



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Anticorrupção - Transparência - Integridade

## COMUNICADO

# Assembleia da República Legaliza Violação da Constituição

Ao aprovar, na última quarta-feira (26 de Abril), a Conta Geral do Estado (CGE) de 2015, na qual o Governo inscreveu as garantias emitidas pelo Ministério das Finanças a favor dos empréstimos das empresas Pro-Indicus e Mozambique Asset Management, SA (MAM), em 2013 e 2014, respectivamente, a Assembleia da República (AR) legalizou o que ela própria já havia considerado violação da Constituição da República.

### I. CONTEXTO

Na CGE de 2015<sup>1</sup> foram inscritos os avales e as garantias a favor das empresas Pro-Indicus, SA, no valor de 622 milhões de Dólares Americanos, emprestados em 2013, e da MAM, no montante de 535 milhões de Dólares Americanos, referentes a 2014, os quais foram omissos nas respectivas contas submetidas à AR e ao Tribunal Administrativo (TA).

Estas garantias eram ilegais pois tinham sido emitidas sem o aval da AR, em violação da Constituição da República. O TA, que actua como tribunal de contas, deliberou que “as garantias emitidas pelo Governo a favor da MAM e Pro-Indicus violaram a lei orçamental porque excederam os limites orçamentais fixados para o exercício económico desses anos (2013 e 2014)”<sup>2</sup>.

O Executivo argumenta que “Adicionalmente, considerando que nos exercícios de 2013 e 2014, o Governo emitiu garantias acima da Lei Orçamental e que não constaram nas respectivas Contas submetidas à AR e ao Tribunal Administrativo (TA), as mesmas serão reportadas nesta Conta Geral do Estado”<sup>3</sup>.

O facto de o Governo incorporar esta dívida *ex post*, quer dizer, sem que tenha sido incluída em nenhum Orçamento do Estado (OE) dos anos 2013-2015, representa uma grave falha nos processos orçamentais do Governo.

### CAIXA 1. IMPACTO DA DESCOBERTA DAS DÍVIDAS

Estas dívidas foram descobertas no dia 3 de Abril de 2016, quando o Wall Street Journal publicou um artigo sobre o tema. A reacção dos actores económicos em Moçambique ao descobrir a existência das mesmas foi imediata e firme: (i) a comunidade internacional suspendeu todo o apoio financeiro directo ao OE; (ii) o FMI suspendeu a sua Facilidade de Crédito Stand-by de 3 anos (apenas assinada em Dezembro de 2015), cancelou uma missão que estava programada para chegar em Maio de 2016 e anunciou que exigiria uma auditoria forense internacional das operações de empréstimo antes de retomar as discussões do programa; e (iii) a sociedade civil (incluindo o CIP) iniciou uma campanha de informação ao público e desafiou o Governo a fornecer informações completas aos seus cidadãos.

Os impactos económicos incluíram:

- Maior deterioração do custo de vida, como ocorreu com a inflação em 2016 (a inflação acumulada em 2016 terminou em 23,6%, a mais alta desde a última década);
- O dólar chegou a atingir 80 meticais em Setembro de 2016;
- A dívida pública interna, segundo as próprias declarações do Governador do BM, tem estado a crescer a um ritmo exponencial desde 2016;
- O Banco de Moçambique teve de aplicar medidas de política monetária (aumento das taxas de juro na área dos juros) que sufocam o sector produtivo (com consequências fortes no nível de produção e, consequentemente, nos níveis actuais dos salários);
- Medidas de restrição de despesas do Governo, tais como: atraso nos salários e no pagamento de contratos de prestação de serviços; suspensão na contratação de funcionários públicos; cortes nos gastos com combustíveis e nas viagens dos quadros do Estado ao estrangeiro.

### II. ANÁLISE

As acções do Governo constituem uma situação *de facto* sem precedentes em Moçambique. É totalmente irresponsável por parte do Governo ter escondido de um órgão constitucional como é a AR o facto de haver contraído dívida externa que tem fortes implicações sobre as finanças do Estado. O que se sabe até o momento é que em colusão com bancos estrangeiros (a filial da Credit Suisse de Londres e o banco russo VTB) o Estado obteve financiamento que nem sequer entrou em contas do Governo em Moçambique, senão fundos que ficaram no estrangeiro. Supostamente o mérito para obter estes financiamentos para as duas empresas foi baseado em estudos de viabilidade que garantiram o pagamento de juros e reembolsos de capital com proveitos gerados pelas próprias empresas. Só que estes proveitos nunca se materializaram e, do ponto de vista objectivo, não vão poder realizar-se pois são baseados em “castelos no ar”.

Neste contexto, a Comissão Parlamentar de Inquérito para a Averiguação da Situação da Dívida Pública (CPI-ASDP) referiu no seu relatório que “o processo da prestação de garantias, na parte excedente, sem autorização, **constitui uma violação da constituição e das leis orçamentais**, o que, nos termos do regime estabelecido na Lei 7/98, de 15 de Julho, que prescreve as normas de conduta dos titulares de cargos governativos e explicita os seus direitos e deveres, acarreta responsabilização (p.70) ”.

A CPI-ASDP enfatizou no seu relatório que as projecções financeiras foram feitas com base em pressupostos insustentáveis, hipotéticos, e sem tomar em conta factos e elementos de risco e incerteza não negligenciáveis. Os estudos de viabilidade ignoraram de forma importante os riscos inerentes em vários aspectos como, por exemplo, a vulnerabilidade do país quanto a preços internacionais, a situação económica (desaceleração do cresci-

mento do PIB) e situações imprevistas como atrasos na execução dos projectos. A CPI também lamentou a transferência, na totalidade, dos fundos dos empréstimos aos empreiteiros, o que efectivamente retirou estes montantes do controlo do Estado.

Todavia, a CPI-ASDP já havia recomendado que o Estado devia assumir as garantias emitidas em violação da Constituição e da Lei, como se extrai dos seguintes parágrafos integralmente copiados do relatório da CPI-ASDP:

*“Não tendo sido solicitada a autorização parlamentar pelo Governo, pressuposto essencial para a válida emissão das garantias às três sociedades, poderia aventar-se juridicamente uma eventual declaração de nulidade das garantias. Contudo, se tal fosse possível, esta não implicaria qualquer lesão dos direitos dos credores, porque haveria lugar à restituição pelos devedores de tudo quanto tiver sido prestado, e nem os desoneraria de remunerar o capital emprestado em todo o período em que esteve na posse deles.*

*Portanto, a eventual declaração solene da nulidade pela Assembleia da República nunca teria o efeito desejado, nem que o Estado, no uso das suas prerrogativas de autoridade impusesse o repúdio camuflado da garantia prestada, porque, primeiro, o governo teria agido com culpa na formação dos contratos de garantias, pois sabia que nos termos da constituição e das leis, havia que solicitar uma autorização legislativa, dever que se não impõe aos credores; segundo, o Estado perderia confiança no plano internacional e, com efeito, comprometeu-se renunciando a sua soberania, submetendo-se ao regime dos tribunais britânicos, através do Acto Legislativo de 1978, sobre a perda ou renúncia de imunidade dos Estados que se comprometem com empresas britânicas, o que implicaria processos de execução internacional.”*

É importante frisar que a Comissão Parlamentar de Inquérito para averiguar a situação da dívida pública era constituída inicialmente por 17 elementos, sendo 9 do partido Frelimo, 7 da Renamo e 1 do Movimento Democrático de Moçambique (MDM). A Renamo recusou a forma como foi constituída a Comissão devido ao facto de ser dominada pelos deputados da Frelimo, deputados esses que teriam que investigar ilícitos cometidos pelo antigo presidente do seu partido e da República.

Deste modo, a Renamo distanciou-se do processo e a Comissão foi constituída por 10 elementos, 9 da Frelimo e 1 do MDM. Sendo que de entre esses 9 elementos da Frelimo constava o membro da Comissão Política e deputado da Assembleia da República, Eneas Comiche, que ocupava o cargo de Presidente da Comissão, sendo a vice-presidência da Comissão ocupada por Sérgio Pantie, outro membro da Comissão Política e vice-chefe da bancada parlamentar da Frelimo na Assembleia da República. Portanto, de uma comissão constituída nestes moldes não seria de esperar outra posição se não a de legitimar a posição de que o Estado devia assumir as dívidas.

Devido à violação da Lei Orçamental, na emissão das garantias, a Procuradoria-Geral da República (PGR) afirmou que o Governo havia cometido crime de violação da lei orçamental e punível nos termos da lei penal, como abuso de poder.

Ao aprovar a Conta Geral do Estado de 2015, que integra as garantias da dívida da MAM e Pro-Indicus, a AR deu valor legal a estas, **com efeitos retroactivos**, o que implica a anulação do ilícito de abuso de poder por parte de quem emitiu as garantias.

Estranha-se ainda que esta aprovação tenha acontecido dois dias antes de ser conhecido o relatório da Kroll – o prazo foi estendido no dia a seguir à aprovação – que investiga, juntamente com a PGR, as dívidas das empresas MAM, EMATUM e Pro-Indicus.

Com esta aprovação, o Estado fica legalmente obrigado a cobrir as garantias emitidas a favor da MAM e Pro-Indicus, caso estas empresas falhem o pagamento, como têm vindo a falhar. O mais recente incumprimento foi a 21 de Março de 2017, no valor de 119 milhões de dólares da dívida de 622 milhões da MAM à Credit Suisse Group AG.

Muito rapidamente o Governo percebeu o peso enorme que as dívidas contraídas pelo Estado representavam para o OE e declarou-se impossibilitado de honrar estes pagamentos. Como consequência, as agências internacionais de “rating” (Standard and Poor’s, Fitch, Moody’s) todas declaram Moçambique em “mora selectiva” (*selective default*). Isto tem como consequência que o Governo já não pode aceder ao financiamento nos mercados internacionais de capital. Mais importante ainda é o facto de que um tal “rating” desencoraja investidores privados, tanto internacionais como nacionais, de começar novos projectos em Moçambique.

O facto de o Governo não incorporar estas dívidas no OE criou uma situação confusa. O CIP notou<sup>4</sup> que a CGE 2015 apresentou uma cifra de 42 MMT como transferências ao exterior, sem dar nenhuma explicação de que é que se tratava. Não é demais pensar que parte deste montante cubra pagamentos de dívidas ilegais que não transitaram pela Conta Única do Tesouro (CUT).

A legalização das dívidas também tem implicações económicas nefastas: o serviço da dívida destes empréstimos ultrapassa 350 milhões de dólares ao ano que poderiam servir para a construção de escolas, hospitais, aquisição de medicamentos, etc.). São estas e mais implicações que só irão deteriorar o progresso económico de Moçambique.

### III. CONCLUSÕES

Com a aprovação da CGE 2015, os avales emitidos a favor dos empréstimos da MAM e Pro-Indicus passam a ser legais, quando estas garantias foram emitidas em violação da constituição e das leis orçamentais. A Assembleia da República acaba de aprovar esta violação e torna-se igualmente responsável pela violação da constituição.

**O CIP reprova veementemente a inclusão destes avales na CGE sem fundamentação clara.** Surge a pergunta: por que se inclui agora na CGE 2015 avales de dívidas contraídas em 2013 e 2014, depois de ter despoletado o escândalo da dívida pela imprensa internacional? O CIP especula que isto representa uma forma indirecta de reconhecer essas dívidas. Outra maneira de ver o tema das dívidas ilegais é que os pagamentos associados (feitos a partir de 2016) são despesas extra-orçamentais. Ao fazer aprovar estas dívidas pela AR, as despesas podem ser incorporadas em OE futuros e assim considerar as despesas como orçamentadas.

A inclusão na CGE 2015 das dívidas ilegais levanta sérias questões nos processos orçamentais e mesmo constitucionais. A AR, como órgão constitucional separado do Governo Executivo, devia agir para repor a legalidade e exigir o cumprimento das suas deliberações, pois a CPI, dirigida pela AR, declarou estas dívidas ilegais. É deveras preocupante que, dum lado, os deputados ajam contra as conclusões da CPI e, doutro lado, assumam alguma legalidade destas dívidas, conforme está a acontecer agora com a aprovação no dia 26 de Abril, pela Frelimo, do Relatório-Parecer da CGE.

1 Conta Geral do Estado, Ano 2015, Volume I, Maputo, Maio de 2016 (pág. 78-79).

2 Em 2013, a Lei autorizou o Governo a emitir garantias avales no montante máximo de 183 500 mil meticais. O valor das garantias emitido a favor da Pro-Indicus, nesse ano, foi de 18 560 480 mil meticais. No ano de 2014, a lei estabeleceu o máximo de garantias a emitir em 15 783 500 mil meticais. O Governo excedeu este valor com a emissão de garantias para MAM no valor de 16 852 200 mil meticais.

3 “Tuna and Gunships: How \$850 Million in Bonds Went Bad in Mozambique”, Wall Street Journal, 3 de Abril 2016.

4 CIP, *A que serviram os 42 MMT transferidos ao exterior?* Novembro de 2016.

#### Contacto:

Center for Public Integrity (Centro de Integridade Pública, CIP)

Rua Fernão Melo e Castro, nº 124, Sommerschild

Maputo - Moçambique

Tel.: +258 21 499916

Fax: +258 21 499917

E-mail: [cip@cipmoz.org](mailto:cip@cipmoz.org)

Website: <http://www.cipmoz.org>