



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
MOÇAMBIQUE

# Corrupção e Integridade nas Alfândegas de Moçambique

*Uma avaliação das boas práticas*

Documento de Discussão nº 5

Por Marcelo Mosse e Edson Cortez

## **Ficha Técnica:**

**Título:** A Corrupção e Integridade nas Alfândegas de Moçambique

**Autor:** Marcelo Mosse e Edson Cortez

**Edição:** Centro de Integridade Pública

**Design e Layout:** Élia Manjate

**Impressão:** CIEDIMA

**Tiragem:** 300 exemplares

Maputo, Outubro de 2006

O estudo e a edição tiveram o patrocínio da Fundação Friedrich Ebert, Maputo



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
*CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY*  
Boa Governação-Transparência-Integridade  
*Good Governance-Transparency-Integrity*

Av. Amílcar Cabral, 903; 2º Esquerdo  
Tel.: (+258) 21 32 76 61 - Fax: (+258) 21 32 76 61  
Caixa Postal: 3622  
Maputo-Moçambique  
Email: cipmoz@tvcabo.co.mz  
Website: www.cip.org.mz

# **Corrupção e Integridade nas Alfândegas de Moçambique**

*Uma avaliação das boas práticas*

Marcelo Mosse e Edson Cortez

*Outubro de 2006*

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

- AG:** Quadros da Antiga Geração
- BM:** Banco Mundial
- CIP:** Centro de Integridade Pública
- DFID:** Department for International Development
- DNA:** Direcção Nacional das Alfândegas
- FMI:** Fundo Monetário Internacional
- IVA:** Imposto sobre o Valor Acrescentado
- MPF:** Ministério do Plano e Finanças
- NG:** Quadros da Nova Geração
- PIB:** Produto Interno Bruto
- PRE:** Programa de Reabilitação Económica
- RSP:** Reforma do Sector Público
- SADC:** Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
- UTRESP:** Unidade Técnica de Reforma do Sector Público
- UTRE:** Unidade Técnica de Reestruturação das Alfândegas

## *AGRADECIMENTOS*

O Centro de Integridade Pública de Moçambique (CIP) agradece a Fundação Friedrich Ebert pelo seu apoio financeiro à realização deste relatório. Também agradecemos a todos quantos comentaram e partilharam as suas análises sobre a corrupção na Educação em Moçambique.

## Conteúdo

<b>PARTE I</b>	<b>5</b>
1.Introdução e Antecedentes	5
2.Um contexto de reconstrução e de integração regional	6
3.O financiamento da reforma das Alfândegas	7
4.Objectivos do Estudo	8
5.Áreas de risco para a corrupção nas Alfândegas	8
6.Tópicos do estudo	10
7-Metodologia	11
8.Corrupção e contrabando nas Alfândegas	14
9.A reforma das Alfândegas e o que ela permitiu	16
9.1 Reforma de Políticas e Simplificação de Procedimentos Simples	16
9.2 Melhoria de Receitas e Standards de performance	18
9.3 Um Plano de Acção Anti-Corrupção	19
9.4 Luta contra o comércio ilegal	20
9.5 Rotatividade do pessoal e Sistema de Mérito	21
9.6 Controlo interno e tolerância zero	23
9.7 Um exemplo de codificação de comportamentos	25
9.8 Carreiras Profissionais e Melhorias salariais	27
<b>10. A percepção dos utentes</b>	<b>28</b>
10.1 Como despachantes e importadores formais avaliam as Alfândegas	28
10.2 Como os utentes informais vêm as Alfândegas	31
10.3 Percepções sobre corrupção nas Alfândegas durante da reforma	32
<b>11. Conclusões</b>	<b>34</b>
<b>12. BIBLIOGRAFIA</b>	<b>37</b>

## PARTE I

### 1. INTRODUÇÃO E ANTECEDENTES

O sector das Alfândegas em Moçambique passou nos últimos anos por um processo de reforma institucional e operacional enquadrada no âmbito geral do reforço da capacidade do sector público no país em face dos desafios criados pela liberalização da economia com a adesão às Instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) nos meados da década de 80. O Governo criou, para o efeito, uma Unidade Técnica de Reforma das Alfândegas, subordinada ao Ministério do Plano e Finanças (MPF), a qual tinha como missão a gestão do processo da reforma. O processo de reforma das Alfândegas, iniciado em 1996, foi levado a cabo pela firma britânica Crown Agents e teve como objectivo criar em Moçambique um serviço de Alfândegas moderno e eficiente, incluindo uma melhoria na colecta de receitas para o Governo e a promoção do chamado “comércio legítimo”. Tratava-se também de inverter o crescente declínio de receitas e introduzir mecanismos destinados a facilitar o “comércio legítimo”, reduzir a corrupção e combater o contrabando.

A reabilitação institucional das Alfândegas teve o suporte financeiro do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido International (DFID), do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e do próprio governo moçambicano. Antes de o programa iniciar, a colecta de receitas pelas Alfândegas baixara consideravelmente para um nível de 86 milhões de USD em 1996. Também eram reportados níveis de eficiência demasiado baixos<sup>1</sup>. A entrega do processo de reforma das Alfândegas a uma empresa estrangeira foi explicada pelo Governo como tendo obedecido à ideia de que, sendo estrangeira e não tendo interesses comerciais em Moçambique, ela dificilmente se envolveria em esquemas de contrabando.

Em 2001, após quatro anos de presença da Crown Agents, ou seja de reforma, a gestão das Alfândegas começou a ser gradualmente devolvida para mãos moçambicanas. Gestores moçambicanos foram treinados com o objectivo de assegurarem uma gestão eficiente e garantir altos níveis de colecta de receitas. Na altura da transição da gestão, a então Ministra das Finanças, Luisa Diogo, declarou que esperava dos gestores moçambicanos uma actuação transparente, dentro da legalidade, profissional. Esta declaração da antiga ministra era uma clara menção ao grande nível de prestação ineficiente que sempre caracterizou as Alfândegas em Moçambique.

Um efeito imediato da reforma, de acordo com a Crown Agents, foi o aumento dos níveis de colecta. Dois anos após o início do processo, as receitas chegaram a atingir, em 1999, os 198 milhões de USD, de um total de importações estimado em 730 milhões de USD. O aumento das receitas aconteceu na mesma altura em que a Estado se viu forçado a reduzir os direitos alfândegários, para acompanhar o contexto internacional onde cada vez mais se caminhava para uma harmonização das tarifas cobradas no comércio internacional. É preciso referir que as Alfândegas de Moçambique são uma

instituição chave para a estratégia do Governo de combate à pobreza na medida em que elas tem um papel de *pivot* na arrecadação de receitas. A sua importância é medida pelo facto de, por exemplo, no ano 2000, a instituição ter sido responsável pela cobrança de 48.6% das receitas do governamentais.

## 2.UM CONTEXTO DE RECONSTRUÇÃO E DE INTEGRAÇÃO

### REGIONAL

A reforma das Alfândegas em Moçambique aconteceu dentro de um contexto de recuperação do aparato estatal destruído por 16 anos de guerra civil. O Governo lançou o Programa de Reabilitação Económica (PRE) com o suporte do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, para além de uma multiplicidade de doadores bilaterais.

As reformas levadas a cabo no âmbito do PRE incluíam a unificação e estabilização da taxa de câmbio, a eliminação do controlo de preços pelo Governo, a privatização de empresas públicas, a introdução de reformas substanciais no sector financeiro, a reforma do sistema tributário e a liberalização do comércio. O programa trouxe ganhos imediatos em termos macro-económicos para o país. Entre os anos 87 e 97, o Produto Interno Bruto e as exportações cresceram, em média, 6.8 e 15.6 % respectivamente.

À altura do início da reforma e nos anos subsequentes, Moçambique já apresentava progressos decorrentes do fim do conflito armado e da adesão às instituições de Bretton Woods. Por exemplo, a inflação caiu de 55% em 1995 para menos que 13 % em 2000, enquanto o crescimento do Produto Interno Bruto quase atingia os 15% em 2001. Apesar desta performance macro-económica, o país continua a ser um dos mais pobres do mundo, com indicadores sociais dos mais pobres ao sul do Sahara.

A reabilitação das Alfândegas aconteceu neste contexto de reformas macro-económicas. a decisão de modernizar os serviços alfandegários, tendo como objectivo primário o aumento das receitas do Estado e do controlo sobre o comércio e trânsito de mercadorias.

As Alfândegas de Moçambique, abreviadamente designadas Alfândegas, conforme o estabelecido no Decreto Presidencial nº 4/2000, de Março, são um órgão do aparelho do Estado de natureza paramilitar com âmbito de actuação em todo território aduaneiro da República de Moçambique, dotado de autonomia administrativa e subordinação hierárquica ao Ministério das Finanças, responsáveis pela implementação da política e legislação aduaneiras do País pelas acções de controlo e fiscalização necessárias à prossecução das suas atribuições, das quais se destacam a promoção da economia nacional, a protecção da sociedade e do património cultural nacional e a garantia de arrecadação da receita, de acordo com o Orçamento do Estado.

Um dos aspectos mais salientes da reforma foi a criação de uma unidade especial que tinha como missão coordenar o início das actividades e colaborar com as firmas estrangeiras contratadas para fazerem a gestão de áreas chave da reforma como os

procedimentos da inspecção pre-embarque. A reforma das Alfândegas não deve, no entanto, ser abordada sem se ter em conta o contexto regional em que Moçambique se insere. Moçambique é parte integrante da SADC, um bloco comercial compreendendo 15 países da África Austral. Onze dos membros da SADC são signatários de um Protocolo Comercial que tem como objectivo a eliminação total de tarifas entre os Estados membros num período de 12 anos.

O Protocolo Comercial foi lançado em Setembro de 2000 e a redução das tarifas nesta primeira fase começou em Julho de 2001 em 47% dos produtos. A redução gradual das tarifas vai continuar até 2008, altura em que 85% dos produtos vai ser comercializada na região a taxa zero. A eliminação final das tarifas e das barreiras não tarifárias está prevista para ocorrer em 2012<sup>2</sup>.

Esta perspectiva de redução tarifária é vista com prudência por parte das autoridades alfândegárias moçambicanas. A antiga Direcção Nacional das Alfândegas previa, nessa altura, uma redução de receitas. Dados fornecidos pela ex-DNA mostravam que 30% do total das receitas provinham da cobrança de direitos aduaneiros<sup>3</sup>. Danilo Nalá, então Director-Geral Adjunto de Controlo Interno das Alfândegas de Moçambique, em entrevista ao jornal Domingo<sup>4</sup>, referia mesmo que “as nossas receitas poderão baixar em termos de cobrança de direitos aduaneiros, embora vamos continuar a cobrar o Imposto sobre o Valor Acrescentado e o Imposto de Consumo Específico nas importações”.

### 3.O FINANCIAMENTO DA REFORMA DAS ALFÂNDEGAS

De acordo com Mwangi (2004), o financiamento da reforma das alfândegas teve as seguintes fontes e historial. O DFID (Department for International Development), da Grã-Bretanha, ajudou na preparação do contrato com a Crown Agents (uma firma igualmente britânica), tendo contribuído com cerca de 16 milhões de um total de 37 milhões orçados para os primeiros três anos do contrato; o Governo moçambicano financiou a operação com 21 milhões de USD.

Ainda de acordo com Mwangi, o FMI apoiou a reforma através de um especialista legal que trabalhou entre 1996 e 1999. Por sua vez, o Banco Mundial providenciou financiamento para a Unidade Técnica de Reestruturação das Alfândegas (UTRE) desde a fase intermédia em 1995 até Dezembro de 1999. Também o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento pagou os honorários a um especialista em alfândegas e a um macro-economista.

A primeira fase do contrato com a Crown Agents foi de três anos e meio, os quais foram seguidos por mais três anos. O custo da extensão do contrato e das fases de consolidação foi de 26 milhões de USD, dos quais o governo financiou cerca de 15

2 Country Commercial Guide Mozambique, year 2004.

3 Dados fornecidos por Danilo Nalá, Director-Geral Adjunto de Controlo Interno das Alfândegas de Moçambique, em entrevista ao jornal Domingo, edição de 19 de Março de 2006.

4 Edição de 19 de Março de 2006.

milhões e o DFID pagou 11 milhões (Mwangi, 2004). O DFID também ajudou o financiamento de outra extensão de dois anos, a partir de meados de 2003, a qual tinha como objectivo reforçar as capacidades de gestão das Alfândegas e estabelecer uma Autoridade Central Tributária, a qual foi finalmente criada em 2006.

## 4.OBJECTIVOS DO ESTUDO

O objectivo geral deste estudo é o de contribuir para uma maior compreensão dos processos de reforma anti-corrupção em Moçambique no quadro da Reforma do Sector Público (RSP); o objectivo específico é o de a efectividade da reforma das Alfândegas em termos de verificar se ela compreendeu a adopção de instrumentos anti-corrupção e se estes têm um efeito prático na redução das oportunidades para a corrupção no sector.

## 5.ÁREAS DE RISCO PARA A CORRUPÇÃO NAS ALFÂNDEGAS

A noção de áreas de risco ou de oportunidades para a corrupção é central para este estudo. Uma oportunidade para a corrupção é um espaço aberto por um sistema para que dois actores ou mais efectuem transacções ilegais as quais acabam viciando o sistema. A noção de corrupção é explicada por vários actores. Uma definição relevante estabelece a corrupção como uma transacção entre os actores dos sectores público e privado, em que os bens colectivos são ilegitimamente convertidos em ganhos privados (Heidenheimer et al, 1989:6, citado por Andvig et al, 2000). Este ponto é enfatizado por Rose-Ackerman, que diz que a corrupção existe na interface entre os sectores público e privado (Rose-Ackerman, 2000).

A clássica definição de Colin Nye estabelece a corrupção como “um comportamento desviante dos deveres formais de um papel público (eleito ou nomeado) motivado por ganhos privados (pessoais, familiares, etc) de riqueza ou status” (Nye 1967:416, citado por Andvig et al, 2000).

O conceito de corrupção de Nye é, como se vê, um conceito centrado na função pública. Heywood refere que o facto de o conceito se concentrar apenas na esfera pública permite que ele apenas cubra as práticas de corrupção que ocorrem dentro dessa esfera ou na interface entre ela e a esfera privada; o que faz com que outras práticas que ocorram dentro da esfera privada fiquem de fora, como por exemplo a corrupção financeira (Heywood, 1997, in Williams, 2000, pp. 417:35). Klitgaard (1998) é outro dos autores que considera a corrupção como uma forma de mau uso do cargo público para benefícios privados ou para fins não oficiais.

Ele desenvolveu uma fórmula através da qual se pode definir a corrupção. A fórmula é a seguinte:

$$C=M+D-A$$

Onde: **C** = Corrupção; **M** = Monopólio; **D** = Discricionariedade; **A** = Accountability

Para Klitgaard, seja tratando-se de uma actividade pública ou privada, seja de uma actividade não lucrativa, aconteça em Bamako ou em Washington, podem-se encontrar práticas de corrupção quando uma organização ou uma pessoa tem o monopólio de poder sobre um bem ou determinados serviços, tem a discricionariedade para decidir quem vai recebê-lo e em que quantidades, mas não pesa sobre ela nenhuma regra ou prática de *accountability*, ou seja, essa organização ou pessoa não tem a obrigação de prestar contas.

Para Klitgaard, num contexto semelhante, há mais espaço para a ocorrência de práticas de corrupção, as quais só podem ser controladas se o monopólio for reduzido, a discricionariedade clarificada e a transparência aumentada, a par de um aumento dos desincentivos formais/legais. Tal como o conceito clássico de Nye, o conceito proposto por Klitgaard é também demasiado legalista, não acompanhando os valores e os comportamentos sociais. Com base neste conceito de Klitgaard, qualquer reforma anti-corrupção tem de passar pela inversão dos sinais da equação, ou seja, reduzindo-se os Monopólios, reduzindo-se a Descricionariedade e aumentando-se o *Accountability*.

Os objectivos deste estudo tem a ver efectivamente com a observação das mudanças empreendidas pela reforma e até que ponto elas atacaram as áreas de risco para a corrupção. Em vários sectores da função pública em Moçambique existem áreas de risco para a corrupção; por outras palavras, existem oportunidades para a corrupção. A corrupção nas Alfândegas ocorre sempre dentro das suas tradicionais funções-chave, nomeadamente:

Σ **A função de colecta de receitas:** a colecta de receitas de tarifas e imposições aduaneiras sobre as importações e exportações de bens, de modo a facilitar o chamado comércio legítimo.

Σ **A função de controlo:** através da prevenção da importação ilegal de bens (por exemplo, drogas e armas), assegurando também que a importação e a exportação de bens esteja em conformidade com os *standards* internacionais de Saúde; a função de controlo também se aplica à gestão de recursos humanos, nomeadamente no que tem a ver com a monitoria e sancionamento das práticas desvios.

Neste sentido, as oportunidades para a corrupção assentam nesses dois focos da acção das Alfândegas. Como hipótese para o aprofundamento da compreensão do objecto de estudo, partimos da ideia de que a corrupção nas Alfândegas em Moçambique era encorajada pelas seguintes oportunidades:

- Σ **Sistemas complexos e restritivos de controle do comércio;**
- Σ **Altas tarifas aduaneiras;**
- Σ **Barreiras ao comércio de natureza não tarifária;**
- Σ **Isenções aduaneiras, marcadamente atribuídas por ministros;**
- Σ **Fracos sistemas de controlo e supervisão.**

Os sistemas complexos e restritivos trazem oportunidades para a corrupção pois dificultam a interpretação por parte dos utentes e permitem que os funcionários se aproveitem da complexidade para extrairer chantagens; as altas tarifas aduaneiras simplesmente induzem a fuga ao fisco, assim como a existência de barreiras de ordem

não tarifária; as isenções aduaneiras são usadas para a introdução de mercadoria que vai, futuramente, concorrer, no mercado, com outras mercadorias que entraram mediante o pagamento de impostos; os fracos sistemas de controlo e supervisão criam um clima de impunidade que alimenta a corrupção.

Mas para reduzir as práticas de corrupção não basta remover estes riscos e oportunidades; é preciso introduzir também incentivos para que os actores considerem a corrupção como um risco em si. A melhoria de salários e do sistema de carreiras profissionais e a introdução de Códigos de Conduta são vistos como elementos indispensáveis de uma reforma que contemple a redução da corrupção. O estudo tenta igualmente captar essa vertente, nomeadamente, apurando se foram feitas reformas dessa natureza e se, no caso dos Códigos de Conduta, este instrumento foi elaborado de forma participativa e até que ponto é que os funcionários das Alfândegas se identificam com os mesmos.

## 6. TÓPICOS DO ESTUDO

Para captarmos a efectividade da reforma operada, o estudo concentrou-se nos seguintes tópicos, os quais representam um quadro razoável de acções que se esperam ter lugar numa reforma de serviços aduaneiros que tenha também como enfoque o combate à corrupção. Por outras palavras, o estudo esteve virado para a verificação da existência dos seguintes processos e instituições:

- Σ **Um quadro de políticas bem compreendidas e claras** (como por exemplo, uma redução para o mínimo do número de taxas, taxas alfandegárias baixas, um mínimo de isenções fiscais, um mínimo de barreiras não tarifárias e multas efectivas);
- Σ **Procedimentos simples e transparentes** (processos com um só passo, um mínimo de informação e documentação exigido, interpretação consistente e computarização);
- Σ **Administração profissional** (técnicos formados com altos conhecimentos, carreiras profissionais claras e sistemas de remuneração adequadas, rotação de *staff*, treinamento constante, promoções baseadas no mérito, separação de responsabilidades e monitoria da queixas);
- Σ **Standards de performance** (metas de colecta, serviços com *standards* de qualidade e eficiência);
- Σ **Códigos de conduta** (manutenção da integridade, confidencialidade, regulação de conflito de interesses através, por exemplo, da declaração de bens);
- Σ **Auditoria interna efectiva** (que esteja de encontro com os procedimentos);

- Σ **Autonomia administrativa** (um grau de independência financeira, de independência no recrutamento, de estrutura salarial);
- Σ **Estratégia operacional baseada no risco** (concentrar os recursos onde os riscos são altos);

Partimos do pressuposto que as reformas nas Alfândegas que tem também como objectivo a redução da corrupção têm de compreender um conjunto de pilares de integridade dentro do sector, os quais, actuam em complementaridade como antídotos contra a corrupção. Trata-se de fazer uma abordagem holística da reforma, a qual prevê accões ligadas à desburocratização, à transparência, à melhoria de salários e incentivos, ao aumento dos riscos para quem se envolva em corrupção (como por exemplo os riscos de perda de emprego, nomeadamente através das sanções disciplinares, etc). Estes tópicos de estudo foram abordados na perspectiva de:

- i) verificar se eles fizeram parte da reforma;
- ii) verificar se eles estão a ser aplicados e
- iii) como é que a sua aplicação se reflecte positivamente na redução da corrupção.

O aspecto central do estudo foi o de verificar se as áreas de risco para a corrupção mencionadas acima foram devidamente atacadas durante a reforma.

## 7-METODOLOGIA

Para a nossa pesquisa impôs-se a adopção de uma técnica mista de recolha de dados que permitiria apreender as percepções e as informações que as fontes têm sobre a corrupção nas Alfândegas, sobre os seus mecanismos, sobre as suas formas, sobre que tipo de actores estão envolvidos e, sobretudo, sobre a efectividade da reforma. A pesquisa foi, na verdade, orientada igualmente para a verificação da efectividade da reforma institucional. Neste sentido, procuramos verificar a existência e a efectividade das instituições de supervisão e controlo, da aplicação de medidas disciplinares, de processos de codificação de comportamentos, etc.

Durante os 45 dias de pesquisa no terreno, aplicamos entrevistas abertas e entrevistas informais aos informantes privilegiados ao nível das cidade de Maputo e Matola e nas zonas fronteiriças de Namaacha e Ressano Garcia, onde se verificam os maiores fluxos de entrada de mercadorias no país e maior contacto entre o público e os funcionários alfandegários. A pesquisa documental também foi fundamental, nomeadamente para a análise do pacote de reformas legais que ocorreram até cá, do seu alcance e limitações, das experiências internacionais que se operam no quadro de processos de reestabelecimento da integridade no sector.

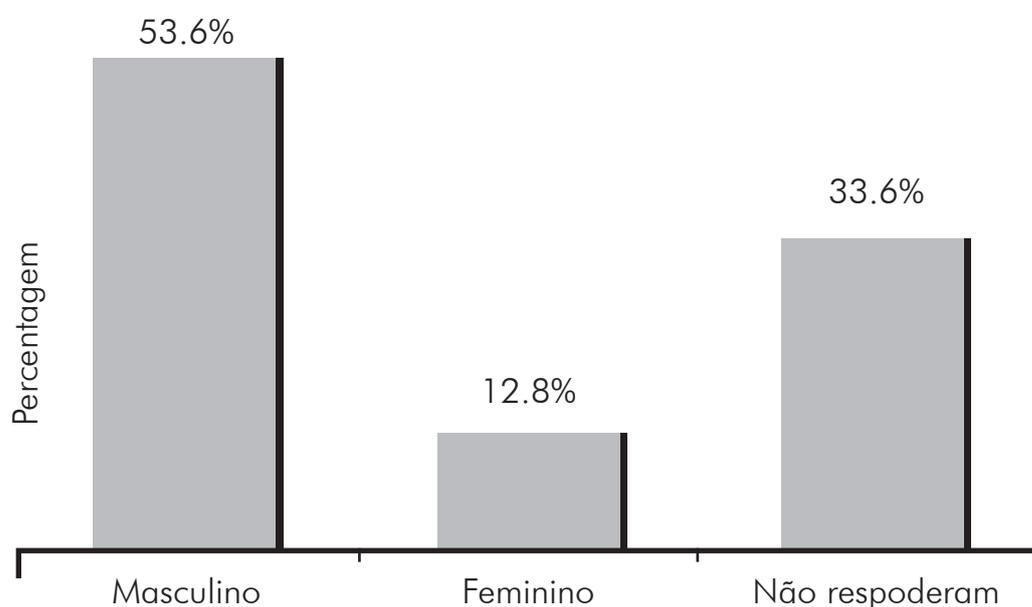
A conjugação de entrevistas abertas com entrevistas informais foi uma estratégia usada para contornar os riscos que a investigação sobre corrupção comporta. A pesquisa empírica sobre corrupção é considerada como tendo imensos riscos de enviesamento. Os métodos tradicionais de pesquisa em ciências sociais, nomeadamente a aplicação

de inquéritos por questionário e os métodos quantitativos contêm o risco de serem facilmente identificadas como interrogatórios policiais, levando ao referido enviesamento, o qual é dado pelos silêncios às perguntas, pela auto-vitimização e pela condenação do outro.

Optamos por uma triangulação metodológica, através da combinação das entrevistas abertas, da observação directa e da aplicação de inquéritos a informantes relevantes e a funcionários das Alfândegas. Foram entrevistados 42 utentes das Alfândegas, entre os quais se encontram despachantes oficiais, grandes importadores, utentes singulares e operadores informais. A maior parte das entrevistas foi feita com recurso a questionários abertos aplicados por inquiridores devidamente instruídos sobre o processo e familiarizados com a pesquisa sobre corrupção. Foram feitas igualmente entrevistas com quadros séniores das Alfândegas, nomeadamente o antigo Director Geral das Alfândegas, Barros dos Santos, e o antigo Director Geral Adjunto para a Área de Controlo Interno, Danilo Nalá.

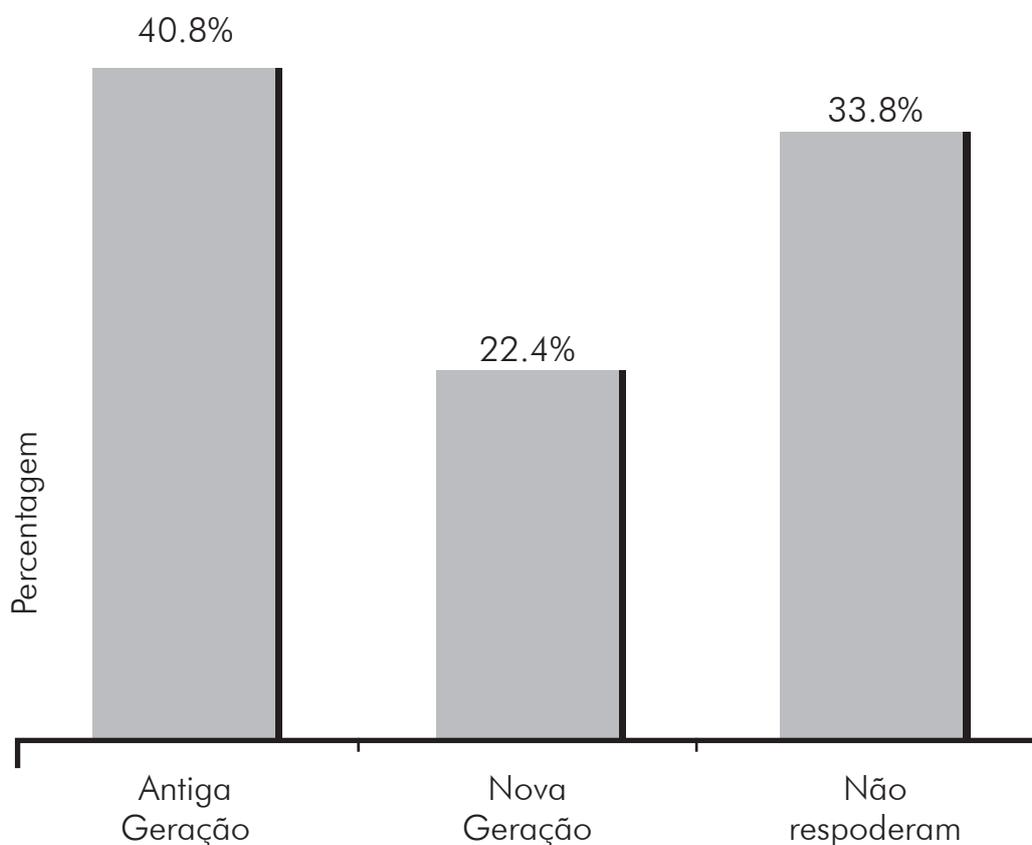
Os inquéritos foram aplicados a 125 funcionários das Alfândegas em todo o país, escolhidos de forma aleatória. Desse total, 16 revelaram serem do sexo feminino e 67 do sexo masculino. Dos inquiridos, 42 % não quis revelar de que sexo era. O gráfico a seguir mostra a caracterização da amostra.

Gráfico 1: Caracterização da Amostra a)



Os inquéritos abrangeram quadros dirigentes séniores, quadros médios e básicos. Dos 125 inquiridos nas três regiões do país, 51 eram quadros da nova geração (NG) e 28 da antiga geração (AG), sendo que 79 preferiu não revelar se entrou para as Alfândegas dentro do contexto da reforma ou anteriormente a ela. Os inquéritos aos funcionários das Alfândegas foram administrados directamente pelos inquiridos. Isto quer dizer que cada um dos 125 preencheu livremente o inquérito que recebeu.

Gráfico 2: Caracterização da Amostra b)



As entrevistas com os informantes relevantes foram realizadas apenas em Maputo e Matola e nos postos fronteiriços de Namaacha e Ressano Garcia. Dado este facto, as percepções e informações captadas podem apenas corresponder à realidade destas zonas que, na verdade, são aquelas que apresentam maiores volumes de comércio internacional.

## PARTE II

### 8. CORRUPÇÃO E CONTRABANDO NAS ALFÂNDEGAS

Antes da reforma, a corrupção nas Alfândegas era caracterizada pela facilitação do contrabando, pela má classificação das mercadorias e pela sua sub-valorização. Por outro lado, práticas de extorsão também foram e tem sido relatadas nos meios de comunicação social ligando-as a funcionários que conseguem estar na posse de informação delicada sobre um caso de contrabando.

Em Moçambique, antes da reforma, sempre houve a percepção de que ganhar um emprego nas Alfândegas era uma espécie de passaporte para a riqueza. Para além da corrupção na sua forma de suborno e chantagem, importadores moçambicanos e estrangeiros e outros operadores do sector informal queixavam-se vezes sem conta de serem vítimas de uma competição desleal por parte de contrabandistas que introduziam mercadoria no país sem pagar direitos aduaneiros.

Antes da reforma das Alfândegas, a corrupção estava altamente sedimentada e não havia um sistema fiável de identificação e punição de casos de corrupção. Por outro lado, importadores e oficiais evoluíam-se constantemente em práticas de sub-avaliação e desclassificação de importações. Em muitos casos, essas práticas eram feitas com o consentimento de gestores de topo, os quais partilhavam parte dos subornos pagos (Mwangi, 2004). De acordo com Mwangi, a gestão e os sistemas de controlo das receitas das Alfândegas também não era feita com transparência.

Para os funcionários inferiores, o método de corrupção mais usual consistia em não fazer a inspecção na antiga Unidade Central de Processamento, actual FRIGO. Isto era possível porque os postos de patrulha ao longo das estradas eram insignificantes, senão inexistentes. Como um antigo funcionário referiu, era muito fácil para quem entrasse nas Alfândegas ser arrastado para a corrupção... era uma prática era muito comum.

*“Era inevitável envolvermo-nos na corrupção. As coisas aconteciam sempre em rede, ou seja, não era possível que uma mercadoria passasse ilegalmente sem que houvesse a colaboração de colegas de uma mesma unidade. Quando houvesse um acto de sonegação de direitos, os membros de uma unidade que não tivessem sido parte activa de um processo fraudulento, acabavam recebendo parte do suborno”<sup>5</sup>.*

Os *mukheristas*<sup>6</sup> entrevistados para este estudo descrevem o período anterior à reforma como um período desregrado, onde só aguentava sobreviver quem pagasse as taxas de suborno aos alfandegários. Como muitos deles declaravam para os seus produtos preços muito baixos, também acabavam por pagar taxas baixas; os *mukheristas* só alcançavam sucesso se tivessem capacidade de subornar<sup>7</sup>.

5 Declarações de um funcionário da Antiga Geração entrevistado para este estudo.

6 Mukherista é o nome por que são conhecidos em Moçambique os importadores informais. Para o estudo, foram entrevistados 8 mukheristas na cidade de Maputo.

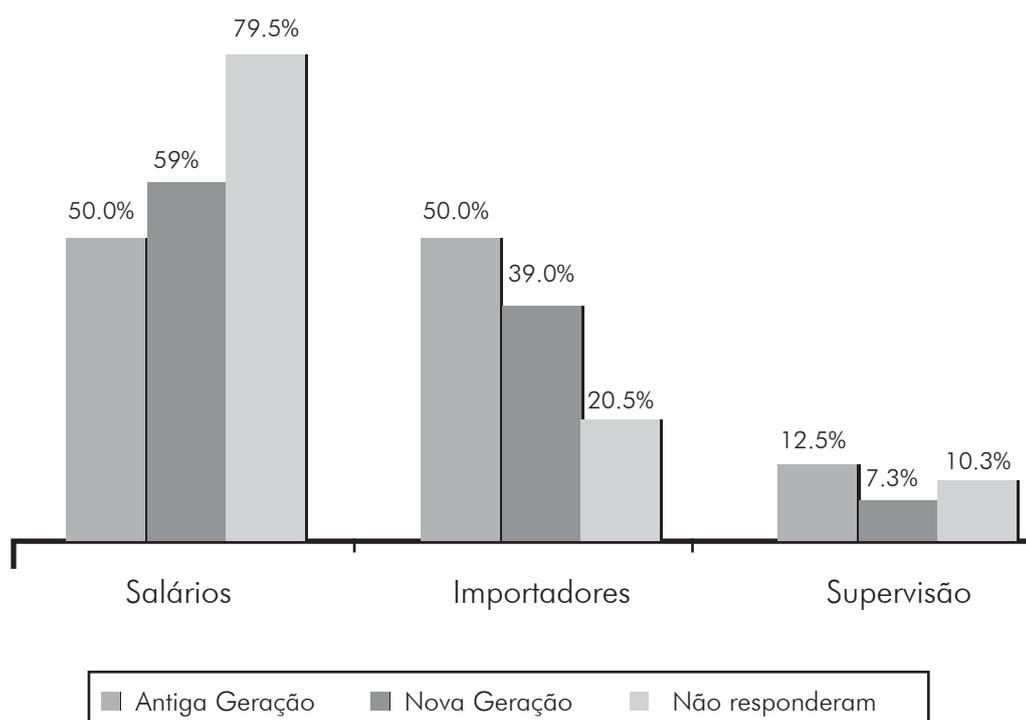
7 Entrevista com Sudecar Novela, a 26 de Abril de 2006, em Maputo. Novela é Presidente da Associação

Mas o que é que leva os funcionários das Alfândegas a corromperem-se? Quais as motivações? Partindo da hipótese de que ainda persistem práticas de corrupção nas Alfândegas, a avaliar pela quantidade de processos disciplinares e expulsões de funcionários encontrados em negócios ilícitos, colocamos estas questões aos funcionários inquiridos. Concretamente, a questão colocada foi se o seu eventual envolvimento em práticas de corrupção decorria i) de salários baixos, ii) de serem empurrados pelos importadores, iii) de não haver supervisão nem controlo.

Colocamos as mesmas questões a funcionários da Antiga e da Nova geração. A questão salarial foi a mais apontada como sendo uma das causas da corrupção. Dos funcionários da Antiga Geração, 50% disse que eram empurrados por causa dos salários baixos; dos da Nova Geração, 59% também se referiu a salários baixos. A segunda causa do envolvimento na corrupção é a solicitação feita pelos importadores: 50% dos funcionários da Antiga Geração apontaram que se envolviam na corrupção porque eram empurrados pelos importadores, assim como 39% dos da Nova Geração considerou o mesmo factor.

A ausência de Supervisão e Controlo foi considerada como elemento de oportunidade para a corrupção por apenas 12.5% dos funcionários da Antiga Geração e por apenas 7.3% dos funcionários da Nova Geração. O gráfico que se segue ilustra melhor a tendência das respostas.

Gráfico 3: Razões porque funcionários das Alfândegas se envolvem na corrupção



A partir deste gráfico podemos extrair algumas indicações objectivas e que podem ser objecto de posterior reflexão. Em primeiro lugar, a questão salarial continua a ser um assunto a ter em conta. Os resultados do inquérito mostram que os níveis salariais ainda não são satisfatórios. Em segundo lugar, parece estar a haver, com a reforma, uma menor propensão para os importadores tomarem a iniciativa de entrar numa negociata com os funcionários. Este facto corrobora com o que foi realçado nas várias entrevistas realizadas com despachantes oficiais e importadores formais: a ideia de que se um importador detiver a informação necessária sobre os procedimentos e sobre as taxas alfandegárias, fica equipado com armas poderosas anti-corrupção; cada vez mais começa a ser, para os importadores, barato ser legal.

### 9.A REFORMA DAS ALFÂNDEGAS E O QUE ELA PERMITIU

Como referimos, o aspecto central do nosso estudo foi o de verificar se as oportunidades para a corrupção identificadas foram devidamente atacadas durante a reforma. Estamos a falar nomeadamente dos Sistemas complexos e restritivos de controle do comércio, das Altas tarifas aduaneiras, das Barreiras ao comércio de natureza não tarifária, das Isenções aduaneiras, marcadamente atribuídas por ministros e dos Fracos sistemas de controlo e supervisão das práticas desviantes.

A reforma das Alfândegas iniciou-se em 1996. Do ponto de vista das autoridades governamentais e da Crown Agents, dez anos depois, Moçambique ficou com umas Alfândegas operacionais e eficientes. A passagem de mãos da gestão operacional das Alfândegas teve lugar no passado dia 5 de Julho de 2006. Na ocasião, o Ministro das Finanças, Manuel Chang, disse que “depois de 10 anos, hoje temos um serviço de Alfândegas moderno que se continua a ajustar às demandas internacionais em termos de facilitação e segurança”<sup>8</sup>.

#### 9.1 Reforma de Políticas e Simplificação de Procedimentos Simples

A reforma das Alfândegas compreendeu um conjunto de acções que visavam sobretudo tornar o sector mais eficiente e a cobrança de receitas mais eficaz. Isso passava por se apostar na reforma de políticas e na introdução de procedimentos simples e transparentes. O ataque às práticas de corrupção foi um dos seus objectivos complementares. Não era possível fazer uma reforma que não contemplasse o ataque à corrupção.

Outro aspecto crucial da reforma foi a área de controlo e prevenção da fraude, através do treinamento de equipas destinadas a atacar o contrabando. Partiu-se do princípio de que, para se alcançar a almejada eficiência e melhoria na cobrança de receitas, o controlo da corrupção e do contrabando tinham de ser atacados de forma sistemática. Mas, concretamente, o que é que mudou ao nível das políticas?

Teoricamente, as reformas das Alfândegas em países em vias de desenvolvimento devem empreender, entre outros, uma redução para o mínimo do número de taxas cobradas, introduzirem taxas alfandegárias baixas, um mínimo de isenções fiscais, um mínimo de barreiras não tarifárias e multas efectivas. A reforma das Alfândegas compreendeu várias destes aspectos, nomeadamente:

- Σ Implementação de um conjunto de novos procedimentos de trabalho, cobrindo espectos ligados à gestão e controlo;
- Σ Em 1997 foi introduzido um novo sistema de controlo das isenções fiscais;
- Σ Aceleração dos mecanismos de desalfandegação, possibilitando mais rapidez no processo tanto ao nível de importações de bens por terra e como por mar;
- Σ Reforma legal, com a introdução de uma nova Pauta Aduaneira e de um conjunto razoável de novos dispositivos legais;
- Σ Treinamento e selecção de novos quadros, nomeadamente guardas fiscais, técnicos básicos, gestores médios com responsabilidades sobre postos de Alfândegas e gestores seniores;
- Σ Computarização das operações nos principais postos de entrada de mercadorias, tornando-as mais eficientes.

Antes da reforma, os sistemas de controlo de mercadorias importadas eram lentos e ineficientes, fruto de uma administração ineficiente e de práticas de fraude. Com a reforma, foram introduzidos códigos simplificados de classificação tarifária e métodos amigos do utente, tais como o acesso à Internet, embora se limitem ainda às grandes empresas, e não às pessoas singulares e pequenas empresas (Usaid, 2005), que ainda podem ser importunadas e são vulneráveis à corrupção.

A reforma das Alfândegas também permitiu uma melhoria substancial da duração do processo de desalfandegamento das importações. O tempo médio de desalfandegamento é o tempo que leva desde a altura em que as declarações aduaneiras são preenchidas e depositadas nas Alfândegas e o dia em que, de facto, a mercadoria é entregue, o que só acontece depois de os direitos aduaneiros terem sido pagos.

De acordo com informações prestadas pelas Alfândegas, a mercadoria importada é agora desalfandegada 40 vezes mais depressa que antes da reforma. Aliás, Mwangi refere, no seu estudo, que em 2000, a Corporação Financeira Internacional, através de seu serviço denominado Foreign Investment Advisory Service, estimava que o tempo médio de desalfandegamento em Moçambique era de 18 dias, tempo substancialmente maior que no Botswana, Lesotho, África do Sul e Swazilândia, contudo, tempo inferior do que o testemunhado em países como o Quênia e o Zimbabwe.

Em relação à introdução de procedimentos simplificados, a Crown Agents é citada

a referir que a situação já melhorara consideravelmente por volta de 2002, altura em que o tempo médio de desalfandegamento havia descido para 8 dias ([www.crownagents.com](http://www.crownagents.com)). Das nossas entrevistas com os informantes-chave, a maioria dos entrevistados declarou que os procedimentos de desalfandegamento tornaram-se mais eficientes depois da reforma. Para os utentes, sejam eles despachantes ou importadores que lidam directamente com as Alfândegas, a nova Pauta Aduaneira é um instrumento que facilita a sua vida.

### 9.2 Melhoria de Receitas e Standards de performance

A reforma das Alfândegas contribuiu para reduzir a complexidade e melhorar o resultado das receitas. Entre 1996 e 2004, as receitas das alfândegas, incluindo o IVA sobre as importações, registaram um aumento de 3,6 por cento do produto interno bruto para 10 por cento. Apesar da reforma aduaneira, que implicou uma redução substancial das taxas nominais, o rácio dos direitos alfandegários por valor total das importações manteve-se nos 6 a 8 por cento (MSI/USAID, 2005).

De acordo com os dados oficiais, entre 1997 e 2001, as receitas da Alfândegas, incluindo a colecta do IVA sobre as importações aumentou de 3.6% do Produto Interno Bruto (PIB) para 6.0, apesar da reforma tarifária em curso, a qual pode baixar em termos nominais as taxas de cobrança. O rácio entre as direitos aduaneiros e o valor total das importações aumentou entre 8.9 % em 1995 para 10% em 1998, 1999 e 2000, embora se tenha registado uma redução da percentagem para 8.6% em 2001. Este aumento das taxas cobradas foi atribuído às reduções no volume de mercadorias que eram importadas em regime de isenção, mas também a uma melhor gestão dos recursos.

De acordo com os dados oficiais, desde 1996 até 2006, as receitas alfandegárias aumentaram 350 %, e, por outro lado, houve uma redução da corrupção e da fraude entre os oficiais alfandegários; os procedimentos atingem hoje padrões internacionais, a maioria dos postos estão computarizados e a legislação foi actualizada<sup>9</sup>. Barros dos Santos referiu que as Alfândegas moçambicanas eram, depois da reforma, “uma referência para reformas de sucesso em África (...) Fizemos uma reforma de sucesso e os resultados são excelentes”. A Crown Agents fez a mesma avaliação. David Phillip, Director da empresa britânica, enfatizaria que a organização moçambicana tornou-se auto-suficiente, apresentando características de uma organização moderna<sup>10</sup>

9 Declarações de Barros dos Santos, Director Geral das Alfândegas, falando na cerimónia de passagem do controlo das Alfândegas da Crown Agents para o Governo Moçambicano, ocorrida em Maputo a 5 de Julho de 2006.

10 Estas declarações foram igualmente proferidas na mesma ocasião da passagem de testemunho.

Tabela I: Evolução da receita das Alfândegas nos últimos 5 Anos

Fonte: Direcção Nacional das Alfândegas

		2001	2002	2003	2004	2005
Grau de realização Da receita (mdc)	Plano	3.881,07	5.691,80	6.633,81	7.785,60	8.892,89
	Realizado	4.387,80	5.405,64	6.458,72	7.397,82	8.945,03
	Grau de cumprimento	113%	95%	97%	95%	100,59%
	Grau de crescimento	23%	23%	19%	15%	20,9%
Grau de realização da receita (10 <sup>6</sup> USD)	Plano	189,74	245,54	284,21	351,79	387,72
	Realizado	214,52	233,20	276,71	334,26	389,99
	Grau de cumprimento	113%	95%	97%	95%	100,59%
	Grau de Crescimento	-9%	9%	19%	21%	16,67%
Produto Interno Bruto (mdc) (a) e (b)		71.134,80	85.206,00	102.753,00	125.782,00	152.893,58
Produto Interno Bruto (10 <sup>6</sup> USD) (a) e (b)		3.477,73	3.569,71	4.401,72	5.374,53	6.665,99
Porcentagem da Receita Aduaneira no PIB		6,17%	6,34%	6,29%	5,88%	5,85%
Taxa de cambio media anual MTS/USD c)		20.454,40	23.180,40	23.340,88	22.131,66	22.936,35

a) Fonte: PIB projectado no Mapa Fiscal para o Orçamento do Estado de 2006 Revisado

b) O PIB de 2001 a 2003 foi obtido dos Anuários Estatísticos de 2001 a 2004

c) Fonte: Banco de Moçambique

### 9.3 Um Plano de Acção Anti-Corrupção

No âmbito da reforma, foi introduzido em 2002 um Plano de Acção Anti-Corrupção, o qual possibilitou alguma mudança. Embora não se possa dizer que a corrupção tenha sido totalmente eliminada, houve um avanço positivo em termos de redução das práticas de corrupção (tendo em conta as percepções dos vários intervenientes entrevistados) e da instalação de mecanismos de controlo e responsabilização que anteriormente não existiam.

A componente de integridade teve como pano de fundo a Declaração de Arusha, da Organização Mundial das Alfândegas, datada de 1993, de que Moçambique

é signatário. Por outro lado, Moçambique é signatário da Declaração de Maputo sobre Integridade, de 2002, também da Organização Mundial das Alfândegas. Uma brochura informativa publicada pela instituição a 26 de Janeiro de 2005, por ocasião do Dia Mundial das Alfândegas, referia que, no âmbito da reforma, as Alfândegas adoptaram “uma política contrária à da avestruz e uma atitude de tolerância zero”, com relação à corrupção. De acordo com esse documento, “os sistemas e mecanismos criados para prevenir, detectar, investigar e punir as irregularidades estão a surtir os efeitos desejados”. O documento acrescentava que a instituição desenvolvera as seguintes acções no sentido do combate à corrupção na instituição:

- Σ Elaboração de um Código de Conduta
- Σ Criação de uma linha telefónica para denúncias (24 horas por dia) e
- Σ Implementação de um plano de rotação do pessoal

Ligado à corrupção, as Alfândegas de Moçambique referem terem também realizado acções no âmbito da luta contra o contrabando, onde tiveram lugar as seguintes actividades:

- Σ Realização de operações especiais periféricas periódicas em coordenação com a Polícia da República de Moçambique
- Σ Inspecções e auditorias pós-desembarque e visitas a estabelecimentos comerciais e industriais
- Σ Criação de um Comité Estratégico Anti-Contrabando de Açúcar
- Σ O estabelecimento de um sistema de enforcement visando a redução de importações ilegais.

De acordo com informações prestadas pelas Alfândegas, o número de importações ilegais detectadas subiu consideravelmente logo após o início da reforma, embora seja difícil ter uma imagem comparativa com a situação anterior dado que antes da reforma havia pouca sistematização de informação sobre os casos.

### 9.4 Luta contra o comércio ilegal

Uma das áreas de atacadas pela reforma foi o contrabando e o comércio ilegal. Os dados oficiais mostram que em 1997 foram confiscadas 559 importações ilegais e, dois anos mais, em 1999, o número tinha subido para 1.709. Dentre esse total, 1.602 eram casos de sonegação de direitos aduaneiros, 61 casos de práticas incorrectas de tramitação de importações e 46 casos de contrabando foram levados ao Tribunal Aduaneiro.

O comércio ilegal faz reduzir as receitas do Estado. Aumentando-se as actividades de controlo e verificação, reduz-se as oportunidades para a corrupção e aumentam-se as receitas do Estado. A título ilustrativo, em 2005 verificou-se um reforço das acções de controlo e verificação de mercadorias. Como resultado, dos processos submetidos à apreciação e julgados foi gerada uma receita adicional de cerca de 19 Milhões de Contos na antiga família contra os cerca de 12 Milhões de Contos da antiga família arrecadados em 2004, também relativos a processos de verificação de mercadoria suspeita de ter sido sub avaliada.

A luta contra o comércio ilegal implicou o aperfeiçoamento do trabalho daquilo a que as Alfândegas chamam de “Equipas de Resposta Táticas”, criadas em 2003, e o melhoramento do sistema de informadores populares. Trata-se de um sistema de denúncias em que a protecção ao denunciante é estratégica. Através das Equipas e dos sistema de denúncias foi possível levar a cabo múltiplas operações que culminaram com várias apreensões de mercadorias, viaturas e drogas/estupefacientes. Em 2005, foram feitas 775 apreensões de mercadorias diversas no valor de 76.096 Milhões de Contos da Antiga Família, os quais corresponderam a uma receita de 9,063 mdc da Antiga Família e multas de 13,186 mdc.

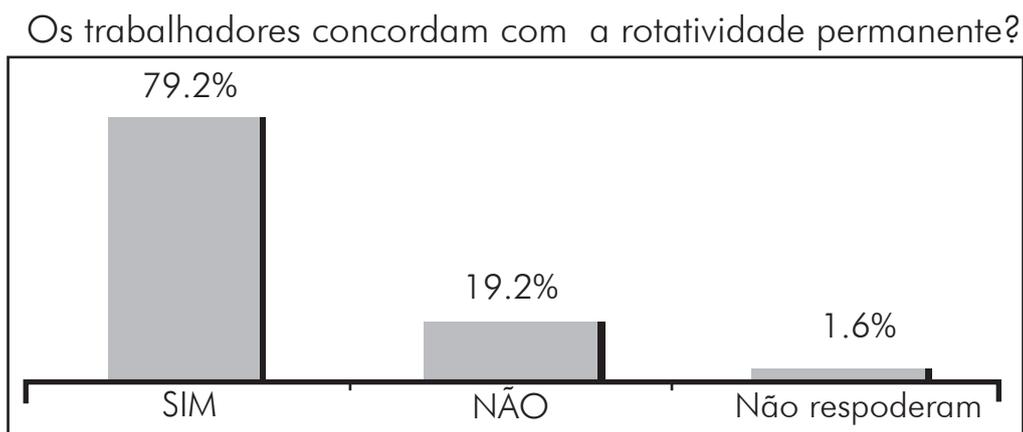
Uma das limitações deste estudo é justamente a de não poder operar comparações com os períodos anteriores à reforma para medir a diferença real que a reforma operou. Mas, olhando para a evolução dos casos de desvios detectados desde o início da reforma até os anos mais recentes, nota-se claramente uma evolução de casos detectados. Essa evolução pode ser fruto directo de uma maior fiscalização, que resultou das mudanças operadas.

### 9.5 Rotatividade do pessoal e Sistema de Mérito

Tornar as Alfândegas mais eficientes e transparentes implica também melhorar as qualificações dos funcionários. Um quadro de pessoal bem treinado é um requisito essencial para que as reformas tenham bom curso. Mas também é preciso que se introduzam novos sistemas de controlo que ataquem as práticas desviantes. Um desses sistemas tem a ver com a rotatividade dos funcionários. A rotatividade evita que os funcionários não criem raízes num dado posto de fronteira ou contacto com os utentes. Por outro lado, é importante que as boas práticas sejam premiadas. Isso passa pela introdução de Sistemas de Mérito. Estas duas componentes (rotatividade e mérito) foram incluídas na reforma.

A rotatividade dos funcionários para as diversas zonas do país de modo a que eles não criem raízes num determinado local foi implementada. No geral, a maioria dos funcionários concorda com o mecanismo de rotação de quadros. Como o gráfico abaixo indica, 99 dos 125 funcionários inquiridos concordam com a política de rotatividade de quadros, enquanto 24 funcionários não concorda.

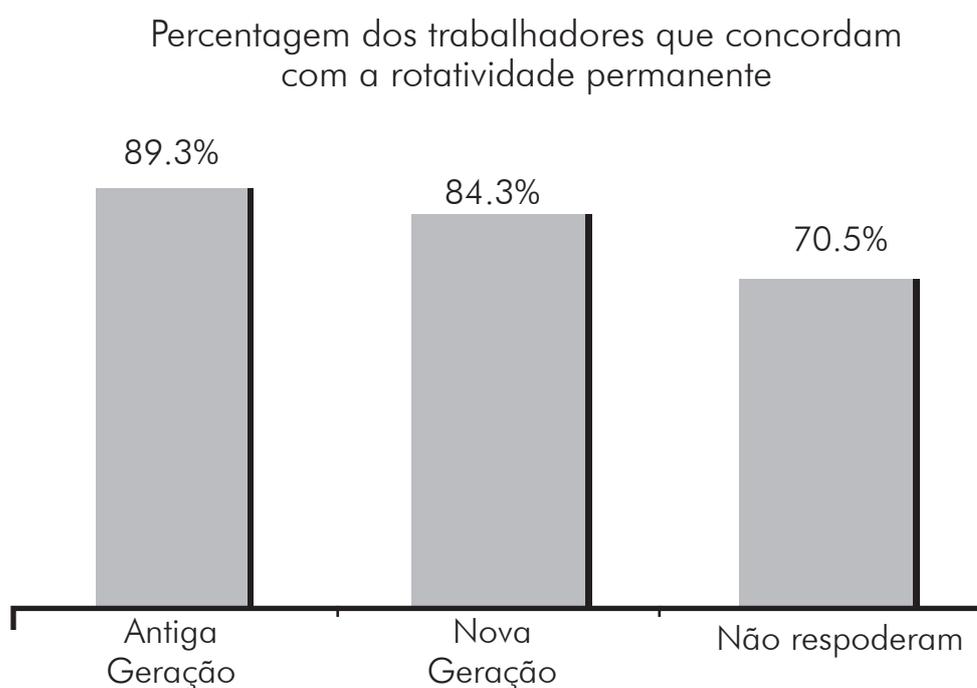
Gráfico 5: Opinião dos funcionários sobre a rotatividade permanente dos quadros



Estes dados demonstram que, em certa medida, existe um cometimento positivo dos funcionários das Alfândegas relativamente à rotatividade permanente, embora nalgumas entrevistas abertas houve funcionários que se mostraram contrários a esta política, alegando que ela é perniciososa às suas vidas familiares e que a rotatividade não era feita com transparência. Alguns funcionários entrevistados disseram que a rotatividade ainda não funciona como um antídoto contra a corrupção pois a sua permanência num posto é longa, geralmente mais de seis meses ou um ano. Para estes, a rotatividade devia ser feita mensalmente.

É igualmente interessante notar como é que, quanto a esta matéria, não existem grandes diferenças entre a avaliação que os funcionários da Antiga Geração e os da Nova Geração fazem relativamente à rotatividade permanente, como ilustra o gráfico 6.

Gráfico 6: Percentagem de funcionários da Antiga e da Nova Geração que concordam com a rotatividade permanente.



A maioria dos importadores e utentes entrevistados concorda com a rotatividade dos quadros das Alfândegas, pois isso pode dificultar a corrupção. Mas alguns realçaram que esta mesma rotatividade pode acabar ofendendo funcionários honestos pois a rotação interna tem constrangimentos ao nível familiar.

Quanto ao Sistema de Mérito, este começou a ser implementado desde 2001 com o objectivo de providenciar um processo de avaliação de pessoal, aberto e justo e mostrar aos funcionários quais os níveis de desempenho que deles se esperam tendo em conta os seguintes elementos:

- Σ Qualidade, Quantidade e Pertinência do Trabalho
- Σ Cometimento no Desempenho de Funções

- Σ Aprumo e Correção
- Σ Ética Profissional no Desempenho Funções
- Σ Aptidão profissional

Outros elementos do Sistema de Mérito permitem hoje quantificar o montante da componente variável do suplemento do salário dos funcionários (bonus) e sua qualificação para efeitos de progressão na carreira profissional. Com a aplicação deste sistema, pretendeu-se que a remuneração do funcionário fosse em função do seu desempenho e, ao mesmo tempo, assegurar a justa progressão na carreira. O sistema tem sido, no entanto, criticado por não estar a ser implementado numa base transparente, havendo “disfunções” na atribuição de classificações.

## 9.6 Controlo interno e tolerância zero

As medidas anti-corrupção nas Alfândegas começaram a ser implementadas nos primeiros anos da reforma e os dados mostraram uma evolução dos casos disciplinares detectados pelo sistema de controlo implantado. Antes da reforma, as Alfândegas não tinham sequer uma Unidade de Verificação de Irregularidades do Staff, o que significava que não havia capacidade de investigação interna e controlo das ofensas. A reforma das Alfândegas começou a ser implementada em 1996, mas até o ano 2000 havia queixas da própria Crown Agents quanto à continuação de altos níveis de corrupção e de problemas disciplinares (McGrath, Aim, 2000), considerando mesmo que as medidas de sanções previstas, incluindo a prisão em caso de culpa, não eram suficientes enquanto instrumentos de dissuasão. Entre 1997 e Julho de 2000, 188 casos de má conduta envolvendo tanto antigos como novos funcionários nos níveis médio e baixo da hierarquia haviam sido registados.

**Tabela II : Penalizações por mau comportamento 1997-2000**

Penalizações	Pessoal Antigo	Pessoal Novo	Total
Expulsões	20	15	35
Demissões	58	35	93
Despromoções	24	15	39
Outros	16	5	21
Ilíibados	45	26	71
Sob Investigação	81	82	163
Total	244	178	422

Fonte: ex-Direcção Nacional das Alfândegas

Entre 2000 e 2003, 171 funcionários das Alfândegas foram dimitidos depois de lhes terem sido instaurados processos disciplinares por envolvimento em práticas

de corrupção. De acordo com declarações de McGrath em 2000, nesse ano as Alfândegas chegaram a instalar procedimentos disciplinares contra 127 oficiais, 90 dos quais haviam sido recrutados no início da reforma em 1997.

Para melhorar as actividades de controlo sobre a performance dos funcionários, as Alfândegas estabeleceram uma Direcção de Controlo Interno que ficou dividida em dois departamentos: um Departamento de Irregularidades Pessoais e uma Unidade Anti-Corrupção. Os dados oficiais das Alfândegas mostraram uma evolução das medidas disciplinares contra os prevaricadores. A Unidade Especial Anti-Corrupção veio complementar a existente Unidade de Irregularidades, e foi instalada com o objectivo de investigar fraudes fiscais com envolvimento de funcionários da instituição. Em poucos meses, a mesma unidade detectou dezenas de casos de corrupção.

**Tabela 3: Mapa de evolução disciplinar nos últimos 7 anos**

Designação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Casos entrados ao D.I.P.(incluindo o ano anterior)	224	229	178	207	126	164	162
Processos em instrução do ano	131	157	127	153	101	125	128
Casos em curso do ano anterior transportado para ano seguinte	12	65	67	103	25	39	62
Numero total de funcionários envolvidos	143	222	194	256	179	215	276
Proposta para Expulsão	4	41	24	1	6	0	9
Proposta para Demissão	39	30	31	30	18	7	11
Proposta para Despromoção	5	34	9	25	27	28	34
Proposta para Multa	1	13	13	18	24	31	15
Proposta para Repreensão Publica	0	3	8	10	6	18	24
Proposta para Advertência	0	1	0	4	0	7	17
Proposta para Absolvição/Arquivamento	20	33	11	29	28	45	66
Processos em Apenso	0	0	6	3	5	2	5
Processos aguardando decisão	54	19	34	71	70	84	99
Casos em curso no fim do ano	13	48	58	69	47	80	96
Advertência sem Processo Formal	0	0	0	8	2	2	0
Casos diversos registados	24	55	106	290	211	205	221

Fonte: ex-Direcção Nacional das Alfândegas

Embora a reforma tenha possibilitado uma nova abordagem disciplinar e uma tolerância zero em casos de corrupção, existem ainda lacunas institucionais. Os casos de corrupção são ainda tratados como casos disciplinares e não como casos criminais como a nova Lei Anti-Corrupção (6/2004) prevê. O Tribunal Aduaneiro existente apenas lida com matérias de natureza fiscal. Quem tratava das matérias disciplinares era o Departamento de Recursos Humanos, que os canalizava ao gabinete do então Director Geral Adjunto para Operações e Controlo. Como escreveu Mwangi (op. cit), este sistema precisava de ser melhorado, sobretudo para que houvesse uma abordagem de justiça criminal sobre os casos de corrupção

detectados. Outro problema tem a haver com o facto de o Tribunal Administrativo ser muito lento na tramitação final dos casos de corrupção tratados de forma administrativa.

### 9.7 Um exemplo de codificação de comportamentos

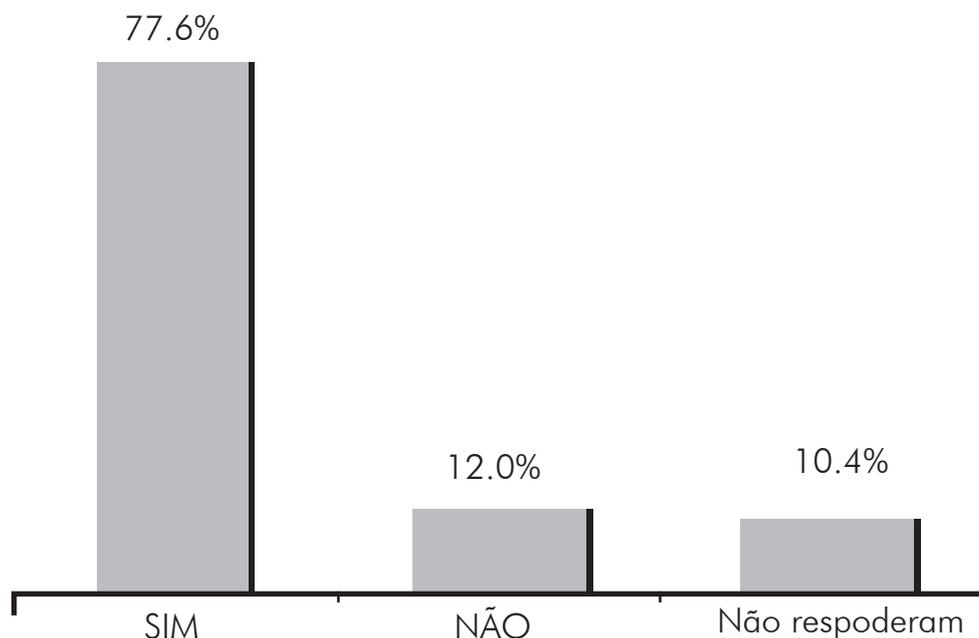
Os funcionários alfandegários representam o Estado na sua *interface* com o sector privado e a sociedade. No aspecto central da sua posição, para o correcto funcionamento do Estado, espera-se que eles possam levar a cabo acções e tomar decisões que afectem a vida dos cidadãos. E espera-se também que eles não abusem dos poderes e recursos postos à sua disposição, assim como evitem os conflitos entre os seus interesses particulares e os seus deveres públicos.

Neste sentido, a existência de Códigos de Conduta pode ser importante para se guiar a actuação dos funcionários em casos de tomada de decisões sobre aspectos éticos complicados e fornecem a base para o entendimento que os cidadãos têm sobre os *standards* de comportamento que podem esperar por parte dos funcionários das Alfândegas. O estabelecimento de Códigos de Conduta, escritos, formais – que vincam a responsabilidade, a probidade, a legalidade e a igualdade na acção dos funcionários públicos – é muito frequente na administração pública moderna. Os Códigos de Conduta estabelecem, em termos amplos, altos níveis de valores e princípios que definem o papel profissional do funcionário público – como a imparcialidade, integridade, clareza e responsabilidade - ou podem dar apenas ênfase na aplicação prática desses princípios.

Essencialmente preventivos na sua essência, os Códigos de Conduta têm um enorme potencial de evitar a corrupção e a má conduta na administração antes que ela ocorra. Bons Códigos de Conduta não apenas identificam claramente os *standards* de comportamento na administração pública, incluindo consequências aplicáveis em caso de desvios, mas também estabelecem um quadro para a remoção ou regulação de conflito de interesses, reduzindo assim o número de oportunidades de enriquecimento dos funcionários públicos à conta do Estado. Ao mesmo tempo, os Códigos de Conduta fornecem declarações incisivas de intenção, direccionadas para dentro e para fora da administração pública, referindo que os comportamentos anti-éticos não serão tolerados.

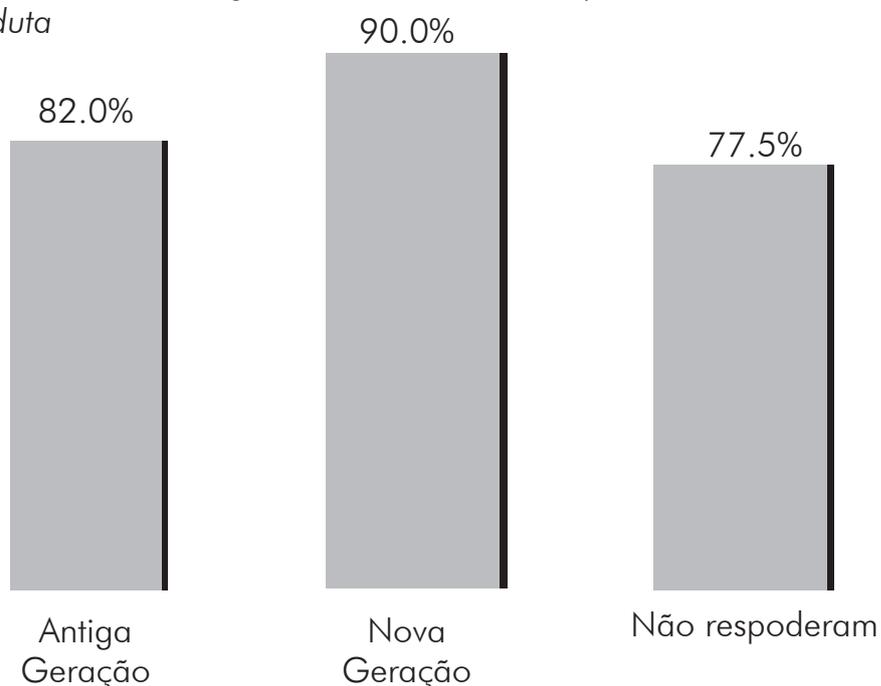
Uma das actividades mais notáveis nas Alfândegas foi a introdução, em 2005, de um Código de Conduta, o qual tem a particularidade de ser o primeiro instrumento do género a ser estabelecido numa instituição do sector público em Moçambique. Por regra, os Códigos de Conduta devem ser estabelecidos de forma participativa e os funcionários vinculados devem identificar-se com os mesmos. Códigos de Conduta que são criados nos gabinetes e que não sejam participativos correm o risco de não passarem de instrumentos de decoração. No caso vertente, a questão que se coloca não é se existe um código, mas se ele foi estabelecido de forma participativa e se os funcionários se identificam com o documento. De acordo com os dados captados no inquérito aplicado aos funcionários, 78 % dos inquiridos participaram na elaboração do documento, conforme ilustra o Gráfico que se segue.

Gráfico 7: Percentagem dos funcionários que participaram na elaboração do Código de Conduta



Uma questão importante tem a ver com a identificação com o documento. Essa identificação é sobretudo decisiva para que a codificação tenha um efeito prático em termos de auto-regulação. A este respeito, obtivemos respostas positivas da maioria dos funcionários sobre se se identificam com o Código de Conduta, como ilustra o Gráfico 8. Registe-se um dado curioso. A percentagem dos funcionários da nova geração que se identifica com o documento é maior que a percentagem dos funcionários da antiga geração.

Gráfico 8: Percentagem dos funcionários que se identificam com os Códigos de Conduta



## 9.8 Carreiras Profissionais e Melhorias salariais

Se funcionários públicos são mal pagos comparativamente aos funcionários dos restantes sectores de actividade, os custos morais da corrupção são aumentados. Argumenta-se que funcionários mal pagos são menos repreensivos em aceitar os subornos que os oficiais melhor pagos ou que recebem um salário competitivo. Isso leva a um clima de tolerância da corrupção que é difícil de combater.

Num contexto desses, aqueles funcionários que conseguem construir casas com largos montantes de dinheiro proveniente da corrupção são vistos pelos outros como gente com sucesso; também pode haver uma atitude de simpatia relativamente àqueles que aumentam os seus salários com os subornos que recebem ou pelo uso de recursos públicos, como viaturas, para fins privados<sup>11</sup>. Por isso, as reformas anti-corrupção também têm contemplado uma melhoria em termos salariais e de outros incentivos. No caso em estudo, a situação salarial pode ser abordada tendo em conta o nível de qualificação profissional dos funcionários.

Antes da reforma, o pessoal alfandegário era geralmente pouco qualificado. Em 1996, cerca de 1/4 do *staff* não tinha ainda completado o ensino Médio e 1/3 tinha apenas a mais básica formação escolar. Por outro lado, cerca de 10% de todos os membros tinham uma formação universitária. Os níveis salariais antes da reforma eram baixo e não havia planos de Seguro de Saúde ao mesmo tempo que eram frequentes os atrasos no pagamento de salários. Os funcionários que viviam e trabalhavam nos postos fronteiriços também não tinham as melhores condições de trabalho e de habitação, faltando-lhes, em muitos casos, condições básicas como água e electricidade.

Nestas condições, qualquer abordagem de reforma que tivesse em conta também uma redução da corrupção tinha que compreender uma melhoria da gestão de recursos humanos, envolvendo mudanças radicais ao nível motivacional. A reforma foi muito abrangente neste aspecto humano. As Alfândegas empreenderam uma renovação do seu *staff*.

Dos 945 membros das Alfândegas em 1996, 750 tinham de ser demitidos; e 776 novos membros tinha de ser recrutados tendo em conta os novos *standards* de recrutamento. Este processo não aconteceu com a celeridade que se esperava, dado os procedimentos conhecidos da função pública moçambicana, os quais são demasiado lentos. No anos subsequentes à reforma, parte considerável do *staff* foi transferido para os serviços centrais de cobrança do IVA e alguns para departamentos do antigo Ministério do Plano e Finanças.

Estes homens foram substituídos por novos funcionários com formação mais elevada. Em 2000, as Alfândegas já apresentavam nos seus quadros 82 pós-graduados, 52 licenciados e 813 funcionários com o nível Médio completado. Ao longo da reforma, o número de funcionários das Alfândegas foi crescendo tendo em conta as necessidades de melhoria da capacidade de gestão, de melhoria das operações anti-corrupção, de levar a cabo investigações legais e operações especiais, para

além de auditorias pós-inspecções e a reabertura de postos fronteiricos que se encontravam fechados.

As Alfândegas possuem em 2006 um quadro de pessoal aprovado de cerca de 2000 funcionários e um efectivo de 1607 funcionários, distribuídos nos seguintes moldes: 1514 funcionários no Quadro da Carreira Especial e Diferenciada; 21 funcionários no Quadro do Regime Geral, que estavam na fase de transição para o Quadro da Carreira Especial e Diferenciada; 72 funcionários contratados; 14% dos funcionários das Alfândegas eram do sexo feminino. No que concerne à formação académica, 171 funcionários tinham o Nível Superior, 972 tinham o Nível Médio, 389 o Nível Básico e 75 o Nível Primário.

Um dos passos mais importantes no sentido da redução da corrupção foi a introdução de uma tabela salarial mais atractiva, objectivamente mais alta que aquela em vigor nos restantes sectores da Administração Pública e de certo modo equiparável à do sector privado. De acordo com dados fornecidos pela Alfândegas, a remuneração compreendia em 2006 um salário básico e um subsídio, que variava consoante o "mérito". O novo pacote salarial incluía um seguro médico e um plano de aposentação. Para que as Alfândegas avançassem com esta reforma teve de ter o acordo do Ministério da Administração Estatal e vários decretos ministeriais foram aprovados para dar corpo à mudança. Há que referir que este tipo de reforma salarial por que passou as Alfândegas ainda não foi extendida aos restantes sectores da função pública.

Por outro lado, os procedimentos de recrutamento também foram substancialmente alterados, passando a ter em linha de conta testes académicos - no caso de candidatos para gestores seniores - e em testes psico-técnicos conduzidos por entidades independentes e através de entrevistas. De acordo com Mwangi, a admissão de quadros seniores e a nomeação de quadros para áreas sensíveis das Alfândegas teve também em conta avaliações de integridade. No que diz respeito aos novos funcionários, o treinamento incluiu uma dimensão paramilitar e outra dimensão básica de conhecimento sobre questões aduaneiras.

## 10. A PERCEPÇÃO DOS UTENTES

### 10.1 Como despachantes e importadores formais avaliam as Alfândegas

Das entrevistas que efectuamos aos importadores e utentes, notamos um sentimento misto em relação à capacidade de as Alfândegas lutarem contra a fraude e o contrabando. O mesmo sentimento misto se aplica ao combate à corrupção. Objectivamente, a maior parte dos importadores entrevistados apontou que a corrupção reduziu nos últimos; outros disseram que o que aconteceu foi não uma redução da corrupção mas uma sofisticação das suas práticas; alguns grandes importadores disseram que, em casos muito específicos, alguns operadores têm

“privilégios especiais que outros não têm”.<sup>12</sup>

De um modo geral, a reacção dos utentes (importadores, despachantes oficiais, utentes individuais)<sup>13</sup> é de que a reforma das Alfândegas possibilitou a melhoria de procedimentos e da duração de um processo de despacho. Solicitados a fazerem uma comparação sobre os níveis de corrupção antes e depois da reforma, a maioria dos utentes respondeu categoricamente que a corrupção decresceu assim que começou a reforma, apesar de não ter acabado. A opinião mais comum é a de que os índices de corrupção diminuíram drasticamente.

Há cada vez uma percepção positiva segundo a qual a reforma das Alfândegas elevou o nível de serviços para patamares mais altos, em certa medida próximos dos níveis da África do Sul e da Suazilândia. No entanto, importadores e seus representantes exigiam que lhes fosse dada a possibilidade de realizarem cada vez mais procedimentos por via electrónica, nomeadamente declarações e pagamentos.

Quanto aos métodos usados pelas Alfândegas, a maioria dos utentes entrevistados considerou que eles ainda não eram transparentes, sobretudo quando se tratava de determinação dos direitos a pagar. Alguns despachantes disseram que os que consideram haver falta de transparência são aqueles colegas ou aqueles importadores que ainda não leram suficientemente a pauta aduaneira.

Uma das questões colocadas aos utentes teve em vista saber porque é que continua a haver intenções de fuga ao fisco. Um dos despachantes entrevistados argumentou que eles eram empurrados pelos importadores que ainda resistem em pagar determinados valores. Nessa situação, os despachantes menos honestos são obrigados a sonegar informações sobre a mercadoria, fazendo falsas declarações.

Quando este tipo de esquemas falha, parte-se para o suborno do agente alfandegário. Os despachantes que se envolvem neste tipo de esquemas fazem-no alegadamente porque querem manter os seus clientes: “É a fonte da nossa existência”, disseram alguns.

A ideia de que quem desencadeia a corrupção nas Alfândegas é, nalgumas vezes, o importador foi não só confirmada pelos funcionários das Alfândegas inquiridos como também pelos próprios importadores. Kekobal Patel, Director Adjunto da Enacomo, realçou o seguinte:

*“Ou o importador está numa situação de querer driblar as Alfândegas e não pagar*

---

12 Cinco importadores entrevistados em Maputo fizeram este comentário, mas pediram que não relacionassem o seu nome com o mesmo

13 No âmbito da reforma das Alfândegas foi criado o Conselho Superior de Técnico Aduaneiro como um fórum de consulta com as associações comerciais e despachantes aduaneiros com o objectivo de recolher os seus pontos de vista sobre o processo, incluindo sobre aspectos de reforma da legislação.

*nada, tentando nessa altura corromper; ou então o importador não sabia dos direitos dos produtos que importou e sente-se aflito e com necessidade de pagar as Alfândegas para desalfandegar a sua mercadoria”.*

Ou seja, os importadores desencadeiam a corrupção quando se apercebem que têm de pagar altas taxas e, fazendo isso, o seu negócio fica sem lucros. Quanto ao pagamento de subornos alguns entrevistados foram unânimes em dizer que, em caso de necessidade, não hesitariam em pagar subornos para verem a sua mercadoria desalfandegada.

Mas já existem, hoje, contudo, importadores mais organizados que, ao fazerem os estudos de viabilidade, chegam à conclusão de que pagando todos os impostos ainda têm uma margem de lucros e, sendo legal, isso evita aborrecimentos.

Uma das armas que os importadores honestos usam para evitar envolverem-se em esquemas de corrupção é informarem-se. Sem informação sobre os procedimentos, é mais fácil cair-se na malha da corrupção. Cada vez mais despachantes e importadores tem argumentado que “se eu não conheço os fundamentos de uma actividade, não tenho condições de exercer essa actividade. Portanto, ou aprendo com quem sabe ou vou comprar serviços de quem saiba”.

Eis os aspectos positivos e negativos que sobressaíram das entrevistas com despachantes oficiais e importadores:

### **Aspectos positivos**

- Σ As Alfândegas estão no bom caminho principalmente no que diz respeito ao profissionalismo dos seus agentes, à modernização dos serviços (uso de computadores, etc) e está sendo bem gerida;
- Σ A duração de um processo é mais curta;
- Σ Há melhorias em termos de procedimentos administrativos (a nível interno);
- Σ Há um melhor aprumo por parte dos funcionários.

### **Aspectos negativos**

- Σ Aumentou o rigor ao ponto de qualquer bagagem (pasta, mochila) ser revista; por isso, o clima entre os agentes e os importadores é tenso e conflituoso;
- Σ É ainda notória a presença de enormes filas de viaturas (de pequenos importadores) carregadas de mercadorias. Estas viaturas levam horas à espera que a sua mercadoria seja verificada;
- Σ O “excesso de zelo” das Alfândegas só vem contribuir para práticas corruptas, sobretudo envolvendo novos despachantes que não dominam a papelada e receio de demoras no desalfandegamento, as quais têm custos de armazenagem;
- Σ Há muita desconfiança dos agentes alfandegários relativamente às facturas

- apresentadas pelos importadores; para os polícias fiscais, as facturas sempre apresentam valores muito baixos do real o que leva a que se faça sempre uma nova reavaliação dos produtos, a qual acaba impondo taxas aduaneiras mais altas do que aquelas esperadas pelos importadores;
- Σ As transformações nas Alfândegas de Moçambique não têm acompanhado a evolução e velocidade pretendida pelos importadores (ex.: alguns atrasos persistem no desalfandegamento);
  - Σ Alguns critérios para a avaliação das mercadorias importadas são considerados aleatórios, ou seja, não são transparentes e nem fiáveis<sup>14</sup>.

### 10.2 Como os utentes informais vêm as Alfândegas

Os utentes informais das Alfândegas, vulgo mukheristas, são mais críticos que os operadores formais. Para eles, a reforma das Alfândegas tem a ver com processos internos e melhorias de condições dos seus funcionários: viaturas, computadores, casas para os agentes na fronteira, aumento de salários, melhores instalações, organização burocrática. Para a maioria dos informais entrevistados, incluindo o presidente da sua Associação, Sudecar Novela, a redução dos índices de corrupção e a captação de maiores receitas não resultou da reforma empreendida pela Crown Agents, mas do seu papel activo. De acordo com Novela, só depois da “pressão” dos “mukheristas” no sentido de “impor regras” na fronteira é que os valores cobrados pelas Alfândegas subiram.

Novela explica que, há uns anos atrás, o processo de importação de produtos (batata, tomate, cebola), através da fronteira de Ressano Garcia, era desregrado; cada importador trazia a sua mercadoria e declarava o preço que quisesse. Muitas das vezes, isso levava à existência no mercado de uma enorme disparidade de preços. Foi em face disso que os “mukheristas” organizaram-se em associação com o objectivo de defender os seus interesses. Através da associação, começaram a fazer denúncias dos agentes corruptos, controlando os registos na fronteira dos importadores que tenham tentado declarar mercadoria que não fosse exacta. Os resultados desta acção foram visíveis: hoje, os preços já são uniformes; os “mukheristas” já podem prever lucros e honrar os seus compromissos com a banca.

Para Sudecar Novela, como para outros importadores informais entrevistados, a corrupção nas Alfândegas não acabou, apenas diminuiu. Mas, enfatiza, diminuiu porque os “mukheristas” já não aceitam pagar subornos e estão de vigia sobre os agentes. Novela recorda que a acção da Associação é apenas sobre a zona de Ressano Garcia, lamentando não poderem actuar em todo o país.

---

14 Uma empresa que importa grande parte dos seus produtos do mercado asiático, nomeadamente da China, Singapura e Vietname – comprando sempre a preços (baixos) em períodos de feiras e promoções – queixou-se que há uma ignorância das Alfândegas em relação aos preços praticados naqueles mercados; há uma grande desconfiança das Alfândegas.

### 10.3 Percepções sobre corrupção nas Alfândegas durante da reforma

Um dos objectivos da reforma das Alfândegas foi a redução das práticas de corrupção que vigoravam no sector. A percepção de que ter emprego na instituição era um passaporte para o enriquecimento sempre esteve fortemente implantada na sociedade moçambicana e nos jovens que se esforçavam em ingressar para uma carreira na instituição: trabalhar nas Alfândegas nunca foi uma questão vocacional, mas uma oportunidade de melhoria rápida das condições de vida.

Esta percepção, mesmo depois do início da reforma, continuou a dominar os olhares da sociedade. O Estudo de Percepção sobre Governança e Corrupção, levado a cabo pela UTRESP, em 2005, mostrou que a sociedade continuava a ver as Alfândegas como um lugar onde a corrupção imperava. Este estudo, baseando-se numa amostra de 2.447 agregados famílias, 992 funcionários públicos e 486 empresas, distribuídos por todo o país, teve como o propósito recolher informação sobre as percepções dos cidadãos acerca dos serviços públicos e a sua avaliação sobre o grau de honestidade desses serviços. Os dados mais reveladores vieram quando os respondentes foram chamados a estabelecer um *ranking* das instituições numa escala entre “muito honesto” e “muito desonesto”. A Polícia foi considerada como a instituição mais desonesta. E em terceiro lugar situou-se as Alfândegas.

Num outro ponto da escala – do lado das instituições honestas – situaram-se as organizações religiosas, as ONGs e os órgãos de comunicação social. Por outro lado, a opinião sobre os tribunais era mais equilibrada, com as empresas a considerarem os tribunais como sendo mais desonestos que honestos, enquanto os agregados familiares e os funcionários públicos lhes atribuíam alguma credibilidade.

Como se pode ler no estudo da UTRESP,

*“tal como em relação aos problemas do país, também há um razoável consenso dos diferentes grupos sobre a integridade das instituições, tanto as mais honestas, como as menos honestas. Considerando as seis instituições menos honestas referidas por cada um dos grupos de inquiridos, existe uma classificação praticamente unânime que coloca a polícia (polícia em geral e polícia de trânsito) como a instituição menos honesta do sector público. Constatou-se igualmente que a opinião sobre os partidos políticos como organizações pouco honestas também é unânime. Três outras instituições são apontadas entre as seis menos honestas por dois grupos de inquiridos. Em primeiro lugar as alfândegas, seguidas pelos governos municipais e pela EDM” (UTRESP, 2005).*

Ainda nesse estudo, e no que dizia respeito à percepção dos agregados familiares sobre o pagamento de subornos nos serviços públicos, apenas no caso dos Serviços de Licenciamento e dos Correios a percentagem de inquiridos que pensava ser sempre necessário pagar suborno era inferior a 5 %. Numa série de outros serviços esse valor situava-se à volta dos 10%, destacando-se depois as Alfândegas (29%), a Polícia de Trânsito (26%), os Serviços de Inspeção (19%) e a Polícia (19%)

(pp.81). As empresas apresentavam uma avaliação (fig. 45) que não difere muito da dos agregados familiares. Também aqui as percentagens mais altas iam para a Polícia de Trânsito (38%), a Polícia de Protecção (21%) e as Alfândegas (19%). Por outro lado, os Correios, as TDM e os Serviços de Água eram os que apresentavam os melhores resultados. Os sectores mais atingidos pelas práticas corruptas, na opinião dos funcionários, eram principalmente os que tratavam das questões aduaneiras e de importações (Alfândegas) e os serviços que emitem licenças (56%).

### **Percepções e realidade**

Estes dados são referentes a 2005. Isto quer dizer que, 9 anos depois da reforma, e depois de várias medidas terem sido tomadas para se controlar a corrupção nas Alfândegas, a opinião pública continuou a ter a mesma percepção negativa sobre o sector. Isto pode ser explicado pela natureza dos estudos de percepção, que dão-nos uma parte da informação necessária para a compreensão do fenómeno e para o desenho de políticas.

No geral, os estudos de percepção apresentam problemas por várias razões. A começar pela definição do conceito de corrupção, que é variado nas diversas pesquisas que se realizam, sejam inquéritos de opinião pública ou sondagens. Algumas definições dão mais enfoque à corrupção política, enquanto outras preferem enfatizar a pequena corrupção. Nos inquéritos sobre a experiência vivida, algumas questões tentam olhar para a extensão do nepotismo, do cronismo e da patronagem, enquanto noutras pergunta-se mais sobre a frequência com que os inquiridos tiveram uma relação com pagamentos extras em diferentes situações ou até que ponto os incidentes estão muito espalhados num dado país.

De acordo com Tina Seroide (2003), a maioria das sondagens e inquéritos olham para a impressão geral sobre a dimensão da corrupção, o que significa saber as intuições subjectivas das pessoas sobre a magnitude de uma actividade escondida. Isso coloca problemas sobre até que ponto essas percepções reflectem o real estágio do problema. Por via dos estudos de percepções, realça a autora, fica-se a saber do que pensa a sociedade quando pensa em corrupção. É a quantificação dessas percepções também é altamente ambígua: capta-se a impressão geral, mas fica-se sem saber até que ponto esse nível de corrupção quantificado reflecte a frequência dos actos corruptos, a dimensão do suborno e do *rent seeking*, os níveis de extorsão e as fragilidades dos mecanismos de controlo dentro de cada sector do Estado, etc.

Muitas pesquisas também não especificam o que é que querem dizer quando falam sobre corrupção, tornando difícil aos inquiridores responderem quando são questionados sobre a quantificação do “uso de funções públicas para ganhos privados ou partidários”. As percepções, pelo facto de serem subjectivas, podem surgir enviesadas dado que são facilmente influenciadas por rumores e pela atenção que os Media dão aos assuntos ligados à corrupção. Por outro lado, as percepções dependem sobretudo da perspectiva do respondente. Se um respondente pertence

à elite<sup>15</sup>, ele será menos oposto à corrupção, diferentemente das pessoas que vivem nas áreas mais pobres da sociedade.

Um exemplo de como o tipo de amostra pode afectar a compreensão do problema neste domínio é ir-se ao terreno para colher percepções sobre corrupção nas Alfândegas e incluir-se na amostra cidadãos que nem sequer tem um contacto regular enquanto utilizadores dos serviços das Alfândegas. Esses cidadãos podem ter as suas percepções, negativas ou positivas, sobre corrupção e integridade nas Alfândegas, mas serão sempre percepções enviesadas.

Por outro, os processos de reformas anti-corrupção devem ser amplamente divulgados para que a opinião pública tome conhecimento do que está a ser feito. Se não houver essa comunicação, qualquer que seja o avanço ao nível institucional ele vai continuar despercebido pela maioria da população, e apenas aqueles que têm uma relação directa com as Alfândegas, como os importadores, é que compreendem e conseguem avaliar o impacto das alterações empreendidas. Este parece ser o caso da reforma em Moçambique: não houve uma acção de consciencialização da opinião pública sobre as mudanças que estavam a ser feitas.

## 11. CONCLUSÕES

A reforma das Alfândegas em Moçambique compreendeu a adopção de instrumentos anti-corrupção, os quais tiveram um efeito prático na redução – mas não eliminação - das oportunidades para a corrupção no sector. A reforma compreendeu uma abordagem anti-corrupção perceptível, com acções concretas visando reduzir as áreas de oportunidade e alguns monopólios e discricionariedades e estabelecendo-se também práticas de prestação de contas que anteriormente não havia.

Os sistemas complexos e restritivos foram tornados mais simples, possibilitando aos utentes a interpretação fácil dos procedimentos, evitando que funcionários oportunistas se aproveitem dos procedimentos para extrair chantagens; as altas tarifas aduaneiras que induziam a fuga ao fisco foram reduzidas no contexto da integração regional. A reforma envolveu a criação de sistemas de controlo e supervisão, a melhoria de salários, do sistema de carreiras profissionais e a introdução de Códigos de Conduta. Um aspecto a realçar é que o Código de Conduta foi elaborado de forma participativa, sendo grande o número de funcionários das Alfândegas que disseram que se identificavam com o mesmo.

Pode-se dizer que a reforma das Alfândegas permitiu até certo ponto baixar os níveis da corrupção, sobretudo da pequena corrupção, embora não seja essa a percepção da opinião pública. No seio dos funcionários das Alfândegas existe hoje a percepção do risco que significa envolverem-se em corrupção; por outro lado, a ideia de que entrar para as

---

15 Trata-se aqui de uma referência às franjas das elites políticas e empresariais com alguma ligação à corrupção; obviamente, em determinadas sociedades, as elites, nomeadamente à intelectuais e algumas franjas de profissionais liberais têm assumido um papel de relevo no combate à corrupção.

Alfândegas é um passo para a riqueza parece estar parcialmente ultrapassada.

Não se pode dizer, no entanto, que a corrupção foi eliminada. Existem ainda sinais e práticas, a medir pelo nível de processos disciplinares movidos contra os que se envolvem em práticas desviantes. Isto quer dizer que os riscos estabelecidos continuam a não ter o mesmo peso para todos, o que pode ter a ver com o facto de que a corrupção ainda não é tratada penalmente como crime mas sim com sanções de ordem disciplinar. Alguns funcionários, se sabem que o risco não envolve a prisão, não hesitam em corromper-se. Hipoteticamente, as reformas operadas podem ter contribuído para uma redução da corrupção tal como se conhecia da abordagem dos Media, mas os actores também podem ter sofisticado os seus mecanismos de troca.

Um dos grandes desafios que as Alfândegas têm de vencer é afastarem os sinais de que favorecimentos estão a ser atribuídos a alguns importadores: existe a percepção de que empresas que financiam o Partido Frelimo tem acesso a facilidades em termos de isenções fiscais. Outro sinal negativo é o de prováveis conflitos de interesses decorrentes do facto de altos quadros das Alfândegas serem sócios em empresas importadoras ou terem interesses na área do despacho aduaneiro, o que dificulta a sua independência.

No quadro da reforma do sector público em Moçambique, as Alfândegas foram a primeira instituição a beneficiar de mudanças institucionais que incluíram uma abordagem anti-corrupção com acções concretas e algum impacto positivo. A primeira questão que se pode colocar é porquê apenas as Alfândegas? A resposta que se pode dar é que as elites políticas compreenderam desde cedo que o sector é um dos mais vitais do Estado enquanto fonte de colecta de receitas. As elites políticas compreenderam que era preciso estancar o desleixo institucional que caracterizava o sector, para permitir que a arrecadação de receitas através das Alfândegas fosse uma das principais fontes de soberania de um país que continua ainda a depender em grande medida da ajuda externa.

O controlo da corrupção nas várias instituições do sector público em Moçambique é ainda uma batalha espinhosa. O controlo da corrupção nas Alfândegas é uma batalha ainda muito mais espinhosa sobretudo pelo facto de ser um sector cujas operações envolvem montantes em dinheiros e interesses de variada natureza, incluindo politico-partidários.



## 12. BIBLIOGRAFIA

ANDVIG, Jens Chr. et al (2000): "Research on Corruption A policy oriented survey". Commissioned by NORAD, final report, Oslo

HUBBARD, MICHAEL (2005): Changing Customs: Lessons from Mozambique. Presentation at Christian Michelson Institute. International Development Department University of Birmingham  
Domingo, Jornal: edição de 19 de Março de 2006

KLITIGAARD, Robert (1998): Instrumental Cooperation against Corruption. In Finance and Development. Washington.

MOSSE, MARCELO (2006): Breve Análise à Estratégia Anti-Corrupção. Centro de Integridade Pública. Maputo

MSI/USAID (2005): Avaliação da Corrupção. Moçambique. Management Systems International Corporate Offices. Washington DC.

MWANGI, ANTHONY (2004): Mozambique Customs Modernization, p.49-64, in Luc De Wulf and José B. Sokol, Eds, Customs Modernization Initiatives: Case Studies. World Bank

NYE, J. S. (1978): Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. In Arnold Heidenheimer (ed.), Political Corruption: Readings in Comparative Analyses. New Brunswick

ROSE-ACKERMAN, Susan (2000): Corrupção e Governo. Gradiva. Lisboa.

SOREIDE, Tina (2003): Estimating Corruption: Comments on Available Data, Chr. Michelson Institute, Bergen.

UTRESP (2005): Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção. Maputo



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
MOÇAMBIQUE

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
*CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY*  
Boa Governação-Transparência-Integridade  
*Good Governance-Transparency-Integrity*

Av.Amilcar Cabral, 903; 2º Esquerdo

Tel.: (+258) 21 32 76 61

Fax: (+258) 21 32 76 61

Caixa Postal: 3622

Maputo-Moçambique

Email: [cipmoz@tvcabo.co.mz](mailto:cipmoz@tvcabo.co.mz)

Website: [www.cip.org.mz](http://www.cip.org.mz)

Patrocínio:

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**