessica Schafer, and Pierre Beaudet (eds.), *Introduction to International Development*, 2nd ed. 2012, ch. 14.

⁵⁴ Cf. Club of Mozambique, Africa's New Sovereign Debt Crisis, 24 March 2017, <https://clubofmozambique.com/news/africas-new-sovereign-debt-crisis/>.

e possíveis desencadeador de crises. Mais uma vez, Moçambique fornece um exemplo impressionante. Grande parte do capital importado recentemente - particularmente no sector privado - flui para o desenvolvimento de indústrias extractivas, especialmente a do gás. Isto, lentamente, transforma a economia de Moçambique de baseada na agricultura, carvão e alumínio, para dependente do gás natural (e petróleo, em menor grau). A desvantagem dessa transformação é uma nova dependência do preço do gás. Se esse preço cair, por qualquer motivo, a crise pode-se espalhar rapidamente.⁵⁵

Outro risco relacionado com a mudança para as indústrias extractivas é a chamada “doença holandesa”. Os lucros do gás podem causar a apreciação da moeda local. Isso tornaria os outros sectores da economia menos competitivos e acabariam por falir. No caso de Moçambique, penso particularmente no turismo, que certamente tem um grande potencial e pode tornar-se um motor para a criação de emprego. Uma vez atingida uma crise, uma economia que é fortemente dependente de um sector terá dificuldade em ajustar-se. Uma taxa de câmbio em declínio só ajuda a longo prazo, porque sectores novos e mais competitivos precisam de tempo para crescer.

Isso não quer dizer que não deveria haver indústrias extractivas. Um país tem o direito de explorar os seus recursos. Mas isso deve ser impulsionado pelos objectivos de um país para o desenvolvimento sustentável, não pelos fluxos financeiros internacionais.⁵⁶

2. O Poder Corrupto do Excesso de Liquidez

Deixe-me dar mais um passo para trás e reflectir sobre esses fluxos financeiros do Norte para o Sul numa perspectiva histórica. Acredito que a situação actual do mundo em desenvolvimento revela um padrão de repetição do capitalismo global que pode ser observado em muitos casos, desde o período mais antigo do colonialismo. Esta parte desenvolve uma narrativa sobre as externalidades de uma economia financeira sobre como o excesso de financiamento impede o desenvolvimento e cria dependência, seja na forma de colonialismo ou de substitutos actuais. Para isso, vou rever alguns casos que abrangem mais de um século. Em cada caso, a inovação legal desempenhou um papel crucial para disponibilizar financiamento e criar dependência.

Começarei pela colonização espanhola e portuguesa. Basicamente, esta é uma história simples. Capital de excedente europeu financiado pela colonização. O surgimento dos primeiros estados territoriais na Europa no início da modernidade coincidiu com, e foi influenciado por, novas estruturas de financiamento. Um grupo de comerciantes acumulara considerável riqueza ao organizar o comércio de longa distância, abrindo novos mercados. Alguns deles, como a família Fugger, do sul da Alemanha, emprestaram o seu capital excedente a soberanos que buscavam aumentar o seu poder e riqueza explorando partes do mundo até então desconhecidas para eles. Assim, a casa de Fugger financiou as explorações coloniais dos reis da Espanha e de Portugal. Os seus agentes chegaram a

55 Instructive on Mozambique's situation is the 2016 IMF report: IMF, Republic of Mozambique: Staff Report for the 2015 Article IV Consultation, Fifth Review Under the Policy Support Instrument, Request for Modification of Assessment Criteria, and Request for an 18-Month Arrangement Under the Standby Credit Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Republic of Mozambique; Country Report 16/9, 8 January 2016, <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43588.0>.

56 On the need for a holistic approach to development finance, see Kevin E. Davis, “Financing Development as a Field of Practice, Study and Innovation.” *Acta Jurídica* (2009): 168.

embarcar nos navios que chegaram ao Brasil e seguiram para a Índia.⁵⁷ A expansão do poder soberano e as relações comerciais foram de mãos dadas. Os principais desenvolvimentos na lei facilitaram estes desenvolvimentos. Entre eles está o surgimento de letras de câmbio (embora a legislação sobre letras de câmbio seja do século XIX).⁵⁸ Eles forneceram uma maneira relativamente segura de pagamento por longas distâncias. Não há necessidade de transportar moedas.

Vamos passar para a colonização holandesa e inglesa dos séculos XVII e XVIII. Na fase inicial, essa expansão foi impulsionada por actores privados, como as empresas holandesas e britânicas das Índias Orientais, ao invés de empreendimentos patrocinados por soberanos. Essas empresas deviam o seu capital à “revolução financeira”. Este termo designa o surgimento dos mercados de capitais (domésticos) nos Países Baixos no século XVI e na Inglaterra no século XVII.⁵⁹ Os títulos dessas empresas, novamente um instrumento legal inovador, foram muito apreciados pelos comerciantes da época. Eles forneceram compensação pela falta de moeda. A oferta de metais preciosos não era grande o suficiente para atender às necessidades de uma economia capitalista em expansão. A moeda fiduciária ainda não existia, os soberanos não tinham a confiança necessária. Portanto, os comerciantes usavam títulos das companhias das Índias Orientais, particularmente da britânica, como dinheiro. Eles negociaram em grandes mercados secundários a preços estáveis.⁶⁰

Deixe-me passar para outro exemplo que representa uma trajetória ligeiramente diferente. Em vez de financiar os colonizadores, o excesso de liquidez poderia financiar os colonizados e torná-los dependentes por meio da dívida. A história colonial da Alemanha oferece muitos exemplos a esse respeito. Primeiro que tudo, o colonialismo da Alemanha tinha motivos quase puramente económicos.⁶¹ Num período de crise interna, em 1885, e de crescentes tensões entre as potências europeias, o governo alemão achou necessário garantir acesso a recursos e abrir novos mercados no exterior para continuar com a sua expansão industrial. No estabelecimento do poder alemão, o crédito desempenhou um papel importante. Comerciantes alemães forneceram produtos superfacturados para grupos indígenas. O meio de pagamento era o crédito. Como muitos grupos indígenas tinham acesso limitado ao financiamento e trabalhavam essencialmente numa economia não monetária, eles não podiam pagar os seus empréstimos regularmente. Os comerciantes alemães, e indirectamente também o governo,⁶² aceitavam terras em vez de pagamento em dinheiro. Desta forma, a terra que costumava ser propriedade comunal de uma tribo foi transformada em terra e, em última análise, território soberano alemão.⁶³

Evidentemente, as finanças não foram a única causa do colonialismo durante a era imperial. A ideologia desempenhou um grande papel. O nacionalismo na Europa absorveu parte da energia liberada pelos conflitos de classes não resolvidos e projectou-os para o exterior. Além disso, as

57 Klaus Weber, *Geography, Early Modern Colonialism and Central Europe's Atlantic Trade*, 26 *European Review* (2018) 410, 412; see also Julia Roth, *Sugar and slaves: The Augsburg Welser as conquerors of America and colonial foundational myths*, 14 *Atlantic Studies* (2017) 436.

58 Legislation was adopted in France only in 1862, in Great Britain in 1882.

59 Peter Dickson *The Financial Revolution in England: A study in the development of public credit, 1688-1756* (Ashgate 1967); for the Netherlands, see Oscar Gelderblom and Joost Jonker, *Completing a financial revolution: the finance of the Dutch East India trade and the rise of the Amsterdam capital market, 1595-1612*, 64 *The journal of economic history* (2004) 641.

60 Gelderblom and Jonker (n 60).

61 Cf. Hans-Ulrich Wehler, *Bismarck und der Imperialismus* (Kiepenheuer & Witsch 1969).

62 E.g., the German government succeeded the rights of Lüderitz under the contracts he concluded with various indigenous captains.

63 See in detail Matthias Goldmann, *The Entanglement of Sovereignty and Property in International Law: From German Southwest Africa to the Great Land Grab?* (October 28, 2018). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3274198> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3274198>.

divisões internas entre os líderes africanos tornaram a cooperação com os poderes europeus uma opção para algumas delas. Não obstante, as finanças e as inovações legais que a sustentam, como a introdução de um conceito capitalista europeu de propriedade em sociedades não-europeias não-capitalistas, forneceram a estrutura de base na qual tais desenvolvimentos poderiam ocorrer.

Até mesmo os estados independentes da América Latina foram vítimas do poder colonizador das finanças. As suas guerras de independência e esforços de industrialização exigiam grandes somas, fornecidas principalmente por donos de capital nos Estados Unidos e no Reino Unido, sob a forma de dívida caucionada. Crises frequentes, domésticas ou externas, levaram a padrões em série. No entanto, o desenvolvimento da arbitragem internacional e a ascensão dos tribunais do Reino Unido e, mais tarde, também dos tribunais dos EUA, ao pico da pirâmide judicial mundial facilitaram as bolhas excessivas da dívida. Os julgamentos desses tribunais tiveram uma chance relativamente alta de cumprimento devido à importância dos respectivos mercados financeiros, e não menos por causa da ameaça real de execução por diplomacia de canhoneira.⁶⁴

O próximo exemplo que eu gostaria de discutir é o que mais se aproxima da situação actual. Eu estou a pensar na crise da dívida no mundo em desenvolvimento ocorrendo a partir da década de 1970 à década de 1990.⁶⁵ Mais uma vez, tudo começou com a disponibilidade de excesso de liquidez - os chamados petrodólares. Os bancos europeus encontraram pouco uso dessa liquidez nos seus mercados domésticos. Foi um período de alta inflação combinado com uma recessão prolongada. O diferencial da taxa de juros entre o Norte e o Sul tornou as exportações de capital atraentes. Nos países receptores, os investimentos foram frequentemente utilizados em grandes projectos de infraestrutura com períodos de amortização relativamente longos. Além disso, a boa governança ainda não era um critério para a alocação de recursos. Alguns líderes fizeram empréstimos para fortalecer a sua legitimidade pelos bens que o dinheiro poderia comprar.

Quando os EUA aumentaram a taxa de juros para conter a inflação, o diferencial da taxa de juros inverteu-se. Os estados do mundo em desenvolvimento rapidamente enfrentaram dificuldades para manter os seus empréstimos. Para piorar a situação, os preços dos produtos deterioraram-se, nos anos 80, como resultado da transição para a economia de serviços nos Estados Unidos e outros países desenvolvidos.⁶⁶ A desregulamentação, nos anos 90, levou a novas quedas nos preços, por exemplo, para café.⁶⁷ O resultado foi uma espiral de endividamento em que a excepção tornou-se o normal e as reestruturações uma rotina.

Muitos desenvolvimentos legais tornaram essa miséria possível. Acima de tudo, a dependência dos Estados em desenvolvimento em relação às instituições multilaterais e nas mãos dos países exportadores de capital. Antes de 1980, a tarefa deles era, principalmente, fazer cumprir os contratos de dívida. Quando ainda não havia fim a vista para crise, no final da década de 1980, outra inovação legal surgiu: a securitização. Os empréstimos tornaram-se num acordos enviezado, uma maneira

64 See Horst Feldmann, *Internationale Umschuldungen im 19. und 20. Jahrhundert. Eine Analyse ihrer Ursachen, Techniken und Grundprinzipien* (Duncker & Humblot 1991).

65 Cf. External Debt Crisis and Development, Report of the Personal Representative of the Secretary-General on Debt, the Honourable Bettino Craxi, 8 October 1990, UN Doc. A/45/380.

66 Clifford Krauss, Commodity Prices Tumble, New York Times, 13 October 2008, <https://www.nytimes.com/2008/10/14/business/economy/14commodities.html>.

67 Passim.

conveniente para os bancos ocidentais removerem a dívida soberana inadimplente dos seus balanços patrimoniais. No entanto, estes títulos, muitas vezes, não estabilizaram a situação da dívida dos estados devedores. Aumentaram ainda mais a pressão e tornaram as reestruturações mais difíceis à medida que multiplicavam o número de credores.

O meu último exemplo diz respeito ao investimento estrangeiro. Deixe-me enfatizar que não estou preocupado com o investimento estrangeiro directo, ou seja, o estabelecimento de empresas e locais de produção no mundo em desenvolvimento. Tenho mais dúvidas sobre investimentos em carteira, especialmente investimentos que vêm na forma de activos financeiros. Estes podem ter efeito corruptível quando a oferta, e não a demanda por financiamento, impulsiona investimentos reais. Assim, o investimento estrangeiro em carteira no Brasil só teve o efeito de reduzir a taxa de poupança interna. Em outras palavras, em vez de desenvolvimento, isso criou dependência em relação às finanças estrangeiras.⁶⁸ É claro que a protecção ao investimento internacional forneceu apoio crucial para a disseminação do investimento estrangeiro.

Antes de concluir, deixe-me ser claro sobre uma coisa. Esta análise do poder corruptor de um financiamento demasiado elevado não elimina o arbítrio ou responsabilidade individual, civil ou criminal daqueles envolvidos em práticas corruptas de ambos os lados. Pelo contrário! Sequer nega a influência de ideias e ideologias, de cultura e, eventualmente, também de coincidência, mas explica uma condição estrutural, uma característica importante do pano de fundo contra o qual tais actos individuais de corrupção ocorrem. Em outras palavras, o dinheiro com excesso de oferta cria oportunidades para corrupção e dependência.

A lição desta parte é que a autodeterminação económica e política exige investimentos sustentáveis. Os investimentos, como tais, não são bons nem maus, são facas de dois gumes, uma bênção que se pode tornar um fardo. Na medida em que a oferta de liquidez gera investimentos, e não as demandas da economia, há grandes chances de que os riscos superem os benefícios e os títulos (no sentido de títulos) se tornarão títulos (no sentido de cadeias). Em última análise, é a provisão de liquidez em si que cria o potencial de corrupção.

D. Soluções

Para concluir, deixe-me apresentar algumas reflexões sobre possíveis soluções. Quatro diferentes recomendações vêm à minha mente.

A primeira recomendação é de ordem económica. É preciso que haja regulamentação para a redução dos níveis de suprimento insalubre de capital estrangeiro. Estou a pensar em algo como controlos reversos de capital. Normalmente, os controlos de capital impedem que o capital saia do país. No caso de diferenciais de juros prolongados, os controlos de capital poderiam ajudar a manter os investimentos do portfólio fora do país.

É para os economistas desenvolverem modelos sofisticados que ajudariam a determinar níveis insustentáveis de importações de capital. É claro que a imposição de tais controlos de capital precisa

⁶⁸ Cf. Bresser Pereira, *Development and Crisis in Brazil, 1930-83* (1984), 32 et seq.

estar livre de corrupção. Poderíamos, portanto, ser tentados a lutar por uma aplicação mecânica de algum modelo económico. No entanto, acredito que isso apenas mudaria o ponto de contestação. Não existe um modelo económico que não seja baseado em certas hipóteses políticas sujeitas à interpretação. Por conseguinte, creio que seria melhor estabelecer um processo de aviso prévio bastante técnico, com base num modelo económico sólido. Esse processo, então, accionaria um processo político transparente no qual o país teria que tomar uma decisão sobre o montante máximo de investimentos de carteira permitidos durante um determinado período e a sua alocação. Essas alocações poderiam usar mecanismos de mercado para reduzir a intervenção do governo, tais como licitações ou impostos, uma vez que uma determinada quantia de investimento de carteira tenha sido alcançada.

Esse processo, baseado na legislação nacional, teria que ser garantido pela lei de investimentos internacionais. Os tratados bilaterais de investimento precisariam de uma actualização para incluir cláusulas de excepção para a prevenção do excesso de liquidez com base em metodologias sólidas de aviso prévio aceites.

Uma segunda recomendação diz respeito aos países exportadores de capital. Estes precisam parar de reconstruir as suas economias com dinheiro barato. Tais medidas podem ser justificadas imediatamente após uma crise. A longo prazo, a política fiscal deve ser o meio de escolha, não a política monetária. A política fiscal não afecta a base monetária e influencia a taxa de juros apenas indirectamente. O problema dos países exportadores de capital, no momento, são tetos de endividamento estabelecidos nas últimas décadas como parte de uma tendência mundial.⁶⁹ Isso os impede de adoptar políticas fiscais mais pró-activas e os obriga a seguir o caminho do dinheiro barato.

A terceira recomendação é institucional. Controles para investimentos em carteira e políticas monetárias mais restritivas nos países desenvolvidos podem reduzir os incentivos à prorrogação de empréstimos e dar menos oportunidades de corrupção. No entanto, a corrupção sempre pode ocorrer. Nenhum país está seguro. Regras para transparência e devida diligência podem ajudar, mas apenas a medida que houver procuradores independentes, tribunais, comissões parlamentares ou provedores (ombudsmen) que estejam dispostos e sejam capazes de aplicá-las. Isso pode parecer trivial mas é preciso pensar muito para encontrar maneiras de fortalecer essas instituições. Por exemplo, o financiamento de projectos, incluindo garantias de crédito, deve exigir avaliações de sustentabilidade, abordando os seus impactos económicos, sociais e ambientais. Os Princípios da UNCTAD sobre Empréstimos e Financiamentos Soberanos Responsáveis realmente prevêm que tais avaliações não sejam apenas realizadas, mas também tornadas públicas. Uma prática consistente de produzir e publicar essas avaliações tornaria mais fácil, para qualquer observador, identificar transacções irregulares.

A quarta e última recomendação diz respeito ao caso em que nada funciona, ou seja, quando há muito fluxo de capital na economia sem controlo, quando as avaliações de sustentabilidade falham e o repúdio da dívida é impossível. Nesse caso, os países precisam de um mecanismo internacional

69 See Matthias Goldmann, *The Move towards Transparency in Fiscal Policy*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2226879.

obrigatório de reestruturação da dívida. O dever dos estados de realizar progressivamente os direitos económicos, culturais e sociais da sua população requer cooperação internacional para solucionar as crises da dívida. Certamente, o FMI, o Banco Mundial e o Clube de Paris têm muita experiência em tais situações. Mas é difícil para eles reestruturar a dívida privada em condições aceitáveis. Qualquer mecanismo contratual para a reestruturação da dívida (como as chamadas cláusulas de acção colectiva) tem certos limites. A reestruturação ainda requer uma maioria de credores e os credores não têm (ou acreditam que não têm) obrigação de respeitar a função pública de um Estado e o seu papel para a implementação dos direitos humanos. Um mecanismo mais eficaz é, portanto, desejável. O próprio FMI apresentou uma proposta para este fim em 2003.⁷⁰ No entanto, o mesmo ainda não viu a luz do dia. Tal mecanismo deve estar em vigor antes que a próxima bolha de dívidas do mundo em desenvolvimento se instale. Como mencionado acima, as chances da bolha da dívida explodir em breve são elevadas.

Este artigo pode, portanto, acabar numa perspectiva bastante sombria. Mas a situação não é irremediável. A lugubridade da situação actual apenas corrobora com a minha mensagem principal: Moçambique não deve pagar as suas odiosas dívidas.

70 Cf. Anne Krueger, A New Approach to Sovereign Debt Restructuring (IMF 2002).

Como evitar a repetição de dívidas “odiosas”?

Tirivangani Mutazu

Analista Sênior de Política - Debt Management

Conteúdo

Contexto da Dívida em África	25
Como responsabilizar os envolvidos na contratação das dívidas?.....	26
O que Moçambique pode fazer para evitar o pagamento das dívidas, que mecanismos existem?.....	26
O que pode fazer o Governo Moçambicano para responsabilizar os bancos envolvidos na violação, para que sejam penalizados e também assumam a sua responsabilidade?.....	27
Como é que a sociedade civil pode garantir um papel relevante neste processo e como podemos evitar casos semelhantes no futuro?.....	28



1. Contexto da dívida em África

Uma década após os movimentos da dívida global fazerem campanha pela anulação da dívida, muitos países africanos estão novamente em dificuldades por causa da dívida. Os indicadores da dívida dos países africanos estão a atingir limiares que não são sustentáveis.

De acordo com a lista do FMI sobre a Análise de Sustentabilidade da Dívida em 2018, apresentada na figura 1, os países com sobreendividamento são oito (8) e os países com alto risco de sobreendividamento atingiram o número de 15, os países com risco moderado de sobreendividamento são 23 e os países considerados de baixo risco de sobreendividamento são 8.

Dos 23 países africanos que estão em alto risco de sobreendividamento, quase a metade (12) beneficiou-se do HIPC e da MDRI. Os países africanos acumularam dívida externa num ritmo mais rápido do que os países de baixo e médio rendimento em outras regiões, conforme apresentado na figura abaixo.

O volume da dívida externa dos países que beneficiaram do HIPC e da MDRI duplicou desde 2010. Entre 2010 e 2017, o RNB dos países africanos, em termos de dólares, aumentou 23 por cento, contra um aumento de 90 por cento no volume da dívida externa combinada durante o mesmo período.

Oito países da região tinham um rácio de dívida externa, em relação ao RNB, superior a 60 por cento no final de 2017, dos quais seis destes países beneficiaram do HIPC e da MDRI. Mais de 50% dos países da região tinham um índice de endividamento externo para exportação superior a 50%.

Figura: Análise da sustentabilidade da dívida em África em 2018 - avaliação dos riscos de sobreendividamento (Fonte: Análise Conjunta da Sustentabilidade da Dívida dos Países de Baixo Rendimento do Banco Mundial-FMI 2018).

LOW RISK	MODERATE RISK	HIGH RISK	IN DEBT DISTRESS
Uganda Morocco Libya Botswana Lesotho Rwanda Senegal Tanzania	Algeria Egypt Mauritius Swaziland Tunisia Benin Burkina Faso Comoros DRC Congo Guinea Guinea-Bissau Ivory Coast Kenya Liberia Madagascar Malawi Mali Niger Togo Nigeria Equatorial Guinea South Africa	Sierra Leone Angola Namibia Gabon Burundi Chad Cameroon Cape Verde CAR Djibouti Ethiopia Ghana Mauritania Zambia Seychelles	Sudan Sao Tome and Principe Gambia Mozambique South Sudan Zimbabwe Somalia Eritrea

2. Como responsabilizar os envolvidos na contratação das dívidas

Auditoria forense – a Procuradoria Geral da República, em 2018, realizou uma auditoria forense – a auditoria ajuda para uma acção judicial, providenciando evidências e a acção judicial pode levar a ressarcimento / acção penal.

Uso de leis e instituições nacionais - Em 2016, e novamente em 2017, o Tribunal Administrativo (TA) determinou que as garantias e dívidas eram ilegais violando tanto a constituição como a lei orçamental, que exigem que tais garantias sejam aprovadas pela Assembleia da República.

Uso de processos parlamentares - a 30 de Novembro de 2016, uma comissão parlamentar especial tomou uma decisão semelhante à do TA declarando que as dívidas eram ilegais e inconstitucionais, observando também que os empréstimos eram, em grande parte, para fins militares, que a quantidade limitada de equipamentos militares e de equipamentos da Privinvest era inadequada e que as três empresas nunca seriam viáveis e não poderiam pagar os empréstimos.

3. O que Moçambique pode fazer para evitar o pagamento das dívidas, que mecanismos existem?

- Exemplos recentes de acções unilaterais dos estados

Paraguai : num decreto de Agosto de 2005, o Governo do Paraguai repudiou uma dívida ilegal de US\$ 85 milhões devida ao Overland Trust Bank, com sede em Genebra. Esta acção política é significativa por duas razões principais. Primeiro, mostra que as autoridades públicas têm o direito de determinar a natureza ilícita de uma dívida, uma vez que a dívida tenha sido auditada. Em segundo lugar, o decreto demonstra que o repúdio do governo a uma dívida é uma decisão soberana unilateral que deve ser aceite pelos credores do governo se o repúdio tiver uma base legal. O Paraguai tem agora a intenção de colocar o caso no Tribunal Internacional de Justiça.

Equador : Rafael Correa tomou um decreto em 5 de Julho de 2007, que cria a Comissão de Auditoria Sobre a Dívida Pública (externa e interna). Este é um acto unilateral de um Estado soberano. A auditoria é uma ferramenta importante para a democracia. Deve ser transparente e aberta ao público. Assim, a Comissão de Auditoria Completa da Dívida Interna e Externa (CAIC) estabelecida pelo Presidente Rafael Correa reuniu delegados de autoridades do Estado, representantes de organizações sociais e civis no Equador e, também, delegados de organizações de solidariedade Norte / Sul que demonstraram a sua perícia em questões relacionadas à dívida. Tendo realizado a auditoria da dívida, as autoridades públicas poderão usar a lei nacional e internacional para repudiar todas as dívidas ilegais e ilegítimas.

A Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) apoia esforços de formuladores de políticas e profissionais para devolver bens roubados, remover barreiras à recuperação de activos e impedir a lavagem de

dinheiro da corrupção. StAR Asset Recovery Watch é um banco de dados público que rastreia os esforços das autoridades de acusação em todo o mundo para buscar activos resultantes da corrupção. O banco de dados compila e sistematiza informações sobre casos de corrupção concluídos e em curso (activos) que envolvem a recuperação de activos internacionais.

O Reino Unido e os Estados Unidos apoiam a Stolen Asset Recovery Initiative (StAR). Actualmente, os quatro países prioritários são Nigéria, Sri Lanka, Tunísia e Ucrânia.

Moçambique deve capacitar os investigadores e promotores responsáveis por identificar e rastrear activos e obter a cooperação necessária com os centros financeiros para recuperá-los e devolvê-los - <https://star.worldbank.org/star/about-us/global-forum-asset-recovery-gfar>

4. O que pode fazer o Governo Moçambicano para responsabilizar os bancos envolvidos nesta violação, para que sejam penalizados e também assumam a sua responsabilidade?

Trabalhar com os credores - a vantagem dos empréstimos é que, mesmo que um governo não revele detalhes das suas dívidas, se os credores o fizerem, isso ainda pode interromper os piores problemas com um sistema opaco. Se um governo não estiver disposto a declarar publicamente os empréstimos, isso deve ser um claro sinal de alerta de que os empréstimos, provavelmente, não beneficiarão o povo do país em questão e o empréstimo não deve, portanto, ser concedido.

Suspender o pagamento da dívida - como repúdio das dívidas ilegítimas e hediondas, um governo democrático está totalmente dentro dos seus direitos, de forma unilateral, de suspender imediatamente esses pagamentos. O repúdio das dívidas ilegais é fundada no direito internacional e é economicamente razoável.

5. Como é que a sociedade civil pode garantir um papel relevante neste processo e como podemos evitar casos semelhantes no futuro?

Desde a descoberta das dívidas ocultas, o Centro de Integridade Pública (CIP) tem estado envolvido na promoção de campanhas de advocacia com cidadãos e entidades públicas para que os envolvidos sejam responsabilizados e o Estado Moçambicano não pague dívidas que beneficiaram um grupo de indivíduos. É importante que os governos africanos sejam adequadamente capacitados para monitorar e administrar efectivamente todos os aspectos da dívida soberana.

Isso exige a adopção de legislação apropriada, instituições fortes, políticas e estratégias prudentes e perícia adequada, juntamente com sistemas e procedimentos operacionalmente sólidos que estejam em conformidade com as boas práticas internacionais.

Exige também a realização de formações, seminários e workshops sobre a dívida com deputados da Assembleia da República, organizações da sociedade civil, autoridades governamentais e líderes religiosos.

A nossa advocacia sobre a dívida é orientada por uma perspectiva baseada nos direitos humanos sobre a sustentabilidade da dívida, contratação e concessão de empréstimos responsáveis para evitar crises da dívida e trabalhamos para um mecanismo internacional de endividamento para resolver as crises da dívida.

6. Como é que a sociedade civil pode garantir um papel relevante neste processo e como podemos evitar casos semelhantes no futuro? (é o mesmo título que o número 6, verificar se era essa a intenção)

A transparência da informação da dívida é importante, pois permite aos cidadãos submeter a contratação e concessão de empréstimos a um maior escrutínio.

As empresas privadas, governos e instituições multilaterais são todos importantes financiadores dos governos, por isso todos devem tomar medidas para tornar os empréstimos mais transparentes. As informações sobre empréstimos a governos, ou com uma garantia do governo, devem ser divulgadas num registo acessível ao público, 30 dias antes da assinatura de contratos, e incluir o valor do empréstimo, taxas, encargos e juros, a lei que rege a dívida, qualquer informação disponível sobre o uso dos recursos e o plano de pagamento.

DÍVIDAS OCULTAS - UM CISNE NEGRO QUE CHOCOU PINTOS? DESAFIOS DA GESTÃO DE RISCOS FISCAIS COM INSTITUIÇÕES SUBVERTIDAS

Roberto J. Tibana
ANALÍTICA-RJT,
Pesquisa e Consultoria em Economia

Cel: +258 84 967 1187

E-mail: tibanarj@gmail.com

tibanarj@analitica-rjt.com

website: <https://www.analitica-rjt.com>

Índice

Sumário	30
1. Introdução	32
2. As dívidas ocultas e ilegais como um tipo especial de risco	32
2.1. Cisne negro e o leitão do aniversário	32
2.1.1. Cisne Negro	32
2.1.2. O leitão do meu aniversário	33
2.2. Classes de riscos	35
2.3. Dívidas ocultas ilegais como Cisne Negro	36
3. Um roteiro para a mitigação dos efeitos	40
3.1. Pagar ou não pagar as dívidas ocultas, ou como ser ressarcido	40
3.1.1. Responsabilização criminal	40
3.1.2. Confiscação dos bens dos criminosos condenados	41
3.2. Responsabilidades e papel do Governo	41
4. Medidas estruturais com alcance imediato, de médio e longo prazo	43
4.1. Lei de Responsabilidade Fiscal	44
4.2. Conselho Fiscal Independente de Moçambique (CFIM)	44
5. Conclusões	46
Referências	47



Sumário

As dívidas e garantias ilegais clandestinamente contratadas sob cobertura da EMATUM, MAM, e Proindicus são como um ‘Cisne Negro’, um tipo de risco cuja materialização não poderia ser prevenida. No entanto, uma miti gação robusta das suas consequências pode ajudar a assegurar que a repetição de um fenómeno semelhante num futuro próximo se torne muito improvável. Nesta intervenção é apresentado um roteiro para tal mitigação. A estratégia pressupõe uma responsabilização criminal dos perpetradores, e coloca o governo, credores, e doadores numa plataforma internacional para uma resolução consensual do problema.

Como primeiro passo, o Governo de Moçambique deve, abertamente, repudiar as dívidas e garantias ilegais, ao mesmo tempo que deve assumir a responsabilidade e agir em cooperação com as partes externas interessadas para a resolução do problema na medida em que este envolveu a sua jurisdição e oficiais do seu governo. Mais especificamente:

1. O Governo de Moçambique deve assegurar que as instituições nacionais de justiça levem a bom termo e com fortes resultados o processo, em curso, de responsabilizar criminalmente os perpetradores moçambicanos, e que os seus activos sejam confiscados, protegidos, e liquidados de maneira ordeira. Devem ser estabelecidos mecanismos transparentes deste processo, que incluam (para seu conforto) a observação e/ou participação de representantes de credores, doadores e da sociedade civil moçambicana.

2. As receitas da liquidação dos activos dos perpetradores moçambicanos deverão ser partilhadas entre o governo e os credores, com o governo assegurando, primeiro, que o Tesouro Nacional é reembolsado pelas taxas e juros pagos no passado enquanto as dívidas permaneciam escondidas, bem como pelas despesas incorridas com os conselheiros legais e financeiros que têm sido engajados, bem assim como dos custos do processo de liquidação dos activos confiscados. Devem ser, também, efectuados cálculos para determinar os montantes para compensar o governo pela perda de assistência externa durante os últimos três anos, em particular aqueles relacionados com a perda do apoio directo ao orçamento, bem como das receitas fiscais perdidas em resultado da queda do crescimento da economia como consequência da crise provocada pelo escândalo das dívidas ilegais e ocultas. O remanescente (se houver algum) seria entregue a um “Clube de Credores” (que eles seriam chamados a formar) juntamente com a evidência judicial extraída dos perpetradores moçambicanos no processo em curso relativamente a quem são os seus parceiros internacionais no crime e qual foi o papel que desempenharam, de tal modo que os credores e reguladores externos possam persegui-los, se assim o quiserem fazer.

3. Logo que concluídos os processos judiciais em curso no país, o Governo de Moçambique deve convocar uma “Conferência de Credores e Doadores”, entregar toda a evidência criminal contra os perpetradores estrangeiros, bem como a conta com o saldo dos fundos provenientes da liquidação dos activos dos perpetradores moçambicanos (deduzidos os valores referidos em 2) e declarar que não se sente com mais nenhuma obrigação no assunto. O Governo de Moçambique iria então solicitar ao FMI e ao Banco Mundial e outros doadores multilaterais e bilaterais a respeitarem a sua decisão soberana e a retomarem a assistência que foi interrompida como resultado do escândalo das dívidas ocultas e ilegais. Em particular:

- a. O Governo de Moçambique iria solicitar ao FMI e ao Banco Mundial que considerassem efectuar um estudo de avaliação da sustentabilidade da dívida que exclua a consideração dos montantes das dívidas repudiadas e respectivas garantias;
- b. O Governo de Moçambique, com a assistência do FMI e do Banco Mundial elaboraria

uma estratégia de médio e longo prazo de sustentabilidade fiscal e da dívida, bem como um quadro de gestão da dívida para ajudar a repor a ordem nas finanças públicas.

1. Para reforçar o papel do Parlamento e da sociedade civil de manter o Executivo mais responsável, transparente e a prestar contas mais adequadamente, deve ser aprovada uma Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e deve ser criado, também por lei própria, um Conselho Fiscal Independente (CFI). A LRF deverá incluir procedimentos e sanções mais automáticas e isentas de influência política discricionária, em caso de violação dos seus preceitos.

1. Introdução

Os termos de referência pedem que me debruce sobre os seguintes temas: 1) Como **responsabilizar** os implicados na contratação ilegal e ocultação de dívida externa através da EMATUM, MAM e Proindicus, e respectivas garantias; 2) O que é que Moçambique pode fazer para **evitar pagar** as tais dívidas e que mecanismos existem para tal; 3) Que papel a sociedade civil pode assumir neste processo de clarificação do processo de contratação dessas dívidas, responsabilização dos implicados e todo o seguimento do caso; 4) Como é que se pode **evitar a repetição** de casos semelhantes no futuro.

Esta é uma agenda, não só muito ampla, como também envolve dimensões de especialidades que eu não possuo para ter a ambição de tratá-los com uma competência mínima numa intervenção de tempo necessariamente limitado. Por isso, vou refugiar-me no meu esconderijo de economista e tratar de aspectos que me parecem mais próximos do meu campo de conhecimento e acção. E, para isso, vou fazer uma proposição com a qual espero muitos concordem que é esta: **as questões arroladas acima podem ser consideradas assuntos de gestão de risco fiscal e nesse campo estamos mais em fase de mitigação do que de prevenção**. Para descortinar isso basta atentar às palavras-chave de cada uma das questões arroladas (responsabilizar, evitar pagar, evitar repetição). Vale a pena, também, tomar em conta a noção de risco como a probabilidade ou a ameaça de danos, ferimentos, responsabilidades, perdas ou outras ocorrências de fenómenos negativos causadas por choques externos ou internos a uma entidade (pessoa, família, organização, nação).

Portanto, embora ainda com referência aos quatro temas propostos, vou estruturar a minha intervenção à volta de um ponto: **qual é a natureza (ou tipo) de risco que o fenómeno das dívidas ilegais e ocultas representa em Moçambique?** A partir da resposta que eu encontro para esta questão passarei, então a tirar algumas ilações que podem ajudar a responder às questões apresentadas para o nosso debate, sobretudo a última questão, sobre saber como é que se pode evitar a repetição de casos semelhantes no futuro. Ou melhor, se, dada a natureza do tipo de risco que a ocorrência das dívidas e garantias ocultas e ilegais mencionadas representa, fenómenos semelhantes podem ser evitados no futuro.

2. As dívidas ocultas e ilegais como um tipo especial de risco

2.1. O Cisne negro e o leitão do aniversário

Vou introduzir a substância da minha intervenção esclarecendo as razões de uma parte do seu título: O Cisne Negro como conceito na teoria moderna de análise e gestão de riscos⁷¹.

2.1.1 Cisne Negro

Antes da descoberta da Austrália, toda a gente no mundo estava convencida que todos os cisnes eram de cor branca, até que alguém, em algum sítio remoto desse novo mundo, viu um cisne negro no meio de cisnes brancos.

Embora a visualização de um cisne negro possa ter sido uma surpresa, não só para o mais comum dos mortais, como também para os ornitologistas da época. Para nós não é nisso que o significado desta história reside. O que é mais interessante nesta história toda (como sublinha Taleb, 2010) é a forma como ela demonstra as limitações severas da nossa aprendizagem a partir de observações, e

⁷¹A referência a pintos é em alusão à linguagem codificada que os perpetradores do crime usavam nas trocas de mensagens referindo-se aos milhões de dólares que eram distribuídos entre aliciadores e aliciados no esquema das dívidas ocultas e ilegais, segundo revelações da acusação da justiça americana. Veja United States District Court, Eastern District of New York, Brooklyn Office, Indictment CR-681, December 2018.

as fragilidades do nosso conhecimento. Neste caso, vê-se como é que uma única observação pode invalidar uma afirmação ou crença geral mantida durante milénios de visualizações confirmativas de milhões de cisnes brancos. Mas daí surgiu o nome de um fenómeno que não tem, necessariamente, algo a ver com pássaros (sejam eles cisnes ou frangos!). **Cisne Negro** é um conceito chave na teoria moderna e prática de gestão de risco.

O que na teoria moderna e prática de gestão de risco se chama **Cisne Negro** (aqui ainda me socorro de Taleb,2010) para capitalizar a expressão para distingui-la do cisne-ave, é um fenómeno que tem as seguintes **características**: 1) é um evento extremamente invulgar (outlier), um evento *fora de expectativas regulares*, porque nada no passado poderia apontar de maneira convincente para a possibilidade da sua ocorrência; 2) traz consigo um *impacto extremo para o sistema que ele afecta*; 3) apesar da sua característica como algo fora de expectativas regulares, *após os factos* a natureza humana conduz-nos a inventar explicações para a sua ocorrência, *tornando-o explicável*. Em resumo, é um fenómeno extremamente raro (não regularmente expectável), de impacto extraordinário e somente previsível retrospectivamente (nunca realmente previsível prospectivamente!)⁷².

Como se isto não fosse suficiente para nos causar preocupação, devemos acrescentar, ainda, o facto de que existe em nós (tanto pessoas comuns, como cientistas pior os praticantes de alguma coisa como política ou governação!), a tendência de agir como se cisnes negros não existissem. Temos uma cegueira inata⁷³ em relação ao carácter aleatório dos eventos, particularmente aqueles que se apresentam como grandes desvios em relação ao regularmente expectável⁷⁴.

Antes de elaborar sobre as categorias de risco e passar para a minha discussão sobre as dívidas ocultas como um Cisne Negro, vou apresentar uma outra ilustração do fenómeno. Este relaciona-se com a sorte que se abateu sobre um leitão no dia anterior ao meu aniversário. Isto vai revelar outra faceta do Cisne Negro, nomeadamente que ele o é somente para as vítimas, mas não para os originadores do fenómeno. Mais ainda, vai revelar a mãe de todos os problemas na vida, nomeadamente a questão de saber se nos é possível, logicamente, a partir de um evento específico chegar a conclusões gerais (que é o que, de facto, está implícito no quarto ponto da agenda desta discussão). Como é que nós sabemos o que não sabemos? Como é que nós sabemos que o que temos observado é suficiente para nos permitir conhecer todas as outras propriedades do fenómeno que está prestes a afectar as nossas vidas? Existem, de facto, armadilhas em qualquer conhecimento construído a partir de observações.

Ora vejamos a explanação abaixo.

2.1.2 O leitão do meu aniversário

Numa data de Setembro do ano passado completei sessenta anos. Um marco que muitos de nós tendemos a julgar muito importante nas nossas vidas e que, por isso, tendemos a celebrá-lo com uma certa pompa e extravagância. Não que eu quisesse exhibir alguma dessa pompa e extravagância (estou a edificar a minha casa de habitação e escritório desde 2007 e ainda não terminei!)mas, de qualquer maneira, achava que deveria celebrar a data com uma certa decência. Tanto mais que tenho netos e já há um hábito na família de, pelo menos, se apagar as velas, cortar o bolo e explodir um

⁷² Note-se que, por simetria, a ocorrência de um evento altamente improvável é equivalente à não ocorrência de um evento altamente provável. Assim, o facto do altamente expectável não acontecer é também um Cisne Negro.

⁷³ Um dia falaremos do que se pretende dizer por inata mas por agora deixem-me dizer que me refiro àquelas nossas características que, embora possam ter sido semeadas geneticamente enquanto fetos, evoluíram por condicionamento do ambiente em que vivemos logo que nascemos. Portanto, por inato não quero dizer nada que seja puramente predeterminado pela natureza e desde aí imutável.

⁷⁴ O ciclone IDAI que se abateu sobre o centro e o Norte da Beira encaixa-se perfeitamente na categoria de um Cisne Negro. E a cegueira inata dos políticos em relação à possibilidade de que ele pudesse ser um fenómeno fora do vulgar reflectiu-se de maneira dramática na decisão do Presidente da República de sair do país para uma visita quase leviana, dadas as circunstâncias, ao reino vizinho de Eswatini, exactamente no dia em que a catástrofe se abatia sobre o país, apesar das previsões meteorológicas indicando que o evento natural seria extremo.

espumante. Porém, desta vez a situação financeira não permitia nada disso (tendo estado a vociferar contra as dívidas ocultas e outros fenómenos semelhantes no nosso país, tenho que aceitar pagar as consequências que o regime me reserva).

Conferenciamos em família, eu mais a minha esposa e um menino de sete anos. E foi este menino de sete anos que veio com a ideia genial de celebrarmos o meu sexagésimo aniversário com um leitão bem torrado. De resto tínhamos uma certa abundância de legumes, apesar de ser Setembro, pois quando a ideia de nos socorrermos do tseke foi difundida pelo nosso criativo governo, nós já tínhamos o hábito de manter uma horta a todo o ano (na medida do possível) e, portanto, já este e outros legumes existem no nosso portfólio de resiliência nutricional.

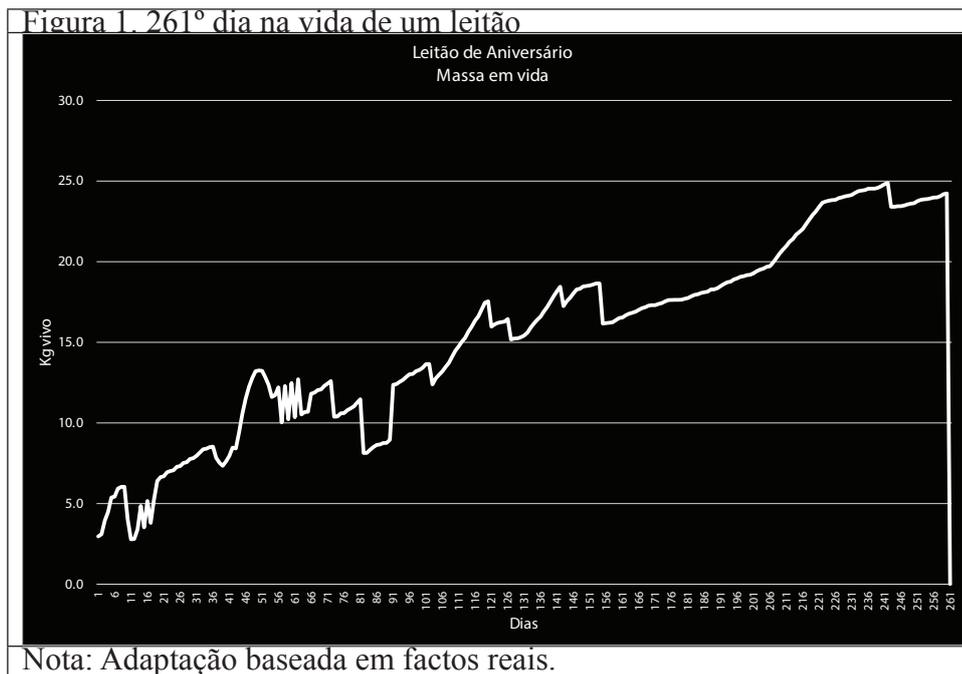
O problema porém, é que este era o único leitão que tínhamos. Desistimos de fazer reprodução. Compramos leitões pequeninos e criamos free range (ficam lá com os cabritos a comer capins e restos das nossas couves da horta). Ele era uma sobra de três que tínhamos adquirido uns meses atrás. O corpo dele não desenvolvia durante meses. Mas quando consumimos os outros dois e ele ficou só, tornando-se quase que um animal de estimação, começou a ganhar uma aparência mais agradável. Sempre que fôssemos abrir a torneira de água para os cabritos ele aparecia a correr. Bastava ouvir o roncar do portão da área onde eles viviam em comunidade com os cabritos lá na nossa propriedade. Algumas vezes ele não se mostrava, pois estava sempre bem alimentado e, por isso, dormia muito. Mas nós já tínhamos até desenvolvido sons de comunicação com ele. Emitíamos esses sons e ele lá despertava e vinha ter, metia-se pelos nossos pés, lutava com os cabritos para beber a água, depois vinha reclamar os restos da couve da nossa horta e quase comia da nossa mão. Ele desenvolveu-se bem, todos os sinais de raquitismo desapareceram. Ficou muito saudável e bonito.

Quando o espectro de um sexagésimo aniversário sem um tostão para celebrar se aproximava e a ideia dele ser assado mesmo em casa surgiu como solução. A segunda questão que se colocou foi como agarrar o leitão. É que, apesar de ser muito próximo de nós, ele sempre se assustava ao primeiro sinal de movimento brusco. E a experiência de agarrar os outros dois que haviam sido consumidos tinha sido um pouco traumática para mim, que já não sou tão jovem. A decisão foi desenvolver uma relação ainda mais íntima com ele, trazendo-lhe mais restos de couve e cenouras da nossa horta. De vez em quando simulávamos pequenos ataques mas sempre seguidos de uma boa dose de alimentos, até que ele se convenceu que aquilo não passava de brincadeiras.

Assim, foi fácil no dia 4 de Setembro de 2018 consumir o plano que nós tínhamos arquitectado. De manhã cedo colhemos as couves, abrimos o portão que leva ao lado da criação animal na nossa propriedade e fizemo-lo com um pouco mais de barulho do que era habitual. E ele lá veio a correr (os cabritos ainda estavam lá longe a comer os capins ainda húmidos). Abrimos a torneira da água, atiramos para lá os legumes misturados com a água. Fiquei bem perto do recipiente dos alimentos e, quando ele meteu o focinho e se deliciava dos seus alimentos habituais zás! Foi apanhado pelas pernas de trás. Esperneou mas não valeu de nada. Minutos depois ele tinha sido degolado e estava a ser escaldado. Às dezasseis horas do dia seguinte eu mais a minha esposa e o menino de sete anos, juntamente com dois convidados, cantamos os parabéns a mim ao redor de uma tigela com um leitão estufado com vegetais.

A Figura 1 ilustra a história deste leitão. O que aconteceu a este leitão no dia 4 de Setembro, 261º dia da sua convivência connosco foi, de facto, dramático. Um acontecimento extremo, nunca antes experimentado por ele. Um acontecimento que mudou completamente a sua vida - de facto ele deixou de ter vida! (estas são, de facto, as três características principais de um Cisne Negro). Se tivesse sobrevivido (como aconteceu uma vez a um bode que foi agarrado e largado porque era pequeno demais para ser consumido), E SE FOSSE HUMANO (!), talvez ele tivesse vindo a encontrar uma explicação para o sofrimento a que tinha sido sujeito (i.e., para a razão por que aqueles malditos humanos o teriam tentado degolar!) outra característica do Cisne Negro (explicabilidade a posteriori).

Mas nada na sua experiência em vida poderia ter-lhe ajudado a prever os acontecimentos do dia 261º (quando foi agarrado e degolado) e do dia seguinte (quando os malditos humanos o consumiram em celebração de um pobre aniversário de vida de um deles!) não previsibilidade.



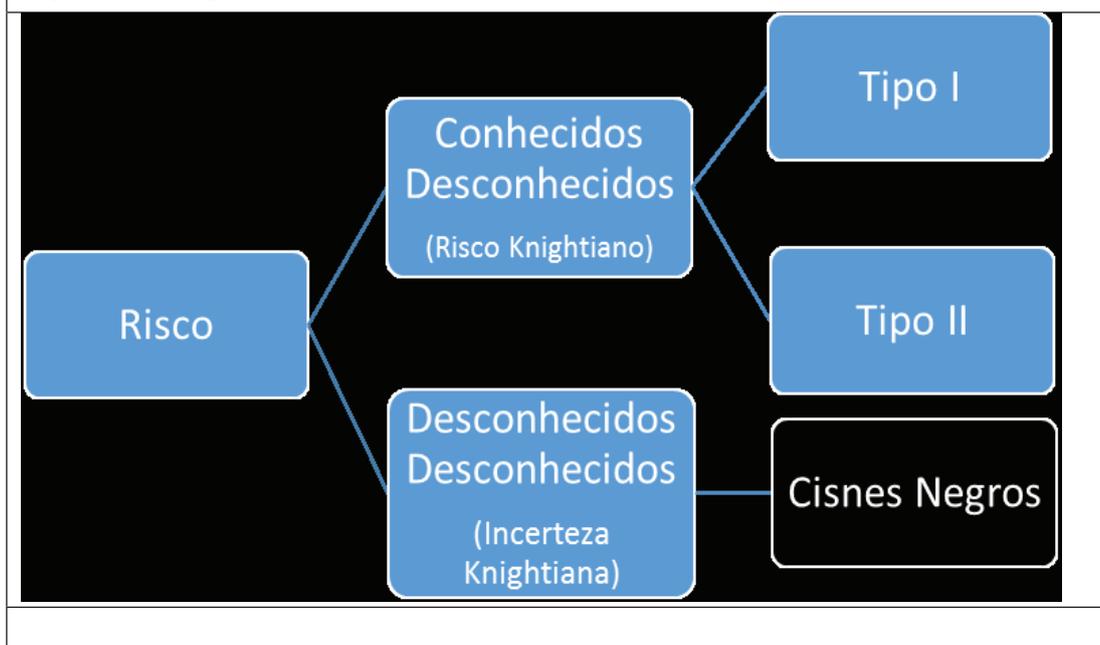
Esta história ilustra uma outra característica do Cisne Negro, nomeadamente o facto de que ele só o é para a vítima. No caso de um evento em que exista um perpetrador, ele sabe o que está a preparar. A vítima é que não sabe. A surpresa somente existe para a vítima. O Impacto extremo, também, geralmente só existe para a vítima.

2.2 Classes de risco

O esquema da figura 2 organiza as várias categorias de risco. Para compreender esta categorização precisamos ir mais a fundo no entendimento do conceito de risco, para além do que foi dito acima. Em particular, **temos que distinguir risco de incerteza**. Para isso, podíamos ir até Leslie (1879), Haynes (1895), Ross (1896) ou Pigou (1912). Mas **Knight (1921)** absorveu e sintetizou o pensamento desses todos e deu-nos uma **definição de risco** com uma natureza mensurável. No conceito Knightiano, risco aplica-se a situações em que “...todas as possibilidades alternativas são conhecidas e a probabilidade de ocorrência de cada uma delas pode ser rigorosamente determinada, enquanto *incerteza aplica-se a situações em que todas as possibilidades não são prognosticáveis com nenhum grau de confiança.*” Quer dizer, ambos, risco e incerteza, são fenómenos aleatórios, mas enquanto um (risco) pode ser descrito por uma distribuição matemática, outro (incerteza) não pode.

A ciência e a prática moderna de análise e gestão de risco herdou a distinção de Knight entre risco e incerteza, mas atribuiu-lhes as etiquetas pedantes de “*conhecidos desconhecidos*” (*risco*) e “*desconhecidos desconhecidos*” (*incerteza*).

Figura 2. Categorias de Riscos



Os riscos da classe *conhecidos desconhecidos* dividem-se em dois tipos. Os do tipo I são caracterizados por distribuições matemáticas de tipo Normal (Gaussiana, curva de sino), enquanto os de tipo II são da família Paretiana (ou de rabos gordos).

Uma das formas tradicionais e comuns de se lidar com o risco é ter um seguro contra esse risco. Muitos de nós fazemos isso. Mas a ideia do seguro baseia-se no conhecimento de uma distribuição de probabilidades do evento ocorrer. Uma das fontes de informação para o cálculo das probabilidades e custos do evento ocorrer são os parâmetros da distribuição que caracterizam o risco em questão. Normalmente os parâmetros das distribuições normais são mais fáceis de calcular e são conhecidos por serem estáveis ao longo do tempo, o que facilita o seu cálculo e utilização na determinação dos montantes dos prémios de seguro de risco. Mas os parâmetros das distribuições de tipo Paretiano são difíceis de determinar, o que significa que os riscos correspondentes são mais difíceis de determinar e prever, tornando o seu seguro mais caro.

Nesta dissertação eu vou ocupar-me dos desconhecidos desconhecidos (Cisnes Negros). Para estes não existem distribuições conhecidas. Portanto, não se prestam a seguro. Quer dizer, o seguro é apto para lidar com o risco no sentido comum, tradicional. Não com a incerteza, ou risco Knightiano, do qual não se conhece distribuição alguma. É este risco que é designado por Cisne Negro⁷⁵.

2.3 Dívidas ocultas ilegais como Cisne Negro

Chegados aqui, posso aventurar-me a responder à quarta questão da agenda, que pergunta Como é que se pode **evitar a repetição de casos semelhantes [a dívidas ocultas e ilegais] no futuro**. A minha resposta é que casos semelhantes (no sentido de risco Knightiano tipo Cisne Negro ou o leitão de aniversário) não se podem prevenir (antecipar, precaver, acautelar). Não se pode fazer nada para se evitar uma coisa cuja possível existência se desconhece. **O tipo de risco que o fenómeno das dívidas ocultas representa, geralmente não se pode evitar pois é um tipo de risco cuja existência não é conhecida antes que ele se materialize.** Vejamos por partes.

⁷⁵ Para uma discussão extensa com exemplos históricos e contemporâneos veja Végh, Carlos A. et all (2018), para além de Taleb (2010).

Primeiro, o factor imprevisibilidade. O esquema das dívidas ilegais e ocultas envolveu a violação da Constituição da República de Moçambique. Nenhum moçambicano de senso comum poderia esperar que o Presidente da República, que jurou ser o guardião da Constituição da República, poderia tomar, ele próprio, a decisão de, conscientemente, violá-la e da maneira tão grave como o fez. Nesse acto, órgãos de soberania foram gravemente subvertidos. O que aconteceu foi um acto de grande desprestígio para a nação moçambicana, promovido por alguém cuja ideologia (se é que isso chegava a ser ideologia) apregoava a auto-estima dos moçambicanos. A descoberta das dívidas ilegais e a maneira como o governo depois tentou (e ainda tenta) encobri-las e proteger os seus perpetradores faz com que, pelo mundo fora, os moçambicanos hoje sejam vistos com muita desconfiança, objectos de zombaria, tudo isso, de longe, algo que possa promover a auto-estima⁷⁶. É um dos maiores escândalos de corrupção promovido por agentes do regime ao mais alto nível na altura em que eles apregoavam por todos os cantos o combate contra a corrupção. E quanto aos credores, há a distinguir os originadores, cujos agentes também operaram de maneira fraudulenta, daqueles investidores que foram enganados por prospectos falaciosos das notas da EMATUM.

Lembre-mos ainda que o despoletar público das dívidas ocultas e ilegais acontece logo depois do Governo de Moçambique ter assinado um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) que implicaria, pela primeira vez, em mais de dez anos, que o país voltaria a estar num programa com financiamento daquela organização. Antes disso Moçambique estava num regime do Instrumento de Apoio a Políticas (Policy Support Instrument), em que o FMI aparece a aconselhar em políticas, a monitorar, a dar assistência técnica e a emitir certificados de boa saúde (as tais cartas de conforto que os doadores e investidores necessitam), mas sem emprestar dinheiro nenhum ao país. E isso acontecia exactamente no período áureo do investimento estrangeiro, estimulado pela descoberta de grandes reservas de gás e minerais e pelas boas políticas macroeconómicas.

Lembre-mos também que foi exactamente em Maio de 2014 que o FMI desceu em peso para Maputo para, numa conferência, proclamar a África em Ascensão (África Rising), um acontecimento marcado dramaticamente por uma fotografia que correu o mundo, colocando lado a lado a Directora Geral do FMI, o então Presidente da República e o seu Ministro de Economia e Finanças, Longe dela saber que, enquanto tiravam essas fotografias com ela, às suas costas, iam arquitectando as dívidas que ocultavam dos moçambicanos e da organização que ela dirige. E foi precisamente por isso que o programa foi assinado em Dezembro de 2015, para depois ser cancelado em Março/Abril de 2016 quando as dívidas ocultas são publicamente denunciadas.

Portanto, o elemento de surpresa, de quase total imprevisibilidade das dívidas ocultas está claramente patente.

O segundo elemento que caracteriza as dívidas ocultas como um Cisne Negro é **o seu impacto extremo na economia e vida dos moçambicanos**, impacto esse que ainda se faz sentir, quatro anos depois. Cabe às várias disciplinas analisar os impactos nas diferentes esferas da vida socioeconómica e institucional do país. Uma vista rápida das variáveis económicas muito agregadas mostra como, de facto, foi profundo o choque causado por esta crise. O escândalo eclode em 2016, provocando o corte da assistência financeira do FMI e do apoio directo dos doadores estrangeiros ao orçamento. As agências de notação financeira desclassificam dramaticamente o país. Os títulos da dívida moçambicana nos mercados internacionais desvalorizam massivamente, chegando os seus juros a ultrapassar, num único dia, os da Venezuela que, na altura, eram considerados os piores entre todos os países (figura 2). O investimento directo estrangeiro cai dramaticamente. O câmbio do metical deteriora-se. O sistema financeiro entra em crise de confiança e restringe a oferta de crédito e as empresas sofrem com o seu encarecimento.

⁷⁶ Mesmo em momentos de catástrofe nacional como no caso corrente do ciclone IDAI, o mundo olha com desconfiança para o governo e não o reconhece como uma entidade fiável para ser o canal das ajudas ao povo moçambicano, tornando ainda mais difícil as operações de salvamento e assistência humanitária às populações afectadas.

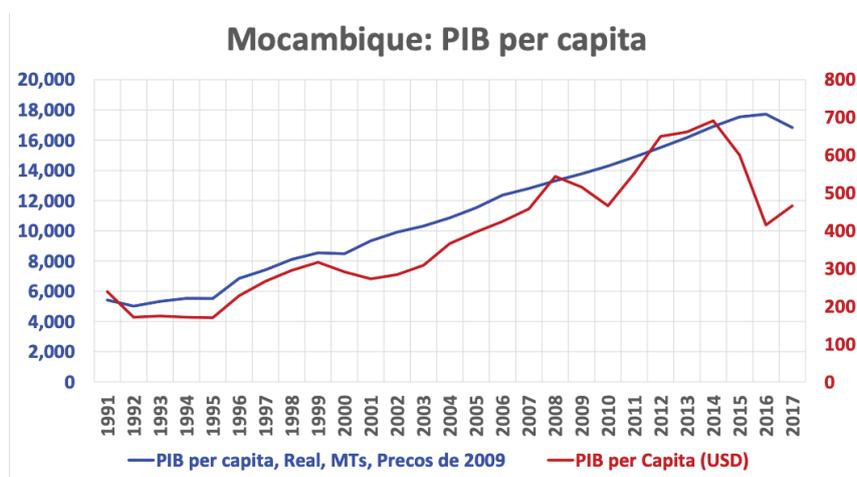
O efeito cumulativo reflecte-se no Produto Interno Bruto per-capita que decaiu de tal modo que em 2016 situou-se ao mesmo nível que em 2005 (um recuo de doze anos em um ano). Isso é extraordinário e nunca tinha acontecido antes, desde que terminou a guerra civil em 1992. As tonalidades políticas da crise também se revelam sem precedentes. Com efeito, pela primeira vez na história recente, o nível d PIB no terceiro ano do primeiro mandato de um presidente situou-se abaixo do nível em que ele tomou as rédeas do país. Isto, em parte, revela a sua inépcia no tratamento da crise que se reflectiu primeiro na negação da existência das dívidas ilegais e ocultas e, depois, na recusa de iniciar um ajustamento fiscal efectivo à medida que as contas públicas se desequilibravam.

Figura 3. Colapso do preço do título Eurobond de Moçambique em Outubro 2016

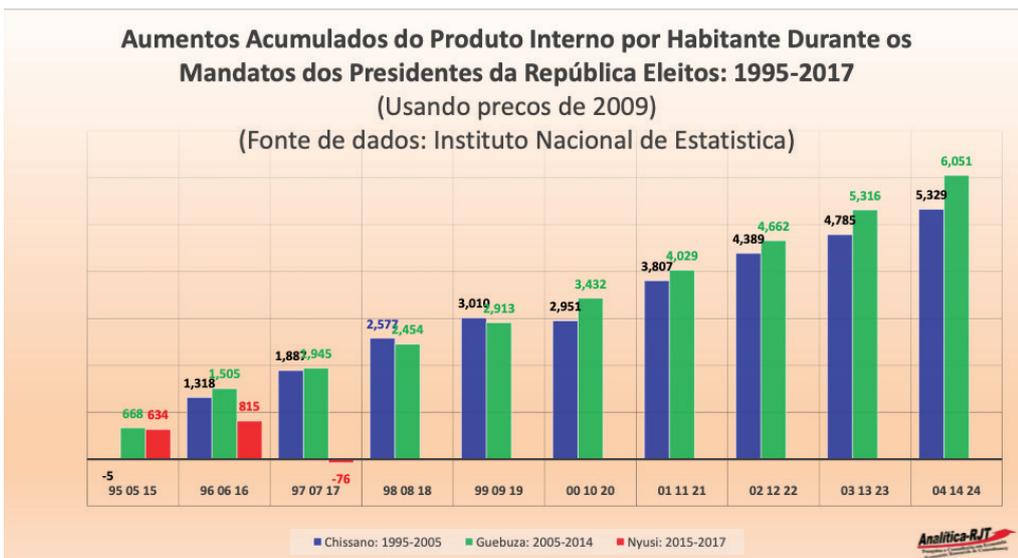
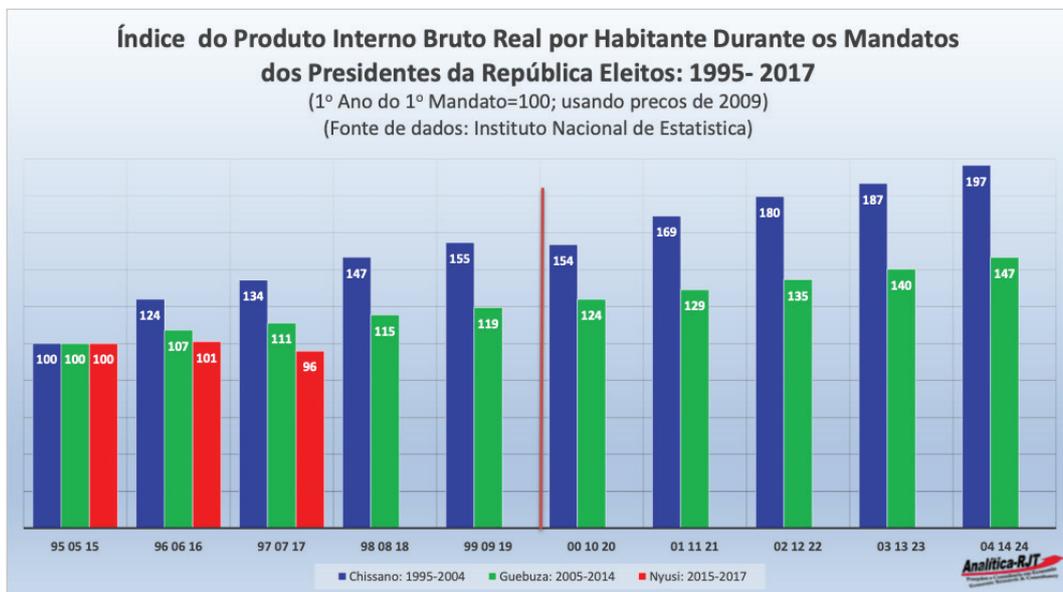


Fonte: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-11-10/hedge-funds-line-up-against-mozambique-in-battle-over-tuna-bonds>

Nota: Em Outubro de 2016 o governo anuncia a reestruturação das notas da EMATUM criando-se os títulos Eurobond Moçambique 2023. O salto da taxa de redesconto (reflectido no colapso do preço) da dívida moçambicana que se seguiu ultrapassou, num dia, a taxa do Eurobond da Venezuela que, na altura, era considerado o pior de todos os países do mundo. Em Janeiro de 2017 o Banco de Investimentos Internacionais JPMorgan prenuncia (facto que se veio a consumir) que o Governo de Moçambique não vai poder pagar o cupão do novo título. Seguiu-se um novo colapso do preço para níveis record (o título é cotado a quase metade do seu preço original).



- Entre 2016 e 2017 o PIB per-capita regrediu para o nível de dez anos antes do despoletar da crise provocada das dívidas ocultas;
- Pela primeira vez na história recente o nível do PIB no terceiro ano do primeiro mandato de um presidente situou-se abaixo do nível em que ele tomou as rédeas do país.



Como **terceiro elemento**, a natureza humana impele a procurar uma explicação a posteriori para o fenómeno das dívidas ocultas. Não me refiro aqui às justificações falaciosas dos perpetradores sobre as razões que los levaram a tomar tais decisões (e.g., defesa da zona económica nacional e dos projectos de recursos naturais; não divulgar a estratégia de defesa ao inimigo-RENAMO). Refiro-me às tentativas dos analistas de explicar por que é que tudo aconteceu, que factores estiveram por detrás (e.g., fraqueza do sistema de gestão das finanças públicas; natureza gananciosa/ambiciosa do Sr. Armando Guebuza, então Presidente da República - tal como o habitual Ah Samora dizia que este homem era ambicioso demais e não de confiar). Facto interessante é que estes factores (ambição, fraquezas institucionais) não são descobertos depois das dívidas ocultas. Eles já eram mencionados antes mesmo do fenómeno. Mas quando ele se verifica, eles são buscados para constituir factores

de explicação do mesmo. Quer dizer, eles não constituíram factores de previsão mas servem de explicação a posterior. Na natureza humana o Cisne Branco encontra uma previsibilidade a posterior.

3. Um roteiro para a mitigação dos efeitos

Tudo o que foi dito atrás sugere que a pergunta sobre como é que se pode **evitar a repetição de casos semelhantes** no futuro não tem espaço no contexto dos Cisnes Negros, porque estes são riscos cuja existência nem sequer pode ser conhecida. Não se pode prevenir o que não se conhece e cuja probabilidade de vir a existir também se desconhece.

Mas isto não significa que não haja nada a fazer para lidar com este tipo de risco. Uma vez que o risco se tenha materializado, a sociedade pode, e deve, tirar as devidas lições e tomar as medidas necessárias para minimizar os seus efeitos. E se isto for feito de maneira muito robusta pode, retroactivamente, constituir um antídoto contra a repetição num futuro próximo. Isto relaciona-se com os restantes três pontos da minha discussão.

Em termos de teoria e prática de gestão de risco, diríamos que com este tipo de risco o único instrumento disponível é a mitigação de consequências. E é disto que os outros três pontos da agenda tratam. Em grande medida, as questões colocadas contêm aspectos que são de foro essencialmente jurídico, matéria sobre a qual não sou competente e por isso não me vou pronunciar extensivamente sobre a mesma, senão mencionar aspectos de princípios que reflectem as minhas convicções sobre a problemática, e não aspectos doutrinários das disciplinas jurídicas.

3.1. Pagar ou não pagar as dívidas ocultas, ou como ser ressarcido

Para os moçambicanos pagadores de impostos e não envolvidos na sua contratação, pagar ou não pagar as dívidas ocultas e ilegais é uma questão que já deixou de se colocar há muito tempo. Embora a justiça tenha ainda que ter o seu papel, existe evidência suficiente de que tudo foi um exercício fraudulento perpetrado por indivíduos nacionais e estrangeiros associados, em seu benefício privado, com o intuito de lançar os encargos sobre o povo moçambicano. Nenhum dinheiro deve sair do Tesouro para pagar dívidas contratadas fraudulentamente em benefício privado de indivíduos (nacionais e estrangeiros) envolvidos e nenhuma riqueza nacional deve ser penhorada com esse fim.

Porém, o governo tem a responsabilidade de organizar uma resolução ordeira deste problema de modo a que Moçambique, como Estado, se reinsira no concerto das nações e retorne aos mercados internacionais com a credibilidade que necessita. Isto requer que o governo tome medidas para a responsabilização dos indivíduos nacionais envolvidos e para reparar os prejuízos causados aos moçambicanos e aos investidores estrangeiros que tenham sido genuinamente burlados.

Por outras palavras, para os moçambicanos trabalhadores e pagadores de impostos a questão não é somente não pagar, mas sim como ser ressarcido dos prejuízos causados.

3.1.1. Responsabilização criminal

Nunca houve dúvidas que na contratação das dívidas da EMATUM, Proindicus e MAM e na emissão das respectivas garantias, houve violação da lei, em acto envolvendo o dito Alto Magistrado da Nação

(O Presidente da República) e alguns dos seus colaboradores próximos (Ministro das Finanças, Director dos Serviços de Informação e Segurança do Estado, entre outros altos funcionários, alguns deles ainda com altas responsabilidades no governo).

A nação sairia deste imbróglio extremamente deseducada se uma violação da lei, em particular da Constituição da República, ainda arrogantemente confessa, por quem tinha a obrigação de a defender e fazer cumprir, ficasse, não só impune, mas também nem sequer condenada pelo fórum judicial adequado.

As detenções e acusações a que recentemente a Procuradoria-Geral da República procedeu pecam por serem tardias (cerca de três anos depois que evidências suficientes vieram à luz do dia), e serem aparentemente resultado de um esforço para evitar revelações ainda mais graves que resultariam da possível extradição do antigo Ministro das Finanças que foi detido em Dezembro de 2018 na África do Sul a pedido das autoridades dos Estados Unidos da América com pedido para a sua extradição para aquele país. Com efeito, os crimes de que o ex-governante é acusado nos Estados Unidos da América são de violação da lei daquele país no quadro das suas actividades de burla a investidores e lavagem de dinheiro ganho em conexão com o seu papel na contratação das dívidas ocultas e ilegais. É, assim, de esperar que, no quadro da sua acusação e julgamento, venham à superfície (como até já começaram a vir) elementos que implicam outros agentes moçambicanos envolvidos na burla dos mais de 2.0 biliões de dólares americanos através da EMATUM, Proindicus e MAM.

Não obstante o seu carácter aparentemente cosmético e manipulativo (no esforço de trazer o antigo Ministro da Finanças de volta a Moçambique e assim evitar a possível revelação desses elementos implicativos), é essencial que as entidades da justiça avancem com o processo de acusação, julgamento e condenação dos implicados à medida justa dos seus actos criminais.

3.1.2. Confiscação dos bens dos criminosos condenados

Os bens dos que forem provados implicados e culpados devem ser confiscados, liquidados e usados para a resolução do problema destas dívidas. Dada a natureza particular deste problema, novos instrumentos legais e administrativos podem ser necessários para tratar deste assunto. Será necessário que os recursos financeiros reunidos com essa confiscação e liquidação sejam destinados, única e exclusivamente, para a resolução de todos os problemas criados pelo escândalo das dívidas ocultas e ilegais, incluindo: a) o ressarcimento do Governo Moçambicano; b) o ressarcimento da sociedade em geral; e c) o ressarcimento dos investidores genuinamente burlados.

3.2 Responsabilidades e papel do governo

O governo tem uma responsabilidade na resolução do problema das dívidas ocultas, tanto junto dos credores como junto da sociedade moçambicana. O governo deve garantir que o contribuinte nacional não seja obrigado a pagar essas dívidas, que a riqueza nacional não seja penhorada aos credores irresponsáveis e caloteiros, e que a sociedade moçambicana e o Estado são, tanto quanto possível, ressarcidos dos prejuízos causados pelo imbróglio. Os bens dos implicados que serão confiscados por ordem das instituições de justiça devem ser protegidos e aplicados para estes fins.

Para o efeito, o governo deveria:

- 1) Criar uma **Comissão Independente de Custódia, Avaliação e Liquidação de Activos Confiscados (CCALAC) aos perpetradores das dívidas ilegais e ocultas da EMATUM, MAM e Proindicus**, com as tarefas de: i) manter a custódia evitando a dissipação

e dispersão dos activos confiscados; ii) organizar um processo ordeiro de avaliação e liquidação dos activos confiscados; e iii) manter a custódia dos proveitos da liquidação em contas bancárias autorizadas pelo governo mas fora do sistema das contas do Tesouro, tanto no país como no estrangeiro.

- 2) Criar uma **Comissão Independente para a Resolução das Dívidas ilegais e ocultas da EMATUM, MAM e Proindicus** com a responsabilidade de: i) Determinar os prejuízos ao Tesouro Moçambicano derivados do escândalo das dívidas ocultas, tais como os valores de ajuda externa perdidos desde que o escândalo eclodiu, os juros pagos (secretamente ou não) desde que as dívidas foram contratadas; os custos das operações de reestruturação encetadas pelo governo, os custos de serviços de aconselhamento legal e financeiros contratados pelo governo para tratar assunto das dívidas ocultas até à altura do estabelecimento da comissão aqui proposta, e todos os outros encargos suportados pelo governo intimamente ligados ao tratamento das dívidas ocultas; ii) Determinar os custos/prejuízos à sociedade moçambicana aos quais se possa associar um valor justo pelo qual a sociedade possa ser ressarcida, através de alocações directas a comunidades ou programas sociais e económicos (como por exemplo as perdas potenciais de Produto Interno Bruto durante os anos da crise provocada pelo escândalo das dívidas ocultas)
- 3) Organizar uma **Conferência de Credores e Doadores para a Resolução da Crise das Dívidas da EMATUM, MAM e Proindicus** na qual o governo apresente um plano de resolução norteado pelos seguintes princípios:
 - a. O Governo de Moçambique não vai pagar as dívidas da EMATUM, MAM e Proindicus pois elas são ilegítimas e ilegais e não beneficiaram o povo moçambicano por terem sido originadas de maneira fraudulenta por funcionários de entidades estrangeiras em conluio com funcionários do Governo Moçambicano actuando à revelia da lei e em benefício privado.
 - b. O Governo moçambicano assume a responsabilidade de facilitar a resolução do problema de modo a ressarcir o Tesouro Nacional, o povo moçambicano e os investidores genuinamente ludibriados. Com este fim o governo predispõe-se a: i) partilhar com as [partes externas interessadas toda a informação recolhida pelas entidades da justiça nacional durante as investigações e o julgamento dos moçambicanos envolvidos; ii) transferir para a um Clube de Investidores o remanescente dos valores angariados com a liquidação dos bens confiscados aos nacionais envolvidos, uma vez deduzidos os custos ao Tesouro e ressarcida a sociedade moçambicana pelo valor justo estimado dos prejuízos causados;
 - c. Cabe aos investidores (incluindo os originadores e os compradores secundários das dívidas), encontrar o mecanismo de alocação, entre eles, do valor recebido, as responsabilidades pelos prejuízos mutuamente causados entre eles (os originadores e os compradores secundários), encetar outras medidas que julguem necessárias para responsabilizar e serem ressarcidos por outros envolvidos que caem fora da jurisdição das autoridades moçambicanas.

Para garantir a transparência e, como expressão da vontade genuína do governo de colaborar para a resolução deste problema, o deve-se observar o seguinte:

- a) As comissões de avaliação e liquidação e de resolução da dívida devem ter uma composição internacional, envolvendo representantes dos credores, doadores, governo e a sociedade civil moçambicana;

- b) Os estudos e avaliações das comissões devem ser confiados a empresas e/ou técnicos contratados em concurso internacional aberto;
- c) O governo deve submeter à Assembleia da República uma proposta de resolução que proclame ilegais e nulas para o Estado Moçambicano as dívidas e garantias emitidas no quadro das operações da **EMATUM, MAM e Proindicus**, e a aprovação do roteiro de resolução acima esboçado, com prazos, em particular para o estabelecimento das duas Comissões e para a realização da conferência de credores e doadores.

4. Medidas estruturais de alcance imediato, de médio e longo prazo

Tomando lições a partir da experiência de vários tipos de crises fiscais e da sua resolução, vários países desenvolveram dois mecanismos institucionais que se têm revelado de grande valor no fortalecimento dos sistemas de gestão das finanças públicas. Trata-se das **leis de responsabilidade fiscal**, e dos conselhos fiscais independentes⁷⁷. Embora a experiência deste tipo de instituição se tenha inicialmente verificado nos países desenvolvidos, hoje em dia ela espalha-se para além deles, se não na forma, pelo menos nalgumas das suas funções básicas⁷⁸.

Devido às exigências que o estabelecimento destas instituições traz em termos de capacidades complementares, tem havido uma certa reticência em promover o seu estabelecimento em países pouco desenvolvidos. Por exemplo, argumenta-se que a fiscalização transparente da implementação de alguns preceitos de uma Lei de Responsabilidade Fiscal exige que haja um serviço de estatísticas nacionais muito forte e transparente, livre de manipulações, credível para todas as partes envolvidas (Executivo, Parlamento, sociedade civil, e outros parceiros internacionais). Ora, esses serviços são carentes em ambientes de países pouco desenvolvidos, como Moçambique, e isto, muitas vezes, é usado como argumento para se apontar a inviabilidade de uma Lei de Responsabilidade Fiscal nesse contexto.

No caso do Conselho Fiscal Independente, a resistência ao seu estabelecimento em ambientes como o de Moçambique é justificada pela suposta carência de técnicos com conhecimentos e experiência de gestão de finanças públicas que sejam, ao mesmo tempo, politicamente isentos e credíveis para que as suas análises, avaliações e pareceres sejam aceites por toda a sociedade e grupos políticos, em particular os representados no Parlamento.

A minha experiência e conhecimento do que se passa em muitos países africanos (incluindo em Moçambique) é que estes argumentos, embora com uma dose de realidade, são, em grande medida, falaciosos. Este não é o lugar para desenvolver a minha contra-argumentação, mas basta referir o seguinte: no que respeita à oferta de serviços e produtos de estatística, a procura pode forçar o seu aumento, tanto em quantidade, como em qualidade. E quanto à escassez de técnicos politicamente isentos e capazes, a minha constatação é que, na maioria dos casos, são os governos (os ramos executivos!) que rejeitam e ostracizam os cidadãos nacionais mais tecnicamente capazes e politicamente isentos. Muitos nacionais africanos brilham no estrangeiro (quer assistindo ou

⁷⁷ Entre outros veja Baetsma, Debrun and Kinda (2014), Roe, et al (2018), International Monetary Fund (2013), e Lienert (2015).

⁷⁸ Por exemplo, o Chile não possui um Conselho Fiscal Independente, mas tem três comités ou grupos de especialistas independentes: O Comité de Conselheiros do Ministério das Finanças sobre as Tendências do PIB (Advisory Committee for Trend GDP of the MoF (ACTG)), O Comité de Conselheiros do Ministério das Finanças para o Preço de Referência do Cobre (Advisory Committee for the Reference Copper Price of the MOF -ACRCP-) e o Comité de Conselheiros do Ministério das Finanças para os Fundos de Responsabilidade Fiscal (Advisory Financial Committee for Fiscal Responsibility Funds of the MoF (AFCFRF)). O papel destes comités é o de aconselhamento e é definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal de 2006 do Chile. Para mais detalhes sobre as instituições de Responsabilidade e transparência fiscal no Chile veja Schmidt-Hebbel(2012). No Brasil a ex-Presidente foi destituída com base em argumentos legais apontando para a violação, por ela, de preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Na África do sul o Gabinete Parlamentar para o Orçamento (Parliamentary Budget office) tem algumas das funções típicas dos conselhos fiscais independentes, o mesmo acontecendo no Kenya, que possui umas das experiências mais robustas em África nessa área. Uma experiência ainda incipiente mas promissora também se está desenvolvendo no Uganda.

trabalhando para governos, como trabalhando para organizações internacionais), ao mesmo tempo que nos seus países são excluídos e/ou considerados incapazes pelos seus governos, muitas vezes empurrando-os assim para o estrangeiro à procura da sua valorização profissional, sobrevivência e segurança material e financeira.

Conclui-se, assim, que o estabelecimento de instituições modernas e robustas de gestão de finanças públicas em países como Moçambique não é uma questão de viabilidade técnica ou de escassez de quadros, mas sim de vontade política dos governos (executivos e respectivos parlamentos). Esta vontade existindo, as instituições que abaixo sugiro podem ser estabelecidas, desenvolvidas e bastante úteis para o fortalecimento da gestão das finanças públicas em Moçambique. O relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre as Dívidas Ocultas e Ilegais é rico em recomendações de aspectos legais que devem ser aprimorados para fortalecer a gestão das finanças públicas. Ele deve constituir uma matéria-prima a ser aprimorada e incorporada na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas atribuições do Conselho Fiscal Independente de Moçambique.

4.1. Lei de Responsabilidade Fiscal

No que respeita à **Lei de Responsabilidade Fiscal**, acontece que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, felizmente, já se convenceram de quê? e nas suas Recomendações Conjuntas para um Plano de Acção entregues ao governo em Março de 2018 (Anexo III ao Relatório das Consultas do Artigo IV de 2017) incluem o seguinte como acção a realizar na temática de governação, com data de implementação até fim de 2018:

“ Submeter à Assembleia Nacional uma Proposta de Lei de Responsabilidade Fiscal.

A proposta de lei deveria ter como propósito principal: (a) manter a estabilidade fiscal e assegurar a sustentabilidade da dívida; (b) garantir a transparência fiscal; (c) estabelecer uma gestão financeira orientada para o futuro e baseada no desempenho; e (d) assegurar a prestação de contas e responsabilização do governo perante o Parlamento. A proposta de lei deve estar ancorada numa estratégia de dívida sustentável no médio prazo, e enquadrar a criação de um Fundo de Riqueza Soberana (FRS) e regras fiscais visando assegurar a gestão eficiente dos recursos naturais. Para assegurar uma implementação efectiva do Fundo de Riqueza Soberana, os Regulamentos da lei deverão ser adoptados seis meses depois da sua aprovação.”(p.43).

Eu ainda acrescentaria a esta recomendação o estabelecimento de um **Conselho Fiscal Independente** por lei e regulamento específicos, tal como passo a resumir abaixo. Esta é uma outra instituição acerca da qual venho falando, também, já há algum tempo mas sobre a qual ainda existe alguma reticência em alguns quadrantes. Eu considero que um Conselho Fiscal Independente seria um auxiliar extremamente útil para a monitoria do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e de demais legislação e princípios de gestão responsável e transparente das finanças públicas.

4.2. Conselho Fiscal Independente de Moçambique (CFIM)

O CFIM deverá ter os seguintes mandatos:

- 1) **Avaliar as projecções macro fiscais anuais e plurianuais do governo**, incluindo a sua comparação com projecções alternativas preparadas pelo próprio Conselho e/ou por outras entidades (por exemplo aquelas preparadas pelo FMI, Banco Mundial, Economist Intelligence

Unit, Bancos, Universidades, e escritórios ou grupos locais de estudos e projecções económicas, entre outros),

- 2) **Avaliar o posicionamento e os resultados fiscais do governo**, incluindo a monitoria e avaliação das projecções do quadro fiscal e orçamental de médio prazo relativamente a regras, metas e limites do saldo fiscal e à dívida pública, e fazer as recomendações que se imponham para a correcção de desvios.
- 3) **Realizar ou avaliar o custeamento de novas iniciativas de políticas ou medidas, tanto de despesa como de receita**, ou de propostas de políticas ou manifestos de partidos políticos, ou os custos de iniciativas legislativas;
- 4) **Estudos específicos** para o melhoramento da performance de determinadas operações de entidades públicas.

Para ter sucesso nestas tarefas o CFIM teria que:

- i) Ter um mandato fundado num amplo consenso político derivado de um acordo entre todos os principais partidos políticos no momento do seu estabelecimento;
- ii) Gozar de credibilidade baseada na independência política e na capacidade de resposta às solicitações de estudos e opiniões;
- iii) Ter um mandato claro das suas obrigações e prerrogativas estabelecidos por lei;
- iv) Possuir independência e não-partidarismo, incluindo a independência da influência política;
- v) Ter uma liderança seleccionada com base na sua competência técnica e distanciamento do engajamento político, escolhida por consenso entre vários partidos políticos e endossada pelo Parlamento, com competências comprovadas em economia e análise e gestão de finanças públicas;
- vi) Gozar de independência de gestão operacional e financeira;
- vii) Ter acesso irrestrito a informação sobre a economia e as finanças públicas em particular, sendo que qualquer restrição devido à confidencialidade e segurança nacional seja somente aquela estabelecida por lei;
- viii) Estar provido de uma estrutura de governação claramente definida na lei de estabelecimento da entidade;
- ix) Pautar pela observância estrita de padrões e regras de conflitos de interesses;
- x) Ser provido de recursos alocados através do orçamento Geral do Estado, sujeitos a regras de alocação e gestão similares a outros órgãos independentes e com perspectiva plurianual;
- xi) Manter relações transparentes com os media;
- xii) Estar sujeito à responsabilização e prestação de contas, incluindo a ligação dos seus produtos com o ciclo orçamental de modo a apoiar o Parlamento nas suas análises e deliberações sobre o orçamento anual, bem como a obrigatoriedade de fazer depoimentos a comissões especializadas do parlamento, sempre que chamado para tal;
- xiii) Estar sujeito a uma avaliação independente das suas actividades e produtos, conduzida periodicamente por um painel de especialistas independentes e de composição internacional;
- xiv) Tudo isto baseado num quadro legal levado a parlamento pelo governo e aprovado por consenso, e uma prática de memorando de entendimento para estabelecer canais e procedimentos formais de comunicação e troca de informação com as principais entidades do governo com as quais o CFIM teria que colaborar estreitamente para cumprir com seu mandato (por exemplo, Ministério de Economia e Finanças, Tribunal Administrativo, Banco Central; Autoridade Tributária, Secretariado da Assembleia da República, grandes empresas públicas, entre outras).

5. Conclusões

O fenómeno das dívidas ilegais e ocultas que lançou Moçambique numa crise económica e financeira súbita e de proporções extraordinárias manifesta a realização de um tipo de risco especial cuja prevenção é impossível porque nunca antes tinha acontecido, nem era conhecido ou esperado no país. Porém, uma vez acontecido, medidas robustas de mitigação têm o potencial de criar um ambiente que pode desmotivar a sua repetição. Tais medidas envolvem a responsabilização criminal dos perpetradores e o ressarcimento dos prejudicados.

O governo tem responsabilidades na resolução do imbróglio das dívidas ocultas e ilegais. Estas responsabilidades estendem-se à reposição da reputação do Estado na arena internacional e perante os cidadãos. No entanto, de maneira alguma os pagadores nacionais de impostos devem ser prejudicados. Antes pelo contrário, uma das responsabilidades do governo é garantir o ressarcimento, pelos perpetradores do crime que se prove judicialmente, não somente dos credores que porventura tenham sido efectivamente ludibriados comprovadamente sem maneira de se precaverem, mas dos moçambicanos em primeiro lugar. A confiscação dos bens dos perpetradores, segundo mecanismos judiciais estabelecidos, deve ser seguida da sua liquidação ordeira e aplicação dos resultados no ressarcimento do Tesouro público e da sociedade prejudicada, e somente o remanescente deverá ser entregue aos credores estrangeiros organizados de modo a distribuírem entre si as compensações possíveis. Isto é diferente de fazer o contribuinte nacional pagar as dívidas ocultas e ilegais. Este deve ser o sentido da expressão Não pago as dívidas ocultas e ilegais que deve ser complementada pela expressão Exijo ressarcimento.

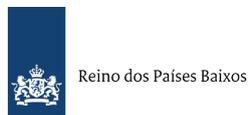
O roteiro proposto para a resolução do imbróglio inclui a criação de comissões de liquidação dos bens confiscados e de resolução das dívidas com uma participação ampla de todos os interessados: governo, credores, doadores, sociedade civil e Parlamento, de tal modo que os seus procedimentos tenham o devido enquadramento legal e suporte de resoluções específicas do Parlamento. O que se propõe aqui é completamente diferente de uma reestruturação no sentido tradicional do termo (renegociação de prazos, taxas de juros, hair-cuts, etc.). O governo deve anunciar claramente que não paga as dívidas ocultas e ilegais mas assume a responsabilidade de colaborar e fazer a sua parte para facilitar que os perpetradores das mesmas façam a restituição e a compensação das partes prejudicadas, incluindo o Tesouro Nacional e a sociedade moçambicana em geral.

Para além das medidas propostas para a resolução ordeira do imbróglio das dívidas, é necessário reforçar as instituições de gestão e controlo das finanças públicas. A aprovação de uma **Lei de Responsabilidade Fiscal** com o alcance proposto pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário internacional e o estabelecimento de um **Conselho Fiscal Independente** nos termos proposto neste documento seriam duas medidas complementares que ajudariam a materializar as recomendações da Comissão Parlamentar Independente de Inquérito, e tornariam mais robusta a monitoria independente do Parlamento sobre a gestão das finanças públicas em Moçambique.

Referências

1. Debrun , Xavier and Tidiane Kinda (2014). Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility—Fiscal Councils on the Rise. A New Dataset, IMF Working Paper WP/14/58
2. Haynes, J. (1895). “Risk as an Economic Factor,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 9, pp. 409-449.
3. International Monetary Fund (2013). *The Functions and Impact of independent Councils*. Washington DC.
4. International Monetary Fund (2018). Republic of Mozambique: 2017 article IV Consultation, IMF Country Report No. 18/65, March 2018.
5. Instituto Nacional de Estatística de Moçambique, <http://www.ine.gov.mz/>
6. Knight, F.H. (1921). *Risk, Uncertainty, and Profit* (Boston: Houghton Miffling Co., The Riverside Press).
7. Lienert, Ian (2015). *Independent Fiscal Institutions: International Experience and the Scottish Fiscal Commission* (Report prepared for the Finance Committee, Parliament of Scotland), October 25, 2015
8. Leslie, T.E.C. (1879). “The Known and the Unknown in the Economic World,” *Essays in Political Economy*, (Dublin: Hodges, Figgis, & Co.), pp. 221-242.
9. Pigou, A.C. (1912). *Wealth and Welfare* (London: Macmillan and Co. Limited).
10. Roel Beetsma, Xavier Debrun, Xiangming Fang, Young Kim, Victor Lledó, Samba Mbaye, and Xiaoxiao Zhang (2018). *Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance*, IMF Working paper WP/18/68, Washington D.C.
11. Ross, E. (1896). “Uncertainty as a Factor in Production,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 8, pp. 92-119.
12. Schmidt-Hebbel, Klaus (2012). *Fiscal Institutions in Resource-Rich Economies: Lessons from Chile and Norway*, mimeo, Universidade Católica do Chile.
13. Taleb, Nassim Nicholas, *The Black Swan – The Impact of the Highly Improbable*, 2010, Penguin Books, London.
14. United States District Court, Eastern District of New York, Brooklyn Office, Indictment CR-681, December 2018.
15. Végh, Carlos A., Guillermo Vuletin, Daniel Riera-Crichton, Juan Pablo Medina, Diego Friedheim, Luis Morano, and Lucila Venturi. 2018. “From Known Unknowns to Black Swans: How to Manage Risk in Latin America and the Caribbean,” LAC Semiannual Report (October), World Bank, Washington, DC.

Parceiros:



Norwegian Embassy