CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Boa Governação-Transparência-Integridade

Governação e Integridade em Moçambique: Avanços para a Transparência

Adriano Nuvunga

Notas da Intervenção na Conferencia subordinada ao tema "**Economia e Governação: Desafios e Propostas",** conjuntamente organizada pelo CIP, IESE e OMR, em Maputo, aos 31 de Março de 2015, no Auditório de Conferências do Instituto de Formação das Telecomunicações de Moçambique, sito na Av. Kim Il Sung, nº 96, em Maputo.

Introdução

Esta apresentação problematiza os desenvolvimentos havidos no campo de governação e integridade numa perspectiva de transparência.

Conceptualmente, governação é a forma como as regras e os processos através dos quais os interesses se organizam, os recursos são regidos e o poder é constituído e exercido numa determinada sociedade; integridade tem a ver com a existência de regras claras nas instituições, de mecanismos para garantir o respeito e, sobretudo, a observância/aderência a essas regras. A integridade tem ainda a ver com a capacidade das instituições (públicas, privadas, etc.) de promover o "Estado de direito", ou seja, com a existência e o respeito de regras justas e transparentes, principalmente na gestão da coisa pública, incluindo os recursos económicos geridos pelo Estado.

Existe transparência quando a sociedade, do lado de fora, pode ver como as instituições políticas e administrativas funcionam por dentro, ou seja, devia ser possível para qualquer pessoa do lado de fora ver quem é responsável e por que acções e, sobretudo, não deveria haver dúvida sobre o objectivo e conteúdo das políticas públicas. Este aspecto, até pouco tempo, não era o entendimento que o poder público em Moçambique tinha sobre o poder do Estado. Este era visto na dimensão tradicional legal assente no 'poder sobre' ao invés duma visão contextual que se orienta no 'poder para', ou seja, era uma visão que dava mais enfoque 'ao governo' e menos 'à governação'.

É dentro deste contexto que, à luz do Relatório de Governação e Integridade que o CIP publica de 5 em 5 anos, tendo a primeira edição ocorrido em 2008 e a segunda em 2013, esta apresentação faz um mapeamento dos desenvolvimentos havidos no campo de governação e integridade, sempre

numa perspectiva de transparência. Esta apresentação não pretende tirar uma conclusão geral em torno da governação e integridade. Isso seria uma grande simplificação de processos complexos, reduzindo processos qualitativos para um simples cálculo de pontos positivos e negativos. Esta apresentação pretende, sim, informar substancialmente sobre progressos e desafios nalgumas áreas onde o CIP opera.

Dinâmicas nas principais áreas de intervenção do CIP

Esta apresentação incide sobre as áreas da indústria extractiva e recursos naturais, parcerias público-privadas, *procurement* público, anticorrupção, *oversight* e função reguladora do Estado.

Sector extractivo em Moçambique

Moçambique é país cumpridor da Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (EITI, sigla inglesa) desde 2012 e já tem cinco relatórios sobre pagamentos e recebimentos publicados. O quinto relatório é o mais evoluído de todos por apresentar informação bastante importante e necessária para fazer análises independentes sobre os ganhos do país em resultado da exploração dos seus recursos.

A adesão do país ao EITI constitui um avanço inegável na promoção da transparência. Porém, ainda não foi assumido pelos gestores públicos como um meio para promover reformas tendentes ao alargamento da transparência e vêem a publicação dos relatórios como o fim em si. Como consequência, Moçambique tem estado a ser "arrastado" pelas exigências impostas pelos padrões de transparência que vão sendo instituídos a nível internacional.

A aprovação das novas leis de petróleo (21/2014 de 18 de Agosto) e de minas (20/2014 de 18 de Agosto) é a nota dominante em prol da transparência, mormente no aspecto de publicação de contratos de concessão; enquanto no

sector mineiro se prevê a publicação completa dos contratos 30 dias depois da assinatura e visto do Tribunal Administrativo, a lei de petróleos limita a publicação dos contratos aos principais termos. Esta disposição representa um retrocesso na promoção de transparência, porque já está provado que os contratos de concessão e exploração não contêm informação comercialmente sensível que deve ser protegida, tal como se argumenta na própria lei.

Ainda no âmbito das novas leis de petróleos e de mina estabelece-se que as multinacionais que operam no sector extractivo sejam registadas em jurisdições transparentes, ou seja, o oposto a paraísos fiscais. Este é um passo importante para a promoção de transparência, apesar de não ser do contentamento das multinacionais. Mas o desafio é como implementar eficazmente este importante dispositivo, assegurando que, uma vez a operar em Moçambique, a empresa não mude o registo para um paraíso fiscal. É que as empresas são autorizadas a mudar o seu registo, tal como ocorreu em Julho de 2012, quando o Conselho de Ministros aprovou uma resolução que autorizava a alteração da Sociedade Vale, SA, para Vale Emirates Limited, com sede em Dubai[1].

Em paralelo às leis gerais de petróleos e de minas, a Assembleia da República aprovou as leis fiscais do sector petrolífero e mineiro que essencialmente consolidam os termos das leis que já existiam (11 e 12/2007, de 27 de Julho) e decretos associados. Estas leis seguem as melhores práticas internacionais e colocam os termos para a exploração dos recursos petrolíferos e mineiros em leis publicamente conhecidas ao invés de negociações confidenciais, contrato a contrato. Particular destaque vai para a tributação das mais-valias que até recentemente era bastante inconsistente, opaca e problemática. Hoje uma taxa de 32% é pública e transparentemente conhecida.

[1] Resolução aprovada na 23ª sessão do Conselho de Ministros, realizada a 3 de Julho de 2012.

Igualmente progressista é a preferência que se dá a empresas estrangeiras que se associem a empresas moçambicanas em concursos para a concessão de contratos de pesquisa e produção. Isto é muito importante para o contínuo crescimento do sector privado nacional. Mas a experiência de outros países em desenvolvimento, ricos em recursos naturais, mostra que o requisito de um parceiro nacional nos concursos para a concessão de contratos tem sido frequentemente usado como mecanismo para as elites políticas e da Administração Pública fazerem parte da exploração dos recursos naturais e acumularem riqueza sem fornecer qualquer valor acrescentado, constituindo uma negação de oportunidade para esta geração e para as gerações vindouras, dado que isso não só encarece os custos dos projectos mas também e principalmente afecta os incentivos estruturais da elite política em se empenhar na tributação justa dos projectos.

O Estado é parte do negócio de exploração de recursos naturais através da Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH) e da Empresa Moçambicana de Exploração Mineira, SA (EMEM). Como braços comerciais do Estado, a ENH e a EMEM são vitais para a maximização do potencial que o país tem em recursos naturais: minerais e hidrocarbonetos. Mas em muitos países em desenvolvimento, ricos em recursos naturais, os braços comerciais do Estado na exploração desses recursos são parte da equação da maldição de recursos por causa da corrupção.

Somente uma ampla transparência, em duas dimensões (nomeadamente a publicação de todos os contratos dessas empresas e suas subsidiárias e uma prestação de contas directa ao Parlamento), constrange a ocorrência de corrupção.

Sector das Parcerias Público-Privadas (PPP)

Depois de muito tempo de concessões empresariais sem legislação adequada, nos últimos quatro (4) anos foi aprovado o quadro legal completo que regula

as PPP[2]. Esta legislação introduz dispositivos com potencial para conferir maior transparência no sector. São os casos da obrigatoriedade de:

- Recurso ao concurso público na concessão das PPP e colocar o ajuste directo como medida de último recurso, só aceite em situações ponderosas e devidamente fundamentadas e sujeitas a prévia autorização do Governo;
- Fiscalização prévia dos contratos das PPP pelo Tribunal Administrativo;
- Publicação dos "principais termos dos contratos das PPP", no Boletim da República e no Portal do Governo, embora se exija a "salvaguarda da confidencialidade da informação comercial estratégica e concorrencial do empreendimento" que, como já mostrado em outras partes deste texto, é uma salvaguarda redundante e desalinhada com as boas práticas internacionais.
- Prestação de contas das PPP através da publicação dos relatórios e balanços contabilísticos em curso e do reporte da "execução e desempenho das PPP no final de cada exercício económico" através da Conta Geral do Estado.

Apesar destes avanços na lei, a prática é a mesma da década de 1990, caracterizada por:

- Falta de transparência sobre os critérios para a opção pelas PPP, ou seja, sobre em que circunstâncias o Estado acciona a opção pelas PPP;
- Falta de transparência dos contratos das PPP;
- Falta de prestação de contas das execuções das PPP;

[2] Lei 15/2011, de 10 de Agosto, que regula as PPP, Projectos de Grade Dimensão e Concessões Empresariais, regulamentada através do Decreto 16/2012, de 04 de Julho, criando eficácia nos procedimentos para a concessão/criação e gestão das PPP, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais. Para completar o quadro legal das PPP, foi aprovado, em 2013, o Decreto 69/2013, de 20 de Dezembro, que regula as PPP e Concessões Empresariais de Pequena Dimensão, dado que estas não se adequavam ao regulamento anterior.

- Uso das PPP pelas elites do poder público como fonte para os seus negócios.

Procurement Público

O principal marco no *procurement* público, nos últimos dez anos, foi a aprovação do quadro legal, marcado pela introdução do Decreto-Lei nº 54/2005 que cinco anos mais tarde foi revogado pelo Decreto-Lei nº 15/2010. Em termos institucionais, nota de destaque vai para a constituição de uma agência de controlo e supervisão dos processos de *procurement* público que é a Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições (UFSA) que supervisiona as diversas Unidades Gestoras de Aquisições (UGEA) existentes em todas as instituições públicas que têm orçamento próprio.

Apesar de em alguns capítulos ser lacunoso, ao abrir espaço para diferentes e lesivas interpretações, por exemplo, nos critérios de avaliação e decisão (melhor preço e/ou critério conjugado), nos artigos 35, 36 e 37, o Decreto-Lei nº 15/2010 trouxe melhorias em termos de uma maior transparência. Na realidade, contudo, não houve melhorias significativas no *procurement* público, pois persistem problemas tais como:

- Falta de transparência no processo de formulação de prioridades (Plano Anual de *Procurement*) em termos de aquisições;
- Conflitos de interesse onde a elite política se concentra nos grandes negócios do Estado, enquanto os funcionários públicos dos escalões médio e baixo constituem empresas para participarem nos concursos lançados pelos organismos do Estado onde estão afectos;
- Acesso indevido a informação privilegiada sobre futuras áreas de *procurement* público e sua utilização para constituição de empresas por agentes do Estado maioritariamente membros do Governo;

- Deficiente partilha de informação entre as UGEA e a UFSA. Ex: empresas que apesar de não terem honrado com os seus contratos, lesando o Estado continuam a concorrer e a ganhar concursos em outras instituições do Estado sem que sejam penalizadas.

Anticorrupção

O marco central da acção do poder público no combate e controlo da corrupção é a melhoria do quadro legal. Este processo iniciou com a aprovação da Lei nº 6/2004, de 17 de Junho (Lei Anticorrupção) que veio reforçar o quadro legal anticorrupção que já existia, designadamente o Código Penal de 1886. Contudo, esta lei não logrou êxitos porque quase não foi e nem é aplicada pelos órgãos do poder judiciário. De destaque é também a elaboração da Estratégia Anticorrupção (2006-2010). Mais decisivamente foi a elaboração e submissão para o Parlamento do Pacote Anticorrupção que já foi substancialmente aprovado.

Leis aprovadas

1) A Lei de Probidade Pública – Lei nº 16/2012, de 14 de Agosto.
2) A Lei de Protecção de Vítimas, Denunciantes, Testemunhas e Peritos em Processo Penal – Lei nº 15/2012, de 14 de Agosto.
3) Revisão da Lei do Ministério Público – Lei nº 14/2012, de 8 de Fevereiro.
4) Código Penal (interessa a parte atinente aos crimes de corrupção) – está em período de "vacatio legis", ou seja, de divulgação para o conhecimento da sociedade ou período que intermedeia a aprovação e a entrada em vigor.

Do Pacote Anticorrupção falta aprovar o Código de Processo Penal.

É de destacar também a criação do Gabinete de Informação Financeira de Moçambique (GIFiM) – como uma agência de inteligência financeira com

funções legais de recolha, centralização, análise e difusão, às entidades competentes, das informações respeitantes às operações económico-financeiras suscetíveis de consubstanciar actos de branqueamento de capitais e outros crimes conexos pela Lei nº 14/2007, de 27 de Junho.

Evolução institucional

O marco inicial foi a criação da Unidade Anticorrupção (UAC) não através duma lei e depois extinta. Em sua substituição foi criado o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) pela Lei nº 6/2004, de 17 de Junho.

Ponto de situação

- As leis que corporizam o Pacote Anticorrupção já aprovadas não estão a ser aplicadas pelos órgãos do poder judiciário.
- Limitada independência do GCCC pela sua vinculação à Procuradoria-Geral da República (PGR) e, sobretudo, por o seu Director ser designado pelo Procurador-Geral da República que é designado pelo Presidente da República, portanto, sem garantias constitucionais ou legais para o exercício do cargo, evidenciando uma cadeia de vulnerabilidade institucional perante o Presidente da República.
- Contrariamente aos anos da sua criação, o GCCC tem cada vez menos visibilidade e a sua parca actuaçcão está orientada para a pequena corrupção.
- O GIFiM, sendo uma entidade de inteligência financeira, também não tem mostrado grande proactividade nas suas acções visando auxiliar o MP no combate ao acto de branqueamento de capitais.

Oversight

A transparência na gestão do bem público depende também da qualidade do *oversight,* ou seja, da qualidade da acção fiscalizadora. Sob o ponto de vista legal e institucional houve importantes avanços com particular destaque para:

- Criação dos tribunais administrativos de nível provincial através da Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro (referente ao regime jurídico relativo à organização, funcionamento e processo da 3ª Secção);
- Entrada em funcionamento da Inspecção Geral Administrativa do Estado (IGAE), através da Lei nº 12/2009;
- Criação das Assembleias Provinciais, através da Lei nº 5/2007, de 9 de Fevereiro, que, embora timidamente, tem alguma acção fiscalizadora a nível provincial.

Mas sob o ponto de vista prático, a realidade está ainda aquém do esperado:

- Nos últimos anos houve a consolidação da percepção de que o desempenho do Tribunal Administrativo tem uma tendência decrescente, tanto em cobertura das contas públicas, apesar da expansão territorial do tribunal, como em qualidade do trabalho, com o tribunal a se limitar às auditorias de legalidade, sem abraçar as necessárias e urgentes auditorias de performance (racionalidade económica, eficiência e eficácia).
- A Inspeção-Geral de Finanças (IGF) continua a depender do Ministro das Finanças para enviar os relatórios de auditoria ao Ministério Público e ao GCCC quando são detectadas infrações de natureza financeira, o que consubstancia o controlo político dos seus actos.

Instituições de regulação

As instituições de regulação são fundamentais em economias de mercado pela fundamental função de regular o funcionamento do mercado enquanto assegura a proteção do interesse público. Há duas tendências no domínio do poder regulamentar do Estado:

- Onde existem, apesar de recentes melhorias, as entidades de regulação continuam com as características dos velhos institutos públicos, marcadamente sem independência (legal, financeira) em relação às entidades ministeriais que superintendem os sectores onde estes institutos operam;
- Existência de sectores-chave para a vida da população sem entidades reguladoras, por exemplo, o sector de energia e dos medicamentos. Em muitos destes sectores, a presença do Estado como fornecedor de serviços ainda é muito forte através de empresas públicas que competem com o sector privado.

Propostas

Esta pequena apresentação mostrou que com todas as áreas progredindo gradualmente a evolução da governação e integridade no país não é um processo linear. Há progressos e retrocessos entre as várias áreas e mesmo dentro de certas áreas. Em raros casos nota-se que as melhorias não são ganhas definitivamente, assim como não existem áreas onde o progresso está definitivamente excluído.

Para contribuir para esta evolução da governação e integridade, apresentam-se algumas propostas-âncora:

- Transparência dos contratos em todos os sectores de negócios do Estado, sobretudo na Empresa Nacional de Hidrocarbonetos e suas subsidiárias; no Instituto Nacional de Gestão de Participações do Estado; e nas concessões e Parcerias Público-Privadas sob gestão do Ministério das Finanças;
- Desenvolvimento da função licenciadora, reguladora e fiscalizadora do Estado através do reforço de capacidade nos sectores em que já há entidades para o efeito e criação de entidades independentes para o

desempenho desta função onde ainda não existem como é o caso do sector de energia e medicamentos;

- Assegurar que as entidades que dinamizam o sector empresarial do Estado, mormente a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos e o Instituto Nacional de Gestão de Participações do Estado, prestem contas directamente à Assembleia da República;
- Que a tão importante participação de nacionais na cadeia de exploração de hidrocarbonetos seja acompanhada de mecanismos de transparência através do fortalecimento da supervisão nos concursos de licenciamento e contratação;
- A UFSA deveria ser uma unidade autónoma e independente, pois não se compreende como ela pode estar dentro duma Direcção Nacional de Património que também faz aquisições e passível, portanto, de supervisão e controlo da UFSA;
- Deve-se iniciar a implementação efectiva da legislação anticorrupção, concluindo o respectivo plano de implementação;
- Deve-se aprovar com urgência o Código de Processo Penal de modo a conferir eficácia à aplicação das leis do pacote anticorrupção;
- Assegurar a independência do GCCC da PGR e que o seu representante seja indicado por concurso público dentre indivíduos preenchendo determinadas qualidades profissionais e técnicas para ocupar o cargo;
- Que o Tribunal Administrativo faça a expansão das suas auditorias e simultaneamente realize as auditorias de performance.
- Que se realize a revisão do estatuto legal da Inspeção-Geral de Finanças para garantir a sua independência do Ministério das Finanças.