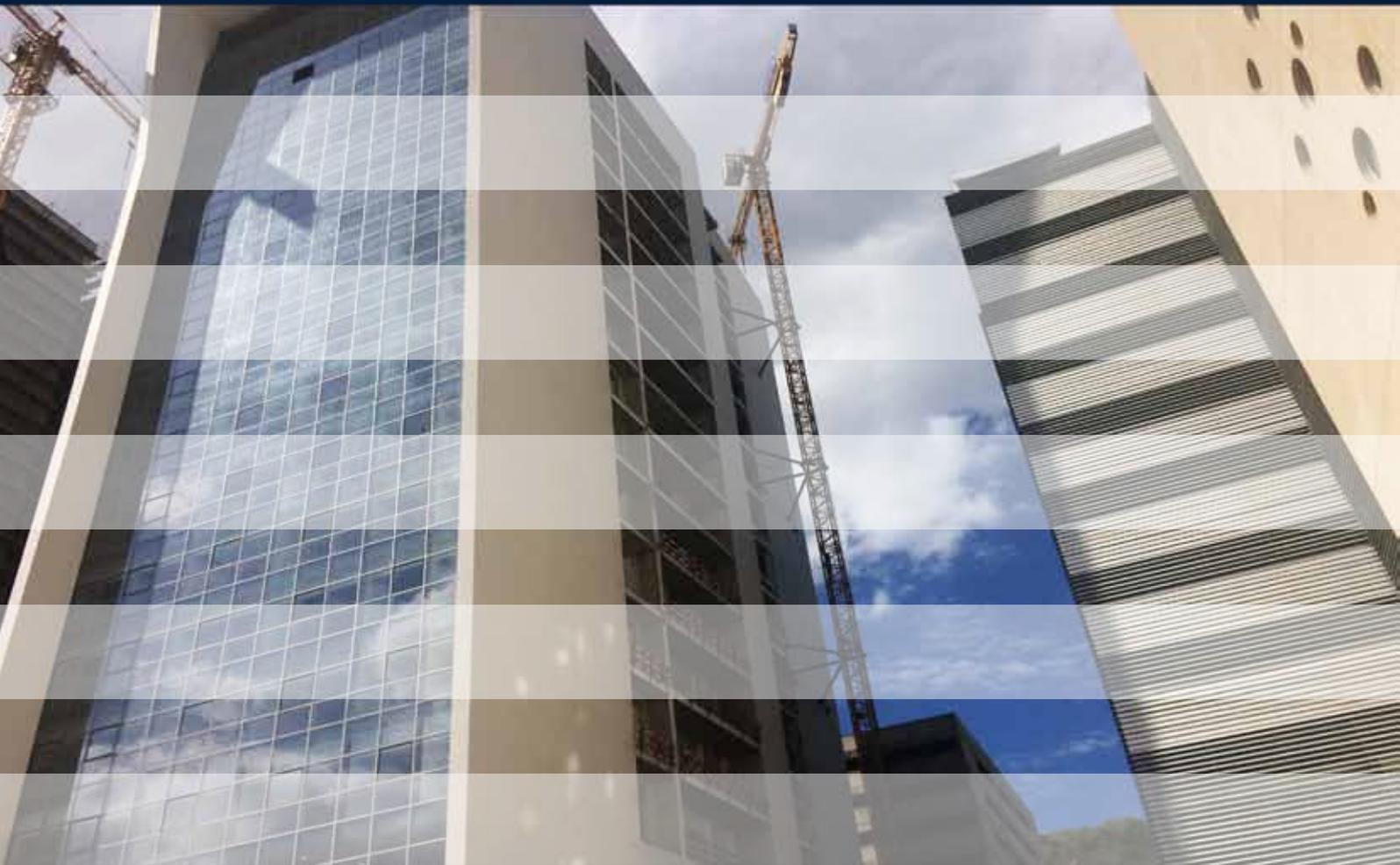




C I P

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Boa Governação Transparência Integridade



AGENDA NACIONAL DE INTEGRIDADE NOS
NEGÓCIOS
[BICA]

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE MOÇAMBIQUE

SUMÁRIO EXECUTIVO

FEVEREIRO
2016

AGENDA NACIONAL DE INTEGRIDADE NOS
NEGÓCIOS
[BICA]
RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE MOÇAMBIQUE

SUMÁRIO EXECUTIVO

FEVEREIRO
2016





CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Boa Governação Transparência Integridade

Este relatório foi elaborado pelo Centro de Integridade Pública como parte de um projecto liderado pelo Secretariado da Transparência Internacional, com financiamento da Iniciativa de Integridade da Siemens.

Este relatório também recebeu apoio financeiro da Fundação Tony Elumelu.



Pesquisadores:

José Jaime Macuane,
Lázaro Mabunda,
Anastácio Bibiane

Consultor:

Carlitos Zunguene (Contabilidade e Auditoria)

Copyright:

Centro de Integridade Pública
Maputo, Moçambique

Fevereiro de 2016



AGRADECIMENTOS

O Centro de Integridade Pública e a equipa de investigadores gostariam de agradecer a contribuição das seguintes entidades e indivíduos, que tornaram possível a pesquisa e o presente relatório:

- Ao Secretariado da Transparência Internacional, em especial à Katja Bechtel, Santhosh Srivanasan e Susan Cote-Freeman, pela orientação, apoio e contribuições desde o início do processo BICA e ao longo da pesquisa, até à elaboração do presente relatório.
- A Carlitos Zunguene, pela sua assistência na recolha de dados e contribuições para a revisão de assuntos de contabilidade e auditoria.
- A preciosa contribuição de membros do Grupo Nacional de Conselheiros, representando diversas organizações, nomeadamente: Maia Rita Freitas (Ministério da Indústria e Comércio/ Direcção de Apoio ao Sector Privado), Carlos Henriques (Associação Comercial, Industrial e de Serviços – ACIS), António Souto (GAPI), Confederações das Associações Económicas de Moçambique (CTA), Adriano Boane (Procuradoria Geral da República – PGR), Plínio Fonseca (Instituto de Directores de Moçambique – IoDmz), Odete Tsamba (Instituto de Gestão das Participações do Estado – IGEPE), José Macaringue e Elisa Samuel (Associação Moçambicana dos Juizes), Dias Pereira (Associação Nacional de Juristas), Autoridade Tributária, Embaixada Alemã, Cooperação Italiana, Embaixada de Portugal, Ordem dos Contabilistas e Auditores de Moçambique.
- Às Sras. Catherine Hinds e Pamela Rebelo, pela revisão das versões preliminares dos relatórios e pelas valiosas contribuições e sugestões para aperfeiçoamento.
- A todas as pessoas entrevistadas e instituições visitadas, pelas suas contribuições relevantes e pela paciência na interacção com a equipa de investigação.
- A todos os entrevistados, alguns registados e outros que preferiram o anonimato, mas com contribuições e percepções igualmente relevantes.
- Finalmente, à Direcção do CIP, particularmente a Adriano Nuvunga e ao Stélio Bila e à equipa administrativa (Nélia Nhancume e Aida Macúacua) pelo seu apoio e assistência ao longo de todo o processo de investigação, proporcionando as necessárias condições para a realização deste estudo.



SUMÁRIO EXECUTIVO

A INICIATIVA DA AGENDA NACIONAL DE INTEGRIDADE NOS NEGÓCIOS (BICA)

A Agenda Nacional de Integridade nos Negócios (BICA)¹ é uma nova iniciativa desenvolvida pela Transparência Internacional (TI) que procura reduzir a corrupção no ambiente empresarial. A Iniciativa BICA inclui duas fases: primeiro, a avaliação do ambiente de integridade no país, que dá origem ao Relatório de Avaliação BICA; e depois a tradução das principais constatações da avaliação numa agenda de reforma operacional a ser implementada através de acção colectiva. A Iniciativa BICA baseia-se na ideia de que a acção colectiva, envolvendo o governo, o sector empresarial e a sociedade civil, é mais eficaz na promoção da integridade empresarial do que acções por parte de participantes individuais ou mesmo de grupos de participantes agindo sozinhos. O envolvimento dos três grupos de participantes é, portanto, crucial em ambas as fases.

A avaliação BICA, que é o cerne deste relatório, está organizada de acordo com as três áreas principais ligadas às partes envolvidas num ambiente de integridade de negócios de um país: o sector público, o sector empresarial e a sociedade civil. Estas áreas estão divididas em 15 áreas temáticas, abrangendo um total de 51 indicadores. A avaliação consiste em dar uma pontuação e atribuir um código de cor a cada indicador, na base da satisfação dos requisitos definidos pelas perguntas que compõem o indicador. A pontuação varia de: 0 ou código encarnado para nenhuma resposta positiva; 25 ou laranja para poucos requisitos preenchidos; 50 ou amarelo para metade de respostas positivas; 75 ou amarelo-esverdeado para uma maioria de requisitos preenchidos; e 100 ou verde para todos os requisitos preenchidos.

O Relatório de Avaliação BICA de Moçambique é o primeiro documento desse tipo. Foi elaborado pela Representação Nacional da TI no país, o Centro de Integridade Pública (CIP). A avaliação baseia-se na recolha de evidências provenientes de múltiplas fontes: legislação, documentos oficiais, estudos, dados primários, entrevistas com especialistas e participantes / partes interessadas. O processo incluiu a selecção de um Grupo Nacional de Conselheiros [GNC], abrangendo representantes de todos os grupos participantes e doadores, que tiveram a responsabilidade de validar as constatações da investigação e apresentar recomendações para acção colectiva.

¹ Manteve-se a sigla original em Inglês – Business Integrity Country Agenda/BICA

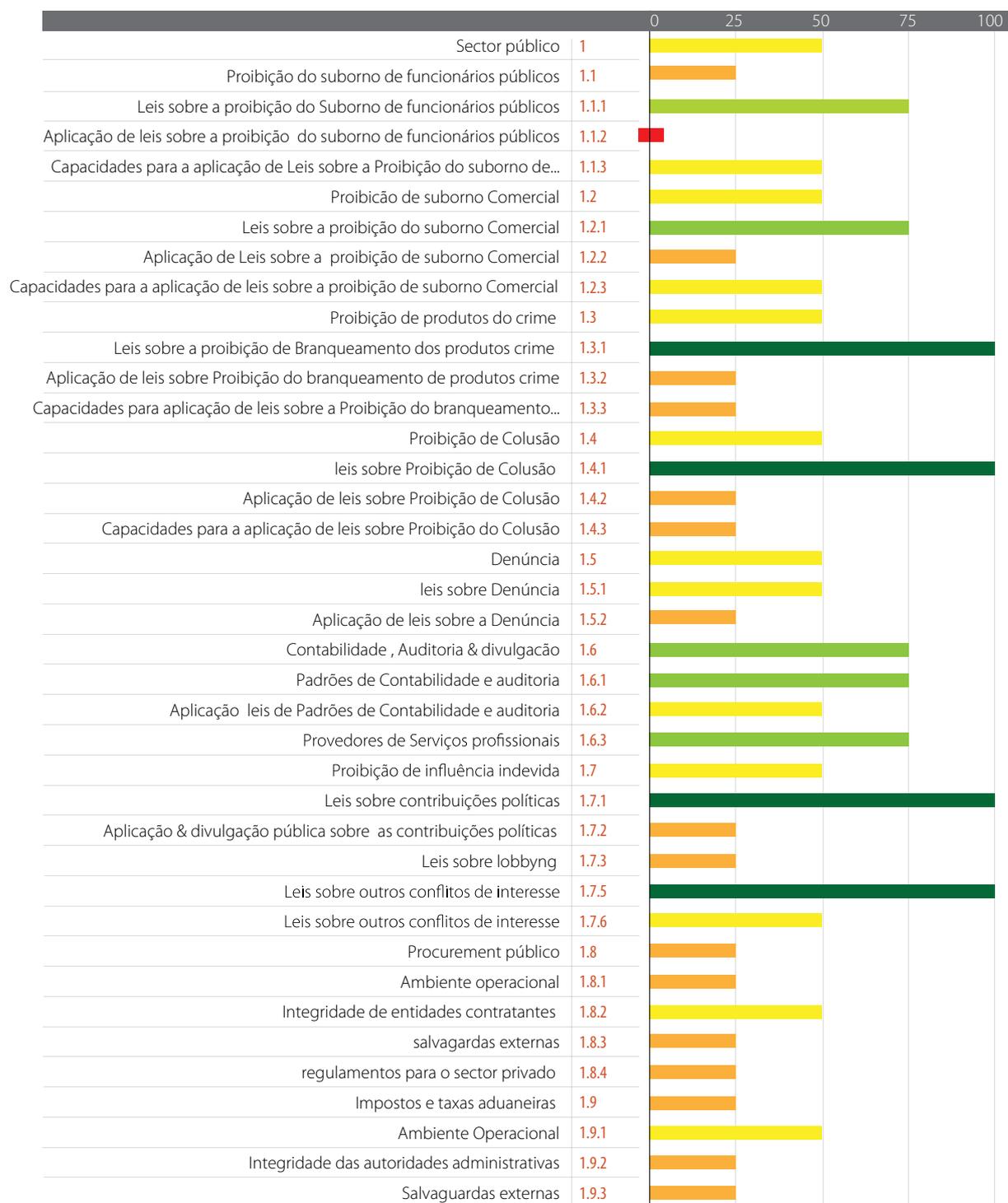


RESULTADOS do Relatório de Avaliação BICA de Moçambique

Sector Público

Moçambique assinou e ratificou as principais convenções internacionais e regionais contra a corrupção – tais como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), a Convenção da União Africana sobre a Prevenção e Combate à Corrupção e o Protocolo da SADC contra a Corrupção – e fez um esforço considerável para incorporar estes instrumentos no seu enquadramento jurídico. Contudo, a sua aplicação ainda é problemática, devido à fraca capacidade de implementação e poucos incentivos para a promoção da integridade nos negócios. As áreas temáticas do sector público relacionadas com a integridade nos negócios cobrem questões como suborno a funcionários públicos; suborno comercial; lavagem de dinheiro; competição económica; padrões de contabilidade; auditoria e certificação; influência indevida; concursos públicos e administração de impostos. Na maior parte destas áreas o país tem um quadro jurídico alinhado com as normas internacionais.

A pontuação das diferentes áreas é representada a seguir de forma gráfica.



A **legislação** do sector **público proíbe o suborno de funcionários públicos** e o uso dos seus postos para vantagem indevida (ex.: Lei da Probidade Pública – 16/2012), mas não são explícitos quanto a funcionários estrangeiros que estejam no ou interajam com o país. O **suborno comercial também é proibido**, e isso vai para além das transacções financeiras, incluindo a participação económica em negócios. Em qualquer dos casos, não há evidências de eficácia desta legislação, e a percepção de que a corrupção é elevada no país tem-se mantido estável nos últimos dois anos, e o desempenho do sistema judicial na penalização da corrupção não melhorou, apesar de terem melhorado as capacidades dos Gabinetes Anticorrupção a nível central e provincial, considerando o aumento em recursos humanos e na dotação orçamental nos últimos quatro anos. Assim, entre 2010 e 2014, o rácio de casos por procurador público nos gabinetes anticorrupção foi de entre 6 a 10 vezes menos do que os dos procuradores públicos comuns. Contudo, o número de casos de corrupção levados a tribunal ainda é baixo: apenas 11% dos casos que deram entrada em 2014. Estes dados podem sugerir três coisas: i) que os recursos nos gabinetes anticorrupção não estão a ser utilizados de forma eficiente; ii) que o acúmulo de casos no sistema judicial pode estar a afectar o número de casos de corrupção levados a tribunal; iii) que apesar do aumento nos recursos atribuídos a agências anticorrupção, a vontade política pode ser um obstáculo à aplicação da legislação contra a corrupção. Um elemento adicional é que, embora a informação sobre casos de corrupção tenha melhorado, os dados apresentados nos relatórios anuais/informes do Procurador Geral não fazem a diferenciação entre os tipos de corrupção definidos na legislação, o que dificulta a identificação do tipo de casos que estão a ser sancionados.

Moçambique aprovou legislação que **proíbe a lavagem de produtos resultantes de crime** (Leis 14/2007; 14/2013), e as convenções internacionais também foram incorporadas no pacote legislativo anticorrupção, incluindo a **Lei de Protecção de Vítimas e Denunciantes** (Lei 15/2012).

A legislação sobre branqueamento de capitais inclui a criação do Gabinete de Informação Financeira de Moçambique (GIFiM), que é um órgão de investigação e uma comissão multisectorial, abrangendo o Banco Central, os Ministérios das Finanças, Justiça e Interior, dentre outros. Apesar de o GIFiM ter uma boa capacidade investigativa, o seguimento do seu trabalho é dificultado pela fraca capacidade de outros órgãos, nomeadamente a Polícia de Investigação Criminal.

A lei de protecção de denunciante concentra-se apenas em proteger vítimas e testemunhas num sentido mais lato e não responde a situações que podem ocorrer no ambiente de negócios. Por exemplo, não dá orientação nem directivas para organizar um sistema eficaz de protecção de denunciante dentro do ambiente organizacional e particularmente das empresas. Esta lei inclui a criação do Gabinete Central para a Protecção da Vítima, ainda não estabelecido, que é responsável pela aplicação e controlo da implementação de medidas de protecção a vítimas e denunciante, bem como pela elaboração de relatórios de implementação.

Portanto, a falta de regulamentação das leis acima referidas e a fraca capacidade das entidades e órgãos executores, como o sistema judicial, criam limitações à sua eficácia.

O país **aderiu a normas internacionais de contabilidade e auditoria**, e a legislação conexa (Decreto 70/2009) está alinhada com as Normas Internacionais de Reporte Financeiro (NIRFs). Contudo, a sua aplicação ainda está limitada a algumas empresas, entre elas as que estão inscritas na Bolsa de Valores, empresas do sector financeiro e empresas públicas. A Autoridade Tributária de Moçambique (ATM) é responsável pelo licenciamento e fiscalização profissional de empresas e profissionais particulares. O ambiente regulador desta área beneficiou da recente criação da Ordem dos Contabilistas e Auditores de Moçambique (OCAM), que certifica e exerce alguma fiscalização sobre a conduta dos profissionais nesta área. Isto está a contribuir para melhorar o profissionalismo dos auditores e contabilistas. Apesar disso, a Autoridade Tributária não tem a capacidade necessária para auditar e inspeccionar empresas e desempenhar o seu papel de fiscalização profissional. Com a sua limitada capacidade, as actividades de inspecção e auditoria da Autoridade Tributária têm estado até agora mais concentradas na identificação de violações à legislação sobre impostos, para melhorar a respectiva cobrança, do que na verificação da conformidade com os regulamentos de contabilidade e auditoria. Portanto, apesar do seu mandato nesta área, as entidades públicas não estão a contribuir para criar incentivos para que as empresas cumpram as normas internacionais de contabilidade e auditoria e reporte financeiro.

A legislação sobre Procurement (Decreto 15/2010) e **concorrência** (Lei 10/2013) **proíbem e estabelecem restrições à colusão**, com o objectivo de promover a concorrência justa em concursos públicos e o uso eficiente de recursos públicos, bem como o desenvolvimento de uma economia de mercado saudável. O regulamento sobre procurement proíbe especificamente a colusão e a lei da concorrência proíbe a concentração de empresas através de fusões e aquisições para influenciar artificialmente os preços e os resultados em áreas económicas específicas. O regulamento sobre procurement torna obrigatória a inclusão de uma cláusula anticorrupção nos contratos públicos, inclui sanções pesadas, tais como exclusão de contratação com entidades públicas, e incentivos a empresas que revelem casos de violação das regras de procurement, tais como redução de sanções.

A Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA), órgão de fiscalização desta área, publica no seu website uma Lista Negra de empresas envolvidas na prática de irregularidades. No entanto, as suas fracas capacidades em geral, e capacidade de supervisão em particular, permitem o recurso abusivo ao ajuste directo (contratação directa sem concurso público) no sector público em geral, bem como práticas não transparentes. As unidades de contratação nos órgãos públicos (as UGEAs – Unidades de Gestão de Aquisições) são compostas por funcionários que também estão envolvidos na planificação e até tomada de decisões sobre a despesa pública, para além de deficiências na

definição de documentos de concurso, tais como especificações técnicas para aquisição de bens e serviços. Esta situação enfraquece a transparência e o funcionamento eficiente do procurement público. As associações empresariais, dentre elas a Federação dos Empreiteiros de Moçambique (que o fez publicamente num encontro com o governo), reconhecem que a corrupção nos concursos públicos é elevada. Isso, combinado com o atraso na instalação da Autoridade da Concorrência, para supervisionar a concorrência económica, tornam fraca a aplicação desta legislação.

Relativamente à **influência indevida através de financiamento político, patrocínios, lobbying e conflito** de interesses, as contribuições políticas são reguladas pela da lei dos partidos políticos (Lei 7/91) e lei eleitoral. Esta legislação inclui a obrigação de divulgação pública e prestação de contas sobre as contribuições financeiras – quer do sector público, como do privado. Porém, a monitorização do financiamento político tem estado limitada apenas aos relatórios sobre fundos públicos atribuídos a campanhas eleitorais. A Lei da Proibidade Pública define e impõe restrições a **conflitos de interesse** aos funcionários públicos na sua relação com o sector empresarial, como períodos de quarentena de 2 anos após cessação de funções, no qual o servidor público é proibido de realizar negócios com entidades relacionadas às funções públicas anteriores. Todavia, a aplicação da lei tem sido fraca, e exemplos de funcionários públicos envolvidos em negócios que implicam conflito de interesse não têm sido punidos. As Comissões de Ética Pública, as entidades responsáveis pela fiscalização do **conflito de interesse** no sector público, foram criadas, mas ainda não estão operacionais. Cerca de 1/3 dos funcionários públicos que deveriam ter apresentado a sua Declaração de Bens não as apresentaram, o que reduz a possibilidade de verificar, evitar ou sancionar potenciais casos de conflito de interesse. **As actividades de lobbying** não estão regulamentadas na legislação moçambicana.

Finalmente, às áreas de **impostos e alfândegas** foram fundidas na Autoridade Tributária de Moçambique (ATM) em 2006 (Lei 2/2006), como parte das reformas do sector, em con-

sonância com a tendência internacional de centralização da administração tributária com vista à uma maior eficiência. A ATM é uma entidade autónoma com um conjunto de mecanismos de controlo interno e canais para as denúncias de corrupção e os seus pesos e contrapesos externos são os mesmos da Administração Pública, como o Tribunal Administrativo, cuja capacidade de fiscalização ainda é relativamente fraca. Os relatórios anuais ATM têm mostrado que os seus órgãos de controlo interno têm sido activos na investigação de casos de corrupção na própria entidade, assim como de evasão fiscal no geral, alguns dos quais têm sido remetidos ao judiciário para o devido seguimento. Contudo, isso não impede que as Alfândegas sejam consideradas como uma das áreas mais propensas à corrupção. Assim, apesar da existência de mecanismos de controlo interno, uma vez que os mecanismos de controlo externo como o Tribunal Administrativo são relativamente fracos, esta entidade ainda opera sem pesos e contrapesos, assim como salvaguardas externas eficazes.

O quadro legal de Moçambique está em linha com as boas práticas internacionais. Porém, a sua ineficácia deve-se à combinação de vários factores, dentre os quais: ausência de um quadro regulatório para a operacionalização das leis, uma fraca capacidade para fazer cumprir a legislação, devido à mandatos inadequados, fracos pesos e contrapesos e salvaguardas para as instituições autónomas, estruturas administrativas para a implementação inexistentes ou fracas, com falta de recursos (humanos e financeiros) e, em alguns casos, falta de vontade política para lidar com assuntos sensíveis como o combate à corrupção.

Além do mais, devido ao recente passado socialista do país, o sector empresarial moçambicano tem uma ligação forte e histórica com o sector público. As ligações políticas desempenham um papel importante e as empresas públicas ainda são importantes na economia, num contexto de existência de uma base produtiva limitada. Disto decorre que existem poucos incentivos para as empresas promoverem a integridade pública, através do respeito aos conflitos de interesse, um procurement público transparente e a adopção de padrões de reporte e divulgação consistentes. Contudo, existe uma crescente consciência de que a corrupção é prejudicial aos negócios. Neste âmbito, associações empresariais estão a adoptar códigos de conduta de integridade nos negócios, embora ainda com fraca adesão por parte das empresas. O diálogo entre o governo e o sector privado também está a reflectir essa crescente consciência da necessidade se combater a corrupção. Neste contexto, em agosto de 2015 ambas as partes acordaram na inclusão de medidas de combate à corrupção na matriz de acções do sector privado, dentre as quais o compromisso do sector empresarial de denunciar casos de corrupção e empresas que abandonam obras públicas. Este contexto fornece os pontos de entrada para as recomendações que seguem abaixo.



A curto prazo:

- A PGR deveria melhorar a qualidade de informação sobre corrupção no seu informe anual, identificando os tipos de corrupção apresentados e lavados a julgamento, de acordo com a tipificação deste tipo de crime presente na legislação. Isto permitiria uma melhor compreensão dos tipos de corrupção que estão a ser punidos e os desafios que ainda persistem, como base para acções futuras;
- No contexto do diálogo entre os sectores público e o privado, identificar áreas críticas e incluir nos planos anuais medidas para a melhoria da integridade pública, particularmente em áreas que têm relação directa com os negócios. Exemplos dessas áreas são: procurement público (especialmente a adjudicação directa) e conflito de interesse (a monitoria dos períodos de quarentena dos servidores públicos);
- As Comissões de Ética Pública incluem nas suas prioridades de monitoria e reporte casos de conflito de interesses envolvendo a relação entre o sector público e os negócios, inicialmente para conscientizar sobre o problema e posteriormente para o seu sancionamento.

A médio prazo:

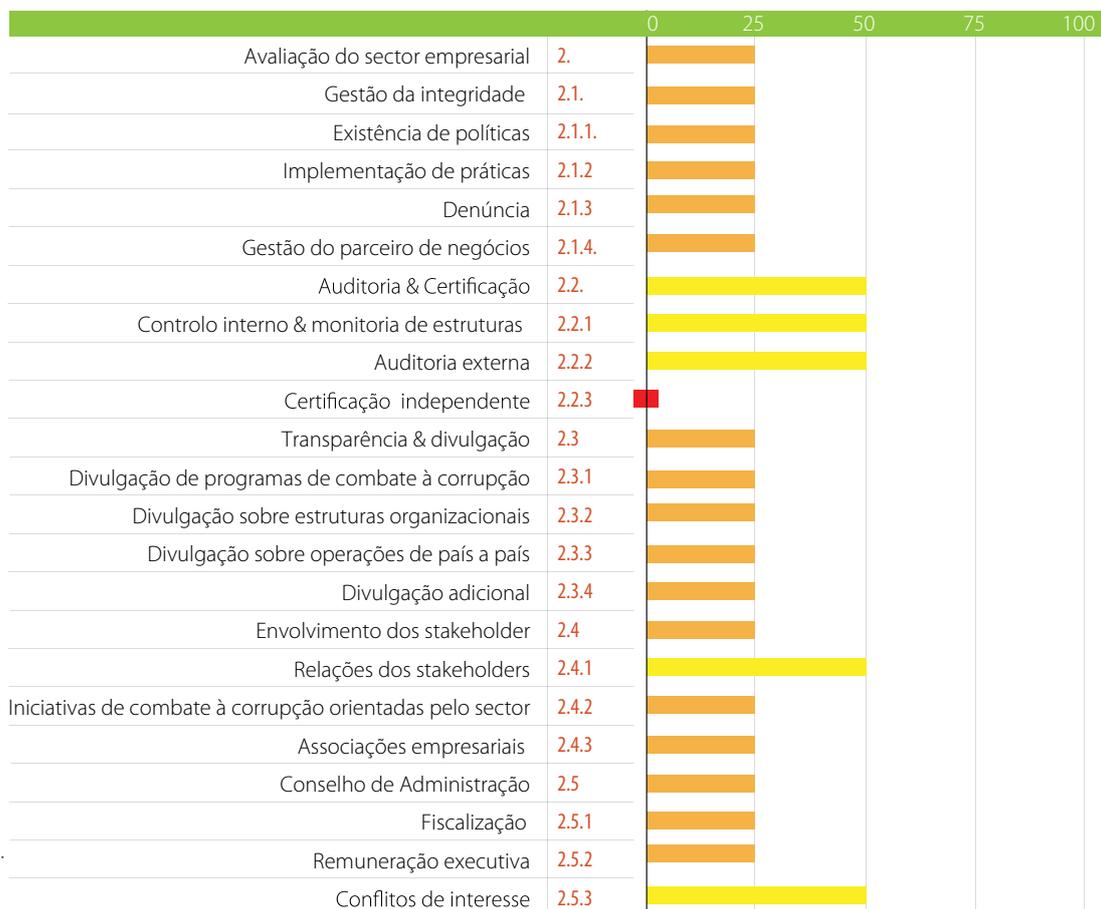
- Regulamentar as Lei da Probidade Pública e de Protecção às Vítimas, Testemunhas e Denunciantes, para permitir uma maior clareza no cumprimento das regras sobre o conflito de interesse e a protecção das testemunhas e denunciante nos sectores público e empresarial;
- Rever a legislação de procurement para melhorar o quadro existente de pesos e contrapesos internos e incluir pesos e contrapesos externos (por exemplo, a participação da sociedade civil na fiscalização e monitoria do procurement público);
- Melhorar a capacidade organizacional das entidades responsáveis pelo cumprimento das regras inerentes à integridade pública e nos negócios das áreas de procurement (UFSA), entidades contratantes no sector público (UGEAs), conflito de interesses (Comissões de Ética Pública), protecção de testemunhas (Gabinete Central de Protecção à Víctima), aplicação das NIRFs (ATM), e de punição de práticas ilícitas nos negócios (as Procuradorias da República e o sistema judicial);

- Melhorar a capacidade da Polícia de Investigação Criminal, as Procuradorias e o sistema judicial no seguimento dos resultados das investigações do GIFIM;
- O governo, a sociedade civil e os doadores devem apoiar na formação especializada dos juízes e na criação (o que implica uma revisão legal) de subsecções específicas nas secções criminais dos tribunais para lidar com casos de corrupção.

Sector Empresarial

Ao contrário do sector público, as empresas nacionais não têm a mesma exposição, estímulo e habilidade para adoptar políticas e práticas do sector de negócios alinhadas com os padrões internacionais. Dentre os factores que contribuem para a existência de padrões fracos de integridade nos negócios destaca-se: i) a concentração de exportações e das poucas oportunidades de ligações com multinacionais e megaprojectos em poucas empresas; ii) um mercado incipiente com fracas relações entre as empresas (business-to-business); e iii) fraca garantia de cumprimento dos padrões de integridade pelo sector público em Moçambique. Neste âmbito, relativamente poucas empresas operam num ambiente que cria incentivos positivos para uma boa gestão e promoção dos padrões de integridade nos negócios. Esta área analisa a integridade nos negócios com base nos seguintes elementos: gestão de integridade, auditoria e certificação, transparência e divulgação, envolvimento de stakeholders e o papel do Conselho de Administração.

A pontuação dos diferentes indicadores desta área é apresentada graficamente abaixo:





Mecanismos de **gestão de integridade nos negócios** são mais frequentes nas empresas subsidiárias das multinacionais, que estão mais expostas a um ambiente mais exigente e rigoroso que inclui operar em diversos mercados, prestar contas aos accionistas e a obrigação de disponibilizar informação fiável e atractiva a potenciais investidores. Algumas empresas deste grupo têm o conjunto de programas e políticas anticorrupção mais visíveis, que também são aplicados aos seus fornecedores e parceiros de negócios. O IGEPE nos seus documentos estimula as empresas públicas a adoptar códigos de conduta nos negócios e práticas consistentes de governação corporativa. Porém, na prática as recomendações desta entidade não têm sido adoptadas pelas empresas públicas. Algumas associações e organizações empresariais adoptaram e promovem instrumentos de integridade nos negócios, mas ainda com uma baixa adesão por parte dos seus membros. Na maioria das empresas com programas de integridade empresarial, os mecanismos de denúncia não são claros, por exemplo, sobre como lidar com a informação recebida sobre práticas ilícitas e como proteger os denunciantes. No geral, a gestão de integridade nos negócios é fraca. Nos casos em que ela existe, como em algumas empresas subsidiárias de multinacionais, tentativas de estender a sua aplicação aos parceiros de negócios e parceiros não está a contribuir para a disseminação dessas práticas, uma vez que a sua adopção apenas se limita às transacções directas entre as duas partes aqui referidas e não vai para além delas. Ademais, em alguns casos, o seguimento da implementação é também muito fraco e não há relatórios, pelo menos facilmente acessíveis, sobre a gestão de integridade nas empresas.

Práticas de auditoria e certificação em Moçambique seguem os padrões internacionais (NIRFs), não necessariamente porque as empresas optam por fazê-lo, mas porque a legislação está alinhada com as práticas internacionais e obriga as empresas a segui-las. De acordo com o código Comercial, as sociedades por acções devem ter as suas contas verificadas por auditores externos. De acordo com a lei das empresas públicas – 6/2012, estas entidades devem ter os seus relatórios financeiros verificados pelos conselhos fiscais, assim como pela auditoria interna e externa. No geral, na prática todos os relatórios financeiros que são publicados, tanto pelas empresas públicas como pelas grandes empresas privadas, foram sempre verificados pela auditoria externa. Os relatórios das multinacionais que estão disponíveis normalmente apresentam as suas operações globais e a informação sobre as subsidiárias nacionais é muito limitada. O sector bancário é provavelmente a área com as práticas de reporte financeiro mais consolidadas e com documentos de mais fácil acesso. A fraca capacidade de fazer cumprir a lei por parte do sector público limita a aplicação mais ampla das práticas internacionais no sector empresarial moçambicano e limita assim a sua contribuição à integridade nos negócios no país.

A Transparência e divulgação dos elementos dos programas anticorrupção contribui para tornar as empresas mais responsáveis. Os relatórios de implementação dos programas anticorrupção das empresas não estão disponíveis ou pelo menos não são de fácil acesso pelo público. Nenhuma das empresas da amostra apresenta um relatório de implementação do seu programa de integridade na sua página da internet. Contribuições de caridade e patrocínios não são incluídos em muitos relatórios financeiros. Algumas multinacionais apresentam este tipo de contribuição nos seus “relatórios de sustentabilidade”, mas sem detalhes. Em Moçambique é obrigatório que as companhias apresentem toda a informação relevante aos seus accionistas (Código Comercial, Lei 2/2009). As empresas também devem providenciar informação financeira aos representantes dos trabalhadores, para que possa ser usada no encontro tripartido anual (que envolve o governo, sindicatos e empresas) de negociação do salário mínimo. Em alguns casos, nas suas assembleias gerais as empresas convidam os representantes dos trabalhadores. Contudo, isto não garante que a informação da empresa é disponibilizada a todos os trabalhadores, uma vez que os representantes destes às vezes são cooptados pelo patronato e não partilham a informação com os seus pares. No âmbito da Lei do Direito à Informação (34/2014), as entidades públicas, incluindo as empresas públicas e as empresas participadas pelo Estado e entidades privadas contratadas pelo estado ou que beneficiam de recursos públicos devem publicar a informação considerada de interesse público em sua posse, ou disponibilizá-la quando solicitadas. Contudo, uma vez que o regulamento da referida lei apenas foi aprovado no final de 2015, a sua aplicação ainda é limitada. Esta legislação amplia o âmbito das empresas que podem ser alvo da fiscalização do público, como as que fazem

parte das parcerias público-privadas, concessões e contratos públicos. Tendo em conta a relação historicamente próxima entre o sector público e as empresas nacionais, esta é uma boa oportunidade ainda (e que vale) por explorar.

Existe algum **envolvimento de stakeholders em iniciativas anticorrupção**, lideradas pelos membros das associações empresariais. Nas iniciativas mais significativas não existem stakeholders de fora do sector empresarial envolvidos. Neste aspecto, as principais associações empresariais do país estão em diferentes situações. A ACIS tem um Código de Conduta nos Negócios que já foi assinado por alguns dos seus membros, enquanto a CTA ainda está no processo de aprovação do seu instrumento equivalente. O Instituto de Directores de Moçambique (IoDmz), uma entidade que se dedica a assuntos de integridade nos negócios e governação corporativa, desenvolveu um Pacto de Integridade nos Negócios contra a Corrupção voltado para o procurement público e financiamento de partidos políticos, mas ainda com uma fraca aderência dos seus membros.

De acordo com o Código Comercial, o **Conselho de Administração** das sociedades por acções e da sociedade por quotas presta contas à Assembleia Geral. No caso das empresas públicas o Conselho de Administração presta contas ao Conselho Fiscal e entidades estatais pertinentes, dentre as quais o Ministério de tutela e o das Finanças. Como prática, os salários dos conselhos de administração das sociedades são estabelecidos numa base individual, resultando de uma negociação com a empresa. Isto significa que em muitas empresas tanto os salários como os critérios para o seu estabelecimento não são públicos. Empresas com Códigos de Conduta normalmente também têm normas sobre conflito de interesses definidas e reguladas. Empresas públicas teoricamente são regidas pelo Guia de Boas Práticas do Código de Governação Corporativa, adoptado pelo IGEPE, e pela Lei da Probidade Pública (16/2012), que inclui restrições sobre conflitos de interesse. O guião acima mencionado recomenda a definição de critérios claros para a remuneração de membros executivos e não executivos do Conselho de Admin-



istração. Também recomenda a publicação, pelo menos em termos agregados, da remuneração do Conselho de Administração. Contudo, essas normas não são cumpridas no sector público. A divulgação dos salários no sector privado também não é comum.

No geral, as empresas apresentam muitas lacunas nos indicadores de integridade nos negócios. A situação é mais crítica nas empresas nacionais. Empresas públicas têm relativamente melhores práticas de transparência e divulgação que as empresas privadas nacionais, embora isso não signifique que sejam melhores em termos de integridade empresarial. Na verdade, é importante ter em conta que as empresas públicas devem obrigatoriamente divulgar os seus relatórios financeiros. Os pontos aqui apresentados levam a duas ilações. A primeira é de que há tendência das empresas multinacionais e suas subsidiárias terem um desempenho relativamente melhor que as nacionais, no que concerne à integridade nos negócios, porque actuam num ambiente mais exigente sob o ponto de vista de fiscalização. A segunda ilação é de que o relativamente melhor desempenho das empresas públicas advém das suas obrigações legais e da história do país, na qual estas empresas têm sido dominantes, num contexto de uma classe empresarial nacional ainda nova, descapitalizada e ainda sujeita às agruras do mercado, incluindo competir pelo acesso à cadeia de fornecedores do Estado, que já por si tem um mau histórico de gestão de integridade. Apesar do desempenho relativamente melhor das empresas públicas em alguns aspectos, elas ainda têm um fraco desempenho no que concerne à prestação de contas aos cidadãos, os seus principais accionistas. A influência política e a cultura de falta de transparência do sector público desempenham um papel importante neste desempenho, mas também o fraco cumprimento da legislação existente tem uma influência considerável neste estado de coisas. Por exemplo, as empresas públicas deveriam prestar contas ao Parlamento (conforme a lei 6/2012) a partir da inclusão dos seus relatórios de contas na Conta Geral do Estado, que por sua vez é formalmente aprovado pelo Legislativo, mas tal não ocorre. As suas contas também estão sujeitas à auditoria e fiscalização do Tribunal Administrativo e, por lei, os relatórios de auditoria deste devem ser públicos, mas isso ainda não se efectivou.

Assim, estes insights levam às seguintes recomendações para esta área:

A curto prazo:

- As associações empresariais deveriam trabalhar com as empresas que possuem mecanismos de gestão de integridade para encorajá-las a reportar e partilhar publicamente as suas experiências de implementação de políticas e programas de combate à corrupção;
- Uma vez que existe um entendimento amplo entre as associações empresariais de que as empresas locais não têm um forte incentivo para ter program-



as de gestão de integridade, doadores, governo e sociedade civil deveriam apoiar o sector empresarial no geral e as associações empresariais em particular a identificar oportunidades e riscos para a adopção e promoção de princípio de integridade nos negócios. Este exercício poderá informar a definição de acções adicionais e orientadas para sectores específicos da área de negócios.

A meio-termo

- Apoiar no fortalecimento do papel das associações empresariais na promoção de padrões de integridade, transparência, reporte e divulgação entre os seus membros, através da implementação dos instrumentos já existentes e a adopção das NIRFs;
- Melhorar a resposta e prestação de contas das empresas públicas aos cidadãos, através de uma intervenção mais forte do Tribunal Administrativo e do Parlamento na garantia da conformidade com o quadro legal existente;
- Apoiar no desenvolvimento de capacidades de gestão de integridade nas empresas nacionais. Isto implica apoiar na adopção de padrões de gestão e reporte (contabilidade e auditoria) por um conjunto mais amplo de empresas, em conformidade com a legislação existente;
- A sociedade civil e o governo devem identificar e listar empresas e entidades (públicas e privadas) sujeitas à obrigação de divulgação de informação no âmbito da Lei do Direito à Informação.



Sociedade civil

A sociedade civil pode contribuir para prevenir, reduzir e responder à corrupção no sector empresarial fornecendo amplos pesos e contrapesos, como a existência e eficácia de uma mídia/comunicação social independente, do engajamento da sociedade civil na promoção e monitoria de assuntos relacionados à integridade nos negócios em empresas.

Historicamente a sociedade civil moçambicana tem desempenhado um papel mais actuante na fiscalização do sector público e não muito do sector empresarial.

A pontuação desta área segue abaixo.

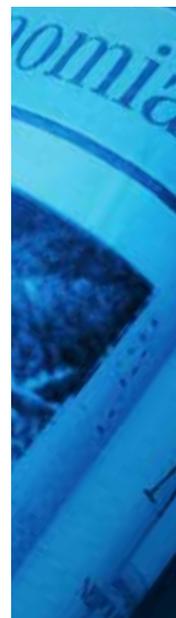
		0	25	50	75	100
Sociedade civil	3.					
Pesos e contrapesos gerais da sociedade civil	3.1.					
Mídia Independente	3.1.1.					
Envolvimento da Sociedade Civil na integridade nos negócios	3.1.2.					
Monitoria de integridade empresarial pela sociedade civil	3.1.3.					

Moçambique combina uma pequena, mas vibrante comunicação social privada e independente do poder político do dia e uma mídia do sector público com uma ampla cobertura nacional (principalmente rádio e televisão), mas sujeita a um forte controlo político, o que reduz a sua autonomia. No caso da mídia privada, numa economia fortemente dependente do estado e controlada pelas elites políticas, os meios de comunicação independentes enfrentam sérios desafios de sustentabilidade financeira e de profissionalização. Não existe um trabalho consistente de reportar matérias de corrupção no sector privado pela mídia, o que, aliado ao fraco grau de profissionalismo, limita a sua capacidade de abordar assuntos altamente técnicos e que muitas vezes os jornalistas não os compreendem adequadamente.

O envolvimento da sociedade civil na integridade nos negócios é mais visível nas áreas de procurement e na indústria extractiva. Na área de procurement, associações empresariais e profissionais (como a Associação de Profissionais de Procurement) e Organizações não-Governamentais têm algumas iniciativas. Por exemplo, as associações empresariais têm incluído na sua agenda de diálogo com o Governo a revisão da legislação do procurement. O CIP tem uma linha de pesquisa na área de procurement público e já escreveu e publicou sobre essa área e também as parcerias público-privadas. A sociedade civil participa na Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE) e tem feito pesquisas nessa área. Organizações como o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), CIP, Centro Terra Viva (CTV) têm trabalhado em assuntos fiscais e de processos de reassentamento da indústria extractiva, e têm influenciado o governo e as empresas na tomada de decisões. A mídia recentemente tem reportado esporadicamente sobre casos de corrupção nas empresas públicas, mas não tem feito o devido acompanhamento sistemático dos mesmos.

Para que a sociedade civil desempenhe efectivamente o seu papel de pesos e contrapesos amplos do sector de negócios, duas mudanças substanciais devem ocorrer:

- A formação de jornalistas para reportarem questões de integridades nos negócios, de forma a melhorarem a frequência e qualidade técnica da cobertura dos meios de comunicação sobre este assunto;
- Promover uma monitoria mais sistemática e informada do sector empresarial pelas organizações da sociedade civil. Isto pode ser feito através da melhoria da capacidade para lidar com assuntos de negócios e também pela promoção de alianças estratégicas ou construção de coalizões entre actores relevantes, como organizações da sociedade civil com experiência na monitoria da governação e sindicatos, que por sua vez têm mais experiência em lidar com o sector empresarial.





CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Boa Governação Transparência Integridade

PARCEIROS



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for development
and Cooperation SDC



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

DFID

Department for
International
Development

DANIDA



ROYAL DANISH EMBASSY IN MAPUTO

IBIS
Education for development

agir
PROGRAMA DE APOIO PARA UMA
GOVERNANÇA PÚBLICA TRANSPARENTE

SUÉCIA

ROYAL NORWEGIAN EMBASSY

Koninkrijk der Nederlanden