



IMPORTAÇÃO DE COMBUSTÍVEIS LÍQUIDOS – GASOLINA, JET A1 E GASÓLEO

O Risco de Ruptura Generalizada de Abastecimento Ainda se Mantém

É O LEGADO DE MÁ GOVERNAÇÃO A CAUSA DA RUPTURA HAVIDA EM JANEIRO DE 2017 E DO RISCO EMINENTE DE RUPTURA GENERALIZADA DE ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS

Introdução

Em finais de Janeiro deste ano, a cidade de Maputo registou ruptura no abastecimento de combustíveis líquidos, nomeadamente gasolina e gasóleo. Muitos postos de abastecimento encerraram por falta de combustível para vender, enquanto outros postos registavam enormes filas, trazendo à memória dos moçambicanos os anos 90, em que as filas para abastecimento de combustíveis eram intermináveis. Embora com menos ‘ruído’, o problema, nas zonas interiores, foi bem mais grave e preocupante, sobretudo numa altura em que as cheias que fustigam o país exigem capacidade, em combustíveis, para acções de emergência.

As autoridades governamentais vieram a público garantir que não se tratava de ‘crise’ mas, sim, duma “rotura” temporária de *stocks*. “Houve alguma falha de logística em termos de recepção do combustível [importado], o que originou a quebra da cadeia de distribuição (...), houve um atraso do fornecedor (...) Neste momento, o Governo está a fazer a reposição de *stocks* nos postos que tiveram essa rotura, em coordenação com as empresas distribuidoras de combustíveis e as gasolínas”¹.

¹ Palavras do Director Nacional de Hidrocarbonetos e Combustíveis, Moisés Paulino, aos órgãos de informação.

De facto, a situação voltou à normalidade na capital do país, Maputo. Há combustível nos postos de abastecimento e não há filas, mas o problema não está resolvido e há um risco efectivo de novas rupturas no abastecimento de combustíveis, apesar de a Ministra dos Recursos Minerais e Energia (MIREME), Letícia Klemens, ter vindo a público dizer que não haveria falta de combustível nas bombas de abastecimento, isto a propósito da carta aberta da AMEPETROL ao Primeiro-Ministro, Carlos Agostinho do Rosário.

Legado do Passado

Em 2016, o CIP realizou e publicou um estudo sobre a gestão da importação de combustíveis líquidos em Moçambique. O estudo concluiu, entre outros, que:

- A arquitectura e o quadro institucional-legal existente (Decreto Nº 45/2012 de 28 de Dezembro) funcionava razoavelmente bem, mas nem sempre garantia custo-eficiência e transparência na gestão de concursos e fixação de preços;
- O sistema de concursos operados pela IMOPETRO Lda correspondia aos padrões internacionais e garantia uma gestão transparente dos concursos;
- Havia evidências de que, no passado, influências políticas e manipulação do sistema na fase pós-concurso determinaram a escolha de um fornecedor já eliminado no concurso, com o contrato ilicitamente prorrogado. Isso criou, por um lado, prejuízos económicos no custo do preço para o consumidor e no fisco e, por outro lado, afectou a credibilidade das instituições envolvidas, particularmente, do executivo e do partido que o forma;
- A arquitectura institucional carecia de pesos e contrapesos e de mais independência das instituições como a IMOPE-TRO Lda e a Comissão de Aquisição de Combustíveis Líquidos (CACL) em relação ao executivo, i.e., o ministério que superintende o sector dos petróleos;
- A empresa Petromoc S.A., maioritariamente participada pelo Estado, mas que não é o sócio maioritário da IMOPETRO Lda., representa um elemento institucionalmente fraco no ciclo das importações devido à sua debilidade institucional e financeira;
- Devido à corrupção a estrutura dos custos associados às importações – incluindo os custos das garantias bancárias, despesas portuárias e custos de oportunidade – era factor determinante da ineficiência do sistema das importações, parcialmente suportada pelos subsídios de combustível.

Estes aspectos são referentes ao período que vai de 2005 a 2014, quando o processo de importação de combustíveis líquidos era liderado pelo extinto Ministério de Energia. E porquê este período? Por ser aquele em que ocorreram as maiores anomalias legais no sistema de importação e distribuição de combustíveis:

- *Foi por decisão do então Ministro de Energia que, quando da realização do Congresso do Partido Frelimo em Pemba, sob aparente receio de falta de combustíveis, se procedeu à adjudicação dum concurso a um fornecedor que fora desclassificado – decisão tomada contra a posição dos importadores;*
- *Foi por decisão do então Ministro de Energia que se estendeu o contrato acima referido, desta feita com receio de falta de combustíveis para as eleições de 2014, contratando-se volumes nunca vistos.*

A primeira liderança do novo Ministério de Recursos Minerais e Energia (MIREME)² expurgou parte dos vícios acima indicados particularmente a adjudicação de contratos de fornecimento de combustíveis passou a ser transparente mas o legado do passado impede, ainda, o cumprimento da legislação que rege a importação e distribuição de combustíveis, particularmente, a importante componente de reservas de segurança. O mau legado do passado se verifica ainda na desordem que reina na reexportação de combustíveis líquidos para os países vizinhos que não permite o controlo das divisas daí resultantes.

Incumprimento da Legislação

O Decreto 45/2012 revogou os Decretos nº 09/2009 e nº 63/2006, mantendo os mesmos princípios que possibilitaram um mercado nacional concorrencial e, em franco crescimento desde 2009, abrindo-o a mais distribuidoras, com vantagens para a rede de distribuição que se alargou a todo o país com eficácia operacional.

Mas o governo não cumpre este decreto, dando lugar a surpresas desagradáveis por parte do público que fica a saber, na bomba, da ruptura de combustíveis, tal como aconteceu em Janeiro de 2017.

O artigo 71 deste decreto estabelece a necessidade de constituição de reservas permanentes e operacionais: “As distribuidoras devem manter em depósito, em território nacional nomeadamente numa instalação oceânica de cada região onde operem, uma reserva permanente, por cada um dos produtos petrolíferos”. O artigo 73 define a utilização e fiscalização das reservas permanentes,

²Ministro Pedro Couto, exonerado no dia 29 de Setembro de 2016.

estabelecendo no número 1 que as *reservas permanentes devem ser utilizadas nos termos dos planos de abastecimento em situação de crise, aprovados pelo Conselho de Ministros sob proposta do Ministro que superintende a área de energia e, no número 2, que a fiscalização da constituição e manutenção de reservas permanentes é da competência do Ministro que superintende a área de energia.* Destes artigos do Decreto 45/2012 decorre que deve haver, no país, uma reserva permanente de 22 dias de consumo (6% definidos no art.º 71 a). Que, atingidos os 22 dias de *stock*, a utilização das reservas é da responsabilidade do Ministro (art.º 73, 1. e 2.) e que há 22 dias para se resolverem problemas logísticos, incluindo para se informar a população. Mas as vendas se processam para além desta reserva e não há informação para a população.

Falta de Divisas para o Pagamento das Importações de Combustíveis Líquidos

Como indicado acima, as autoridades governamentais alegaram problemas logísticos para a ruptura no abastecimento de combustível que se viveu em finais de Janeiro em Maputo. “Estamos a averiguar as causas, tendo havido um atraso do fornecedor”³ mas

- *Os mecanismos contratuais definem pesadas penalizações para o fornecedor que evitam os alegados problemas logísticos. Os fornecimentos estão assegurados por uma garantia bancária emitida pelo fornecedor a favor da IMOPETRO, de 25 milhões de USD, e utilizáveis para a compra de produtos petrolíferos em caso de falha do fornecedor.*
- *Automaticamente o contrato define uma redução na factura de 2% do seu valor por cada semana de atraso do carregamento.*

Claramente, o problema não foi logístico. Navios permaneceram mais de 30 dias nas águas da baía de Maputo à espera de ordem de descarregamento através de emissão de garantias bancárias.

Não se compreende esta falta de divisas para a importação de combustíveis se o encargo anual da importação de combustíveis, conforme os dados abaixo, reduziu para metade quando comparado com o encargo de 2014.

- De Janeiro a Novembro de 2014 a factura do país foi de **1 059 771 407 USD**
- De Janeiro a Novembro de 2015 a factura do país foi de **630 180 614 USD**
- De Janeiro a Novembro de 2016 a factura do país foi de **502 360 461 USD**.

Após a normalização da situação de abastecimento de combustíveis, o Governador do Banco de Moçambique, Rogério Zandamela, veio a público, num movimento sem precedente, assegurar que havia dólares para a importação de combustíveis. Então, o problema não é falta de dólares.

Na verdade há dois problemas, de diferente natureza, que afectam a capacidade financeira na importação de combustíveis líquidos para o país.

O primeiro é o não pagamento do subsídio às gasoleiras resultante da política de subsidiar os combustíveis líquidos. Portanto, o problema não está no subsídio mas, sim, na falta de pagamento pelo Estado do acordado subsídio às gasoleiras, incluindo à Petromoc. É aqui onde se centra a carta da AMEPETROL ao Primeiro-Ministro. As importadoras, através da sua associação, a AMEPETROL, informaram o Primeiro-Ministro, através duma carta aberta (!), que a descapitalização actual das empresas resultava, em grande parte, da falta de actualização dos preços dos combustíveis, situação que até a esta data já originou para a Indústria um crédito no valor aproximado de 70 milhões de dólares. Significa que o Governo, a julgar por esta carta, subsidiou o preço de venda ao público neste montante, mas não entregou o dinheiro às gasoleiras. As gasoleiras operam com prejuízos que informam ser de 70 milhões de dólares.

Então, o cerne da questão é a descapitalização das gasoleiras, ou seja, falta de meticais para o contravalor em dólares e não falta de dólares para a importação de combustíveis. Aqui se compreende o alcance das palavras do Governador do Banco de Moçambique. O segundo problema, causado por má governação, é a ‘reexportação’ informal de combustíveis aos países vizinhos com resultados lesivos ao Estado. É isto que justifica que, em 2016, apesar da recessão económica em Moçambique, tenha havido um crescimento de cerca de 10% no volume de gasóleo importado para o país. A título de exemplo, em Manica há sempre restrições no abastecimento de gasóleo, porque é reexportado, por mecanismos informais, em camiões, para o vizinho Zimbabwe, sem que Moçambique tire benefícios dos pagamentos efectuados em divisas.

Portanto, o governo não tem o dinheiro para compensar as gasoleiras mas, por enquanto, mantém a política de subsidiar os combustíveis líquidos para não subir o preço ao consumidor e, desta maneira, assegurar estabilidade na sociedade. Mas isto não é exequível, porque a má governação permite que o combustível subsidiado pelo Estado para benefício da economia nacional seja reexportado através de mecanismos de contrabando, sem benefícios para o Estado, elevando a factura da dívida pública às gasoleiras. A situação de má governação manifesta-se também no subaproveitamento do potencial de receitas, em divisas, provenientes dos produtos em trânsito.

3 Palavras do Director Nacional de Hidrocarbonetos e Combustíveis, Moisés Paulino, aos órgãos de informação.

Legislação que Não Observa os Princípios de Transparência e Define Procedimentos Erróneos: O caso da Comissão de Aquisição de Combustíveis Líquidos

Para além da IMOPETRO Lda, que gere o concurso público de selecção do fornecedor de combustíveis líquidos (participada pela Petromoc S.A. como sócia maioritária com 51% do capital, mas APENAS no papel, porque, na realidade NÃO detém os propalados 51% do capital) e as outras empresas petrolíferas a operar em Moçambique, nomeadamente, a African Petroleum, a BP, a Engen, a Exor, a Ener, a Glencore, a IPM, a MozTop, a Petrogal (Galp), a Pess, a Puma e a Total, o figurino institucional para a importação de combustíveis líquidos prevê uma entidade chamada Comissão de Aquisição de Combustíveis Líquidos, abreviadamente designada CACL, cujo objectivo é, de acordo com o artigo 45 do Decreto 45/2012, (i) apreciar e supervisionar os programas de aquisições da IMOPETRO Lda, (ii) rever os processos de aquisição propostos pela IMOPETRO Lda e (iii) sancionar as propostas de selecção de fornecedores de produtos petrolíferos submetidas pela IMOPETRO Lda.

O Decreto 45/2012 estabelece que a CACL deve ser constituída por 7 (sete) membros nomeados pelo Ministro que superintende a área de energia. O bônus a pagar aos Membros da CACL e ao secretariado respectivo, bem como o pagamento de quaisquer outras despesas relacionadas com os seus trabalhos devem ser determinados por Diploma Ministerial conjunto dos Ministros que superintendem as áreas de Energia e de Finanças e as receitas devem ser suportadas pela IMOPETRO Lda ou outra entidade que for designada para o efeito.

Do exposto acima, resulta que o controlador (CACL) é remunerado pelo controlado (IMOPETRO Lda). Na realidade, a situação é duma empresa privada, a IMOPETRO Lda, a remunerar quadros de diferentes Ministérios e do Banco de Moçambique. Portanto, legislou-se numa clara não observância de normas éticas e em confronto com os códigos de ética dos importadores (BP, Petrogal e Total, entre outros). Esta relação não ética e perigosamente promíscua explica, em parte, o estado de má governação que se vive no sector.

Conclusões

Mantém-se eminente o risco de ruptura generalizada do abastecimento de combustíveis líquidos no país. Enquanto alguns círculos de opinião falam de falta de divisas para as importações – num contexto em que a factura de importações reduziu para metade, quando comparada com a de 2014 – a indústria fala em falta de meticais para o contravalor em dólares para o pagamento das importações. Portanto, não são os dólares que faltam, mas meticais para a compra dos dólares.

Para este problema concorre significativamente a não compensação pelo governo das gasolinas pelas perdas decorrentes da política de subsidiar os combustíveis que o governo mantém heroicamente. O problema não é a política, mas a sua implementação que deixa as gasolinas, incluindo a Petromoc, SA, a operar com prejuízos e a acumular perdas.

Entre permitir o aumento do preço e manter o subsídio, o governo prefere a segunda opção. Compreensível mas o governo não tem dinheiro para compensar as gasolinas. Para a falta de dinheiro por parte do governo concorrem, entre outros, problemas de má governação que se manifestam na ‘reexportação’ informal de combustíveis, ‘subsidiados’ pelo governo, aos países vizinhos com resultados lesivos ao Estado. A má governação manifesta-se também no subaproveitamento do potencial de receitas, em divisas, provenientes dos produtos em trânsito.

Portanto, o cerne da questão é a descapitalização das gasolinas, ou seja, a falta de meticais para o contravalor em dólares e não a falta de dólares para a importação de combustíveis. É o legado de má governação que levou, sob a alegação de defesa de interesses nacionais, a que se tomassem decisões ilegais e se criaram hábitos e práticas insustentáveis.

É fácil num ambiente caótico, corrupto e viciado encontrar erros a apontar. Seja enumerar práticas ilegais, o incumprimento da legislação seja referir lacunas operacionais, tais como os problemas de armazenagem de segurança industrial. Não é essa a intenção nem o objectivo do CIP. O CIP recomenda soluções com base nos princípios que nos norteiam: combate à corrupção, transparência e integridade. O futuro do país merece e obriga que assim seja feito.



Informação Editorial

Director: Adriano Nuvunga

Autor: Adriano Nuvunga

Equipa Técnica do CIP: Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Egídio Rego, Fátima Mimbire, Jorge Matine, Stélio Bila.

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Layout e Montagem: suaimagem

Contacto:

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

Rua Fernão Melo e Castro, nº 124,
Sommerschield
Maputo - Moçambique
Tel.: +258 21 499916
Fax: +258 21 499917
E-mail: cip@cipmoz.org
Website: <http://www.cipmoz.org>