



MOÇAMBIQUE

Importação de Combustíveis Líquidos

Quadro institucional, processos,
riscos, perspectivas

Maputo, Junho de 2016



Centro de Integridade Pública

Abreviaturas e Acrónimos

BBL	Barril
BdM	Banco de Moçambique
BIP	Produto Interno Bruto
BM	Banco Mundial
BOL	Bill of Lading (Conhecimento de Embarque)
CACL	Comissão de Aquisição de Combustíveis Líquidos
CACL	Comissão de Aquisição de Combustíveis Líquidos
CIF	Cost Insurance, Freight (custo, seguro e frete)
CIP	Centro de Integridade Pública
CL	Combustíveis Líquidos
DAP	Delivery At Port
FOB	Free On Board (livre a bordo)
FUNAE	Fundo Nacional de Energia
GPL	Gases de Petróleo Liquefeito
ICB	International Competitive Bidding (concurso competitivo internacional)
IDE	Investimento Externo Directo
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
IGEPE	Instituto da Gestão das Participações do Estado
INNOQ	Instituto Nacional de Normalização e Qualidade
ISO	International Standardization Organization
MIREME	Ministério de Recursos Minerais e Energia
OE	Orçamento do Estado
PPP	Parceria Público-Privado
RIL	Reservas Internacionais Líquidas
SBD	Standard Bidding Document (Documento do Concurso Patronizado)
SOE	State Owned Enterprises
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
TM	Toneladas Métricas

Resumo executivo

O presente estudo tenta apresentar ao leitor, nomeadamente ao cidadão moçambicano, um diagnóstico da gestão da importação de combustíveis líquidos (CL) em Moçambique no contexto actual da crise económica, política, financeira e de reputação que o país enfrenta. A garantia das importações de combustível em quantidades e qualidades suficientes e com preços competitivos constitui um factor de importância estratégica para a vida económica e social de todos os moçambicanos e, especificamente, para o governo, os agentes económicos e as empresas de transporte terrestre, marítimo e aéreo. Contudo, há evidências de que a importação de combustíveis é susceptível a práticas de corrupção e de má gestão em momentos-chave do ciclo de importação que produzem custos adicio-

nais à economia já fragilizada.

Portanto, o estudo tem quatro objectivos, a saber:

- Descrever e analisar o quadro legal -institucional que rege a importação, armazenagem e distribuição de combustíveis líquidos em Moçambique, i.e., o Decreto 45/2012 de 26 Dezembro;
- Descrever e analisar as práticas de importação, armazenamento e distribuição de combustíveis em Moçambique durante os últimos cinco anos, com enfoque para a IMOPETRO Lda e avaliar o grau da congruência entre o quadro institucional, por um lado, e as práticas encontradas;
- Produzir uma análise de *stakeholders* relevantes e as suas relações na impor-

tação e gestão estratégica de combustíveis. Isso inclui o relacionamento interinstitucional entre a IMOPETRO e as suas empresas accionais, bem como entre a empresa e a entidade de supervisão, quer na perspectiva económica quer na da prestação de contas;

- Analisar dados e processos relevantes sobre os mecanismos de fixação dos preços da importação, dos preços praticados nos mercados nacional e internacional de combustíveis, a viabilidade e lucratividade das empresas associadas à importação (IMOPE-TRO Lda, Petromoc S.A.) bem como o possível impacto sobre o Orçamento do Estado (e.g., subsídios para combustíveis).



Em termos metodológicos o estudo foi produzido na base de entrevistas, de pesquisa e análise de dados e de literatura relevante. Foram entrevistadas 9 personalidades ligadas a instituições do governo, a indústria de petróleos, ao sector privado e bancário, a representações de instituições bi- e multilaterais de cooperação, bem como a institutos de pesquisa. Conforme o pedido dos colaboradores e entrevistados e de acordo com as normas deontológicas para estudos deste género, garante-se o anonimato das fontes. Enquanto no fim de cada secção principal o leitor encontra um resumo das **conclusões** específicas, os resultados principais do estudo podem ser resumidos da seguinte forma:

- A arquitectura e o quadro institucional-legal existente (Decreto Nº 45/2012 de 28 de Dezembro) funciona razoavelmente bem, mas nem sempre garante custo-eficiência e transparência na gestão de concursos e fixação de preços;
- O sistema de concursos operados pela IMOPETRO Lda corresponde aos padrões internacionais e garante uma gestão transparente dos concursos;
- Há evidências 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 carece de pesos e contrapesos e de mais independência das instituições como a IMOPETRO Lda e a Comissão de Aquisição de Combustíveis Líquidos (CACL) em relação ao executivo, i.e., o ministério que superintende o sector dos petróleos.
- Seria necessário estabelecer uma entidade independente de supervisão e auditoria do processo das importações de CL. Também deve ser considerada a aplicação da Lei do Direito a Informação (Lei n.º 34/2014 de 31 Dezembro);
- A empresa Petromoc S.A., maioritariamente participada pelo Estado, que é sócio maioritário da IMOPE-TRO 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 – é factor determinante da ineficiência do sistema das importações, parcialmente suportada pelos subsídios de combustível.

Na base destas conclusões **recomendam-se** reformas do sistema de importação de CL com os seguintes componentes:

- A revisão do quadro institucional do sistema das importações no sentido de aumentar a sua governação, transparência e independência do executivo. Isso poderia implicar a introdução de vários elementos novos, individualmente ou em conjunto: um maior papel de instituições de auditoria e supervisão, um *website* junto da IMOPETRO com os dados-chave sobre os concursos ou a criação de uma entidade nova, mais independente;
- Melhoramento do sistema de fixação de preços na base da fórmula plasmada na Lei 45 /2012, através de um sistema automatizado de cálculo de preços baseado em TIC e introdução de preços de referência;
- A reforma institucional, financeira e empresarial da Petromoc S.A.;
- Maior esforço de combate à corrupção em instituições-chave na cadeia das importações, incluindo CACL, ATM, Portos (CFM) e outros;
- Uma reforma do sistema dos subsídios de combustível, conforme alguns critérios e recomendações relevantes contidos num breve estudo do Fundo Monetário Internacional (FMI), publicado nos finais de 2015 e outros trabalhos afins.

Conteúdo	Tabelas e Ilustrações												
Resumo executivo 1 Introdução 2 Contexto – Breves considerações 2.1 Contexto macroeconómico 2.2 Contexto específico: Importação de combustíveis – eventos recentes 3 Quadro legal e institucional da importação de CL 3.1 Legislação 3.2 Arquitectura institucional de importações de CL 3.3 Conclusão 4 Análise dos actores principais na aquisição de CL 4.1 Ministério de Recursos Minerais e Energia (MIREME) 4.2 IMOPETRO Lda 4.3 Comissão de Aquisição de Combustíveis Líquidos (CACL) 4.4 Fornecedores 4.5 Distribuidoras 4.5.1 PETROMOC S.A. 4.5.2 Gasolineiras ‘congêneres’ e a Associação Moçambicana de Empresas Petrolíferas (AMEPETROL) 4.6 Sindicato Bancário 4.7 Banco de Moçambique 4.8 Autoridade Tributária de Moçambique (ATM) 4.9 Caminhos de Ferro de Moçambique (CFM) 4.10 Conclusão 5 Eficácia e transparência na importação e fixação dos preços de combustíveis 5.1 Gestão dos concursos 5.2 Preços de importação 5.2.1 Caso 1: Preço de seguros 5.2.2 Caso 2: Diferencial entre preço CIF e Preço FOB 5.2.3 Um breve olhar aos subsídios de combustíveis 5.3 Conclusões 6 Conclusões Finais: Riscos e perspectivas de reformas 6.1 Conclusões finais 6.2 Riscos 6.2.1 Riscos económicos 6.2.2 Risco de Corrupção 6.2.3 Risco Petromoc S.A. 6.2.4 Outros Riscos 6.3 Perspectivas de Reformas 7 Anexo: Bibliografia	Tabela 1: Demanda anual e capacidade de armazenagem de CL (em ‘000 m ³e ‘000 TM) Tabela 2: Comissão de Aquisição de Combustíveis Líquidos (CACL) – Membros Tabela 3: Preço de CL: Factores estruturantes Tabela 4: Elementos constituintes do Standard Bidding Document (SBD) Ilustração 1: Reservas Internacionais Líquidas (RIL), Abril 2015-2016 (Milhões de US\$) Ilustração 2: Importação de Combustíveis Líquidos – Arquitectura institucional Ilustração 3: Estimativa do preço de seguro na importação de CL, 2011-2016 (US\$/TM) Ilustração 4: Preços de crude, de gasóleo CIF e FOB, Janeiro 2014-Agosto de 2015 (US\$/TM) Ilustração 5: Importação de gasóleo (em TM) e diferencial preço CIF e preço FOB (USS/TM), 09/2014-02/2015 Ilustração 6: Gasóleo – Variação do diferencial entre preço CIF e preço FOB em função das quantidades importadas (em 1^6 US\$) Os autores gostariam de agradecer a todas as pessoas que colaboraram na elaboração do presente estudo, quer através de entrevistas, fornecimento de dados, leitura das versões anteriores do texto, quer através de comentários críticos. Conforme o pedido dos colaboradores e de acordo com as normas deontológicas para estudos académicos, os colaboradores mantêm-se no anonimato. Contudo, a interpretação das informações e a redacção do texto é da inteira responsabilidade do CIP e dos autores deste estudo, também assumido para todos os erros que eventualmente possam existir. Conversão <table><tr><th></th><th>Barrel (BBT)</th><th>Toneladas métricas (TM)</th></tr><tr><td>Gasóleo</td><td>1</td><td>0.1335478380</td></tr><tr><td>A1 JET</td><td>1</td><td>0.1303681270</td></tr><tr><td>Brent Crude</td><td>1</td><td>0.1367275480</td></tr></table>		Barrel (BBT)	Toneladas métricas (TM)	Gasóleo	1	0.1335478380	A1 JET	1	0.1303681270	Brent Crude	1	0.1367275480
	Barrel (BBT)	Toneladas métricas (TM)											
Gasóleo	1	0.1335478380											
A1 JET	1	0.1303681270											
Brent Crude	1	0.1367275480											



1. Introdução

O presente estudo procura contribuir para o entendimento e a análise da 'teoria e prática' de importação de combustíveis em Moçambique pelos leitores e usuários das publicações do CIP. Para muitos a disponibilidade diária de produtos petrolíferos no mercado moçambicano representa um facto consumado, apesar de rupturas ocasionais em algumas zonas geográficas do país. É geralmente reconhecido que o combustível representa, num certo sentido, uma 'seiva vital' para a economia e o bem-estar e mobilidade da população, não apenas em situação de crise. Também é sabido que a variação dos preços de combustíveis líquidos influencia, em grande parte, a economia moçambicana (Arndt et al, 2005) e a 'tranquilidade, ou não, da sociedade' (Brito et al, 2015). Mas é geralmente pouco sabido sobre os mecanismos institucionais e os desafios técnicos e financeiros associados à garantia do abastecimento regular do país com produtos petrolíferos.

Além disso, o estudo complementa uma análise sobre os custos da corrupção em Moçambique publicada pelo CIP nos meados de Maio de 2016 (CIP/CMU/U4, 2016). Neste presente documento os autores identificaram a área de importação de combustíveis como um sector bastante vulnerável à corrupção em grande escala. No 'ranking' de casos de corrupção a área de importação de combustíveis ocupa o terceiro lugar no topo da lista.

Portanto, os **objectivos do estudo são:**

- Descrever e analisar o quadro legal-institucional que rege a importação, a armazenagem e a distribuição de combustíveis líquidos em Moçambique, i.e., o Decreto 45/2012 de 28 Dezembro;
- Descrever e analisar as práticas da importação, armazenagem e distribuição de combustíveis em Moçambique durante os últimos cinco anos, com enfoque para a IMOPETRO Lda e avaliar o grau da congruência entre o quadro institucional, por um lado, e as práticas encontradas, por outro lado;
- Produzir uma análise de *stakeholders* relevantes e as suas relações na importação e gestão estratégica de combustíveis. Isso inclui o relacionamento interinstitucional entre a IMOPETRO e as suas empresas acionais, bem como entre a empresa e a entidade de supervisão, quer na perspectiva económica quer na da

prestação de contas;

- Analisar dados e processos relevantes sobre os mecanismos de fixação dos preços da importação, dos preços praticados nos mercados nacional e internacional de combustíveis e, na medida do possível, a viabilidade e lucratividade de empresas associadas à importação (IMOPETRO Lda, Petromoc S.A.), bem como o possível impacto sobre o Orçamento do Estado (e.g., subsídios para combustíveis).

O estudo focaliza, então, as instituições e os processos relevantes para a importação de CL. Aspectos ligados às questões de distribuição e subsídios ao combustível não são tratados neste estudo, menos em casos onde têm relevância no contexto da importação.

METODOLOGIA

Neste estudo foram aplicados os métodos convencionais das ciências sociais e da economia, nomeadamente uma revisão bibliográfica e análise de documentos e dados. Além disso foram conduzidas entrevistas com nove representantes da indústria do ramo de combustíveis, do restante sector privado, de instituições do governo, de parceiros internacionais e membros de institutos de pesquisa. Todos os entrevistados pediram anonimato, razão pela qual não são mencionados neste estudo, conforme as regras estabelecidas que governam a deontologia das ciências sociais.

TERMINOLOGIA

Para o benefício do leitor não ou pouco familiarizado com a terminologia específica associada ao ramo industrial estudado nesta análise, definimos alguns conceitos técnicos-chave.

O termo *Combustíveis Líquidos* (CL) refere-se a produtos petrolíferos em forma líquida destinados ao uso em máquinas de combustão (motores), entre outros. São derivados e resíduos da refinação ou processamento de petróleo e incluem gasolinas para automóveis (mogas), para aviação (avgas ou A1 Jet fuel), gasóleo (diesel), petróleo industrial (querosene) e óleos e lubrificantes. Também há produtos petrolíferos, ou seja, combustíveis em forma de gases, tais como propano e butano, denominados 'gases de petróleo liquefeito' (GPL). Estes não são o objecto deste estudo, apesar do facto de que o Decreto 45/2012 de 28 Dezembro, que regulariza os CL, abrange também os GPL. No processo de combustão estes líquidos e gases produzem energia

principalmente usada em motores e turbinas para fins de locomoção. Por isso são imprescindíveis para o transporte público e privado e para a economia de um país. Uma das características dos CL é a sua inflamabilidade. Por isso existem normas internacionais e nacionais rigorosas que regem o licenciamento, segurança, etc. de instalações ligadas a importação, manuseamento, armazenamento, transporte e distribuição dos CL. No contexto de Moçambique, estas normas são plasmadas principalmente no Decreto 45/2012, de 28 de Dezembro. As qualidades e características físicas, químicas e técnicas dos CL são normalizadas internacionalmente pela International Standardization Organization (ISO), uma entidade não-governamental baseada em Genebra (Suíça). O Instituto Nacional de Normalização e Qualidade (INNOQ) de Moçambique é membro correspondente da ISO. Não desempenha um papel na normalização dos CL em Moçambique.

Finalmente, é importante distinguir dois tipos de preços relevantes para as actividades e práticas comerciais internacionais, não apenas relacionadas com o comércio de CL. O primeiro é o **preço FOB** (*free on board*) que representa o preço da compra no mercado, incluindo o carregamento do combustível no navio que transporta a mercadoria ao porto destinatário, mas não os custos de transporte. O segundo é o **preço CIF** (*cost, insurance, freight*), que inclui o preço fob, mais os custos de transporte até ao porto destinatário e do seguro do transporte, mas não o descarregamento.

Como já foi referido, o presente estudo exclui, em grande parte, a análise do processo de armazenagem e distribuição, i.e., as questões do mercado nacional e das empresas envolvidas, bem como os subsídios de combustíveis orçados e pagos pelo governo. Este último aspecto merece apenas uma pequena reflexão (na Secção 5.2.3).

Na Secção 2, em baixo, serão analisados factores contextuais relevantes para a análise das importações de combustíveis. Segue-se a Secção 3 dedicada a resumir o quadro legal e institucional que governa a importação de combustíveis. Na secção 4 são analisados os actores principais na aquisição dos CL, enquanto a Secção 5 aborda questões da eficácia e transparência na importação e fixação dos preços de combustíveis. Finalmente, a secção 6 resume as conclusões parciais das secções anteriores, aborda as questões de riscos associados à importação de combustíveis e propõe algumas considerações estratégicas para a reforma do sector.

2. Contexto – Breves considerações

1. Contexto macroeconómico

Actualmente Moçambique passa por uma crise económica sem precedentes desde a assinatura do Acordo Geral de Paz em Roma em 1992. Uma combinação de factores internacionais e factores domésticos produzem efeitos conjugados em forma de um declínio no crescimento, um endividamento não sustentável, com a dívida moçambicana acima de 80% do Produto Interno Bruto (PIB), bem como uma pressão enorme sobre a conta corrente já deficitária das Reservas Internacionais de Liquidez (RIL) (BM, 2016). De acordo com análises feitas por pesquisadores do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), «...entre 2006 e 2015 a dívida pública total triplicou, passando de US\$ 3,5 mil milhões para mais de US\$ 10 mil milhões» (Castel-Branco et al, 2016 a). A dívida comercial aumentou oito vezes, de US\$ 300 milhões para US\$ 2,4 mil milhões. Como os autores afirmam, a força motriz atrás do crescimento da dívida pública foi a dívida não concessionária, um tipo de dívida que é mais cara, de mais curto prazo e mais difícil de renegociar em comparação aos empréstimos concessionários. Esta dívida comercial «...cresceu 13 vezes mais depressa que o PIB e chegou a 34% da dívida pública total. Em 2015, a dívida não secreta já era 67% do PIB (contra 39% em 2008), claramente para além dos limites de sustentabilidade macroeconómica» (Castel Branco et al, 2016 a). Uma parte considerável da dívida é atribuída às empresas ‘privadas’ detidas por entidades públicas, incluindo entidades associadas aos Serviços de Informação e Segurança de Estado (SISE) e ao exército. São estas ‘empresas’ que contraíram uma dívida num valor de 2,3 mil milhões de US\$, negociada clandestinamente em modalidades que contravêm não apenas normas legais e constitucionais de Moçambique, mas também práticas comerciais comuns neste tipo de negócio. No cômputo total, aproximadamente 81% da dívida comercial de US\$ 4,5 mil milhões é resultado directo do financiamento público de interesses privados no contexto da economia extractiva (Castel-Branco, 2016 a).

Uma parte considerável da dívida comercial doméstica é atribuível às empresas públicas, algumas delas subsidiadas através do orçamento. Muitas destas empresas detidas maioritariamente pelo Estado, de tamanha importância para a economia e o desenvolvimento, são deficitárias e não conseguem recuperar os custos da produção e distribuição dos serviços. Exemplos são: a Empresa Electricidade de Moçambique (EDM) do ramo da energia eléctrica; as Telecomunicações de Moçambique (TDM) com a sua sub-entidade Mcel (telecomunicações); o Fundo de Investimento e Património de Abastecimento de Água (FIPAG); as Linhas Aéreas de Moçambique (LAM) no sector de transporte aéreo; os Aeroportos de Moçambique (AdM), responsável pela gestão de aeroportos; bem como Petróleos de Moçambique (Petro Moc S.A.) no ramo de armazenamento, distribuição e comercialização de produtos petrolíferos. Em alguns casos, a qualidade e quantidade de serviços produzidos deixam muito a desejar, com um certo destaque para EDM e FIPAG. O estudo do Banco Mundial (BM), acima citado, qualifica uma parte destas empresas públicas junto com empresas privadas participadas pelo Estado (p. ex., Ematum, MAM, Proindicus), bem assim empresas de tipo Parceria-Público-Privada (PPP), como fonte de risco fiscal. Quanto às empresas públicas (ou *State Owned Enterprises* – SOE), o governo considera a metade como comercialmente não viáveis e tem planos para privatizá-las (BM, 2016).

As dívidas e a não-rentabilidade das empresas públicas são ambos resultados de práticas ineficientes e pouco transparentes de gestão das finanças e do património públicos bem como são vítimas da crise económica e fiscal que se observa desde 2015. Algumas características mais salientes dessa crise são, para além do endividamento:

- Baixos preços de matérias-primas que a economia moçambicana exporta, com destaque para o gás (-21,4%), alumínio (-12,8%) e carvão térmico (-10,7%);
- Redução da ajuda externa ao orçamento moçambicano, atribuível a factores estruturais (e.g., crise económica e revisão de prioridades políticas e fiscais na Europa) e factores conjunturais (consequência das dívidas ocultas). O peso percentual da ajuda externa no Orçamento do Estado (OE) baixou durante os últimos cinco anos de aproximadamente 40% para aproximadamente 25%. Só no período 2014 e 2015 o fluxo da ajuda externa baixou por 25% do valor do ano 2014. O congelamento da ajuda externa ao orçamento e da ajuda do FMI em Março de 2016 deixou um buraco no OE de aproximadamente 400 milhões de US\$;

“

De acordo com análises feitas por pesquisadores do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), «...entre 2006 e 2015 a dívida pública total triplicou, passando de US\$ 3,5 mil milhões para mais de US\$ 10 mil milhões» (Castel-Branco et al, 2016 a). A dívida comercial aumentou oito vezes, de US\$ 300 milhões para US\$ 2,4 mil milhões.

”

- Depreciação do valor da moeda nacional, o Metical, face ao Rand sul-africano e ao Dólar americano. Em relação à moeda americana o Metical perdeu, entre 31 de Maio de 2015 e o mesmo dia em 2016, 68,6% do seu poder de compra (BdM, 2016 a). A depreciação da moeda nacional produz automaticamente um aumento do valor actual do rácio dívida externa/PIB;
- A depreciação da moeda nacional espelha-se também em termos de troca real no comércio internacional e produz impacto negativo na taxa de inflação que subiu de aproximadamente 2% (em Abril de 2014) para mais de 18% (em Abril de 2016), encarecendo muitos produtos da primeira necessidade importados (incluindo produtos

alimentares);

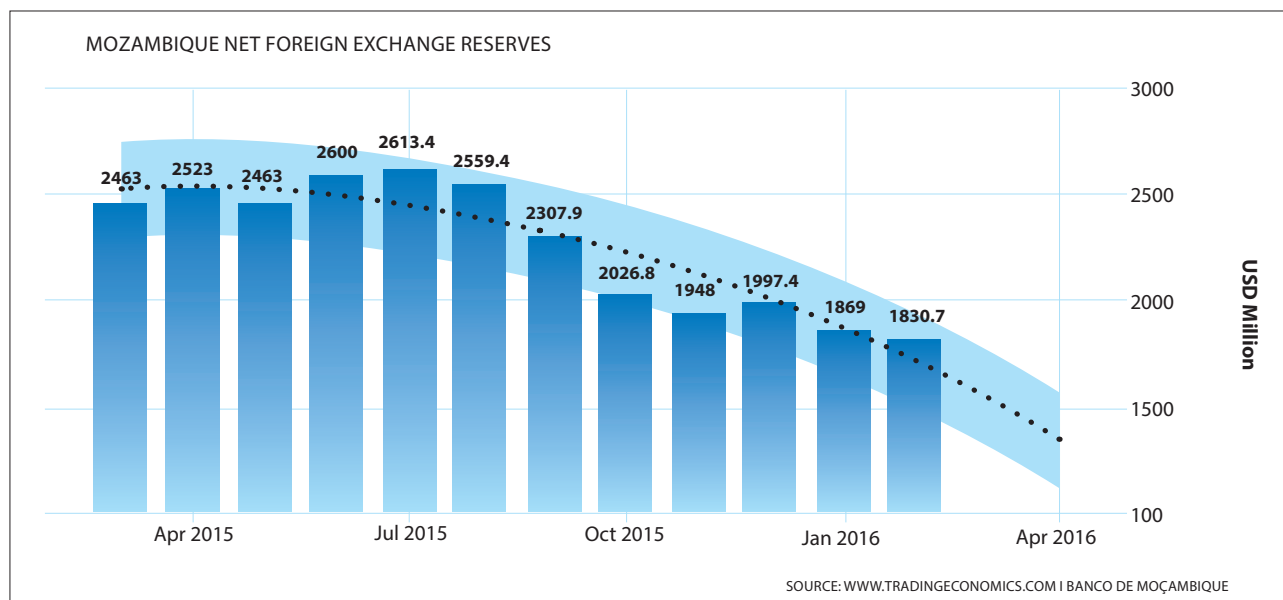
- Redução substancial do investimento externo directo (IDE), entre 2013 e 2015, de aproximadamente 40% até menos de 30% do PIB. Entre o primeiro trimestre de 2013 e o último trimestre de 2015 o IDE baixou por aproximadamente 600 milhões de US\$ (BM, 2016);
- Estagnação na arrecadação de impostos por vários motivos (ligada à “informalização” da economia, ao peso da carga tributária nas contas empresariais já bastante alto, à evasão ao fisco e à crise económica generalizada);

A guerra entre forças governamentais e forças residuais da Renamo, nomeadamente nas províncias da zona centro (Manica, Sofala, Tete) e, parcialmente, na Zambézia e Nampula, também produz

efeitos económicos e fiscais negativos. Os escassos meios financeiros são desviados para financiar importação e manutenção de material bélico. A guerra não apenas produz altos custos humanos, mas, acima de tudo, custos económicos para o transporte de pessoas e bens, o que, por seu turno, afecta o comércio e o abastecimento da população e empresas com produtos essenciais.

Como consequência da crise económica, fiscal e da dívida, a economia moçambicana, com o seu défice estrutural na balança de transacções correntes, sofre de enorme pressão sobre as RIL, necessárias para garantir não apenas o serviço da dívida, mas também a importação de bens e serviços para empresas e população em geral. A seguinte figura mostra a caída dramática das reservas em divisas que o Banco de Moçambique (BdM) gera.

Ilustração 1: Reservas Internacionais Líquidas (RIL), Abril 2015-2016 (Milhões de US\$)



Fonte: <http://www.tradingeconomics.com/mozambique/foreign-exchange-reserves/forecast>

O declínio em reservas líquidas é causado principalmente pelos factores já mencionados, nomeadamente o serviço da dívida e os gastos de importação de bens essenciais para investimento e consumo. Como o BdM observou em Maio de 2016:

«Dados provisórios mostram que no mês de Abril de 2016 o saldo das Reservas Internacionais Líquidas (RIL) reduziu em US\$ 67,2 milhões, fixando-se em cerca de US\$ 1.760 milhões. A redução das RIL decorreu, em larga medida, das vendas líquidas de divisas... no valor de US\$ 55,5 milhões,

dos quais US\$ 37,6 milhões para combustíveis e o valor remanescente para a importação de bens alimentares de primeira necessidade e medicamentos, da amortização do serviço da dívida pública externa no montante de US\$ 39,7 milhões e das transferências líquidas dos bancos comerciais no valor de US\$ 20,9 milhões» (BdM, 2016, ênfase dos autores).

Já no seu relatório de Junho de 2016, o banco central fala de *desgaste* das RIL, i.e., uma redução de US\$ 80,3 milhões para US\$ 1.713,8 milhões. Esse desgaste «... re-

sultou essencialmente, das perdas cambiais líquidas, no valor potencial de US\$ 58,9 milhões, assim como das vendas líquidas de divisas efectuadas pelo BM no Mercado Cambial Interbancário (MCI), no valor de US\$ 42,1 milhões, dos quais US\$ 22,2 milhões destinados a honrar os compromissos com a factura de importação de combustíveis líquidos e o remanescente para a importação de bens alimentares de primeira necessidade e medicamentos» (BdM, 2016 a; ênfase dos autores).

Neste cenário de crise económica o preço baixo de petróleo nos mercados principais e, por consequência, para a importação

de combustíveis parece representar alguma luz, mesmo temporária. O preço do barril de *Brent*, já bastante baixo na altura, caiu no período de Abril de 2015 e Maio de 2016 em aproximadamente 30%, com o preço atingindo o nível mais baixo de aproximadamente 38 US\$/ no mês de Março de 2016. Desde então (atá à data da redacção do presente estudo o preço vinha a subir até ultrapassar o marco de 50 US\$ por barril).

É verdade que um baixo preço de combustível representa uma lufada de ar fresco para o OE e as deprimidas RIL, uma lufada que traz ‘ganhos de oportunidade’, tomando em conta que o governo não passa os ganhos do baixo preço ao consumidor, mantendo o preço da bomba de produtos petrolíferos estáveis desde 2008. Esse ‘ganho inesperado’ (windfall gain) permite que o governo tenha um escopo mais amplo de

actuação, nomeadamente no que diz respeito ao pagamento de despesas públicas. Mas também é verdade que este ‘espaço de manobra’ pode diminuir ou pode desaparecer por completo com uma subida palpável e contínua do preço do combustível nos mercados internacionais, um factor não controlável pelo governo. Sob as presentes condições socioeconómicas e fiscais, acima descritas, uma subida acelerada do preço do combustível produzirá efeitos devastadores para o Estado e para a economia numa situação em que o governo já deve cortar o orçamento em 10% para 2016 e com a taxa de crescimento do PIB para 2016 estimada em 7% por ano, taxa que ainda nos meados de 2015 já tinha decrescido até menos de 5%. Outro aspecto importante neste contexto é o facto de que o governo de Moçambique esteve a subsidiar substancialmente o preço de venda (pre-

ço na bomba) de combustíveis até 2015, quando o preço do crude e dos CL baixaram. Desta forma, a volatilidade do preço dos combustíveis nos mercados globais traduz-se numa volatilidade do governo em assegurar a importação e pagamento, em divisas, de combustível, produto de tamanha importância para a economia moçambicana, nomeadamente no transporte (rodoviário, ferroviário e aéreo) e, por consequência, nos preços de produtos básicos de consumo, bem como nos preços e na competitividade dos produtos produzidos no país. O preço na bomba é facturado em MT. Uma subida do preço e a deterioração contínua do câmbio MT-US\$ aumentaria a pressão de voltar a subsidiar o preço na bomba para evitar um colapso no sector de transporte. Estima-se que os subsídios aos CL possam atingir entre 1.1 e 1.5% do PIB nos últimos anos (entrevista).

2. Contexto específico:

Importação de combustíveis – eventos recentes

As gasolinas licenciadas em Moçambique importam através da empresa IMO-PETRO Lda (*Operadora de Aquisições de Combustíveis Líquidos*) anualmente à volta de 1.3 milhões de Toneladas Métricas (TM) de produtos petrolíferos (basicamente gasóleo, gasolina, A1 Jet fuel). O BdM gasta uma parte considerável das RIL para financiar as importações, na média aproximada de um terço das reservas líquidas, com variações dependentes da conjuntura económica. De acordo com dados publicados pelo BdM, o país gastou em 2014 1,176 milhões de US\$ para a importação dos CL, com o valor a baixar para 608 milhões de US\$ em 2015 (BdM, 2016 b). Os produtos são comprados principalmente nos mercados do Golfo Árabe (gasóleo) e do Mediterrâneo (gasolina) e fornecidos mensalmente aos portos de Maputo/Matola, Beira, Nacala e Pemba em quantidades que variam entre 250.000 e 320.000 TM. O Porto de Quelimane é abastecido não directamente, mas sim via navio pertencente à empresa Petromoc S.A. As importações são feitas em fases, devido a insuficiente capacidade de armazenagem que varia substancialmente entre os portos e as gasolinas que operam os armazéns-tanques (*bunkers*). Enquanto, no cômputo geral, Maputo tem a maior capacidade, Beira, Nacala e Pemba têm falta de infraestruturas, apesar de uma demanda alta, nomeadamente para gasóleo e gasolina.

O gasóleo tem um peso relativo de 70% nas importações (gasolina: 21%; A1 Jet: 8%). Aproximadamente 65% das importações são destinadas aos países vizinhos sem acesso ao mar (e.g., Malawi, Zâmbia, Zimbábue), com os restantes 35% a abastecerem o mercado nacional.

Talvez seja pelos factores expostos na secção anterior, i.e., a importância estratégica do combustível para a economia, o peso da factura de importação no estoque de divisas geridas pelo BdM, a questão dos altos subsídios ao preço da bomba e as suspeitas de corrupção no sector que o tema tenha merecido um interesse especial pela parte do governo Nyusi e dos parceiros internacionais, nomeadamente o Fundo Monetário Internacional (FMI). De acordo com as fontes entrevistadas, nos finais de 2015 e por solicitação do Ministério de Recursos

Minerais e Energia (MIREME), uma equipa do FMI prestou uma assistência técnica ao governo sobre o tema da importação dos CL, fixação de preços e subsídios de combustíveis. O resultado desse trabalho, sob forma de um relatório, não foi divulgado.

Contudo, o que parece ser um resumo daquele estudo foi um artigo publicado sob o título “Reforma da Importação e dos Subsídios aos Combustíveis” num relatório intitulado *República de Moçambique. Temas seleccionados* (FMI, 2015). O artigo concluiu que o sistema actual das importações é ineficiente e pouco transparente, além de pressionar a balança de pagamento do país com o financiamento das importações em moeda estrangeira. Quanto à questão de transparência, os autores do estudo alertam o leitor sobre a preocupação com a fixação

Tabela 1: Demanda anual e capacidade de armazenagem de CL (em '000 m³ e '000 TM)

Produto	Demanda		Armazenagem (max.)		Factor de conversão
	m ³	TM	m ³	TM	
Gasóleo	1,136	954	545	458	0.84
Gasolina	400	256	219	140	0.64
A1 Jet	125	103	72	59	0.82
Total	1,661	1,312	836	657	

Fonte: Autores na base de informações da Indústria. http://www.etooolsage.com/converter/Oil_converter.asp

de preços nos anos 2013 e 2014. Os preços CIF de importação são considerados muito altos numa situação em que os preços internacionais de petróleo (crude e produtos petrolíferos) caíram, no caso do crude de 108 US\$ em Junho 2014 até à volta de 50 US\$ actualmente. Constatam os autores que «o princípio do preço mais baixo, em especial, não foi seguido nas prorrogações dos contratos adjudicados em 2013 e 2014, e não houve uma explicação clara das razões. As ineficiências do sistema de importação provavelmente resultaram num custo mais alto das importações e, portanto, da necessidade de um subsídio mais alto aos combustíveis» (FMI, 2016:28). Para já, os custos de importação são os mais altos na região da África Austral por várias razões, incluindo técnicas (dados de entrevistas). O estudo salienta também o facto de que o governo se viu forçado a titularizar apro-

ximadamente 100 milhões de US\$ (0.7% do PIB) para saldar as dívidas devidas aos distribuidores dos CL que resultaram dos subsídios acumulados, não por causa dos altos preços nos mercados internacionais, mas sim, paradoxalmente, por razões de 'ineficiências no sistema de importação' (FMI, 2015: 26). A empresa Petromoc S.A., detentora de 51% da IMOPETRO, foi identificada como um elemento fraco na importação e distribuição dos CL. Na primeira quinzena do mês de Maio de 2016, o Primeiro-Ministro moçambicano, Carlos Agostinho do Rosário, visitou a empresa petrolífera Petromoc S.A., uma das empresas públicas deficitárias. De acordo com a imprensa, o governante deixou o recado de 'fortalecer a liderança e a contenção dos custos face a crise económica' em que o país vive. Finalmente, para completar esta secção, fa-

z-se mais uma vez referência ao estudo do CIP sobre os custos da corrupção em Moçambique, acima mencionado, publicado nos finais de Maio de 2016 (CIP, 2016). Numa conversa com uma das fontes entrevistadas para esse estudo, esta sugere que houve vários tipos de corrupção associada à importação de combustíveis no período 2013-2015. O estudo conclui que a corrupção na importação dos petróleos está em terceiro lugar dos casos mais pesados de corrupção numa amostra de 36 situações estudadas no período 2003-2015, que inclui também a corrupção nas alfândegas (1º lugar) e o caso da EMATUM (2º lugar). Os temas salientados nesta secção serão analisados com mais profundidade nas Secções 4 e 5. A seguinte secção serve para apresentar o quadro legal institucional que governa a importação dos CL.

3. Quadro legal e institucional da importação dos CL

1. Legislação

O actual regime legal que governa as actividades de produção, importação, recepção, armazenamento, manuseamento, distribuição, comercialização, transporte, exportação e reexportação de produtos petrolíferos é o Decreto 45/2012 de 28 Dezembro. Este substitui e revoga os decretos anteriormente em vigor (Decreto Nº 9/2009 de 1 de Abril e Decreto Nº 63/2006, de 26 de Dezembro). Nesta secção apresentamos uma síntese das normas legais mais relevantes na óptica do tema em estudo. Outros aspectos, tais como aspectos técnicos e de segurança dos fornecimentos, do regime aduaneiro e do licenciamento, ou são ignorados ou tratados sumariamente.

Como já foi referido, esse diploma legal atribui a gestão da importação dos CL à *Operadora de Aquisições de Combustíveis Líquidos* (IMOPETRO, Lda.) em regime de exclusividade.

As **definições**, o **âmbito de aplicação** e os **objectivos** do decreto estão plasmados no Capítulo 1 do mesmo.

O **Capítulo II** trata das questões de **licenciamento**, **registo** e **vistoria** das empresas que querem exercer qualquer das actividades relacionadas a importação, armazenamento, distribuição e venda de produtos petrolíferos. Também define as taxas. A entidade competente para o licenciamento é o MIREME. A nível provincial são as suas direcções provinciais as responsáveis pelo licenciamento da actividade de retalho nos

postos de abastecimento de combustíveis, excepto no caso de distribuição, armazenagem ou abastecimento de gás natural comprimido (GNC). A nível dos municípios e distritos são os seus governos distritais que exercem a competência de licenciamento da actividade de retalho em postos de revenda nas respectivas áreas de jurisdição. No licenciamento de actividades distinguem-se três zonas geográficas, a saber:

- Zona A: circunscrições territoriais das cidades de Maputo, Matola, Beira e Nampula e as faixas ao longo da Estrada Nacional n.º 4 até 500 metros do eixo da mesma;
- Zona B: todas as circunscrições territoriais das cidades não incluídas no ponto anterior, i.e., todas as sedes distritais com postos de abastecimento de combustíveis em funcionamento;
- Zona C: áreas localizadas em distritos sem postos de abastecimentos de combustíveis; ou locais que distem a mais de 50 km de um posto de abastecimento de combustíveis operacional; ou local com postos de abastecimento de combustíveis que distem a menos de 50 km.

A lei prevê um incentivo geográfico para garantir o abastecimento de zonas remotas com produtos petrolíferos, a taxa do in-

centivo geográfico do Fundo Nacional de Energia (FUNAE) para apoiar a expansão geográfica do acesso aos combustíveis. Finalmente o Capítulo II regulariza o uso comercial das instalações de armazenagem, oleodutos etc., por terceiros, para o mercado nacional bem como para a reexportação para países vizinhos.

O **Capítulo III**, bastante relevante para o presente estudo, define as regras do jogo que dizem respeito ao **aprovisionamento de combustíveis líquidos ao mercado nacional**, incluindo a importação dos CL. Na primeira parte (secção I) estipulam-se os princípios gerais do aprovisionamento do país com CL. No contexto do presente estudo, é de salientar que a reexportação dos produtos petrolíferos deve ser autorizada depois de satisfeitas as necessidades do mercado interno. Outra estipulação relevante é a que rege a concorrência no mercado moçambicano dos CL. Reza o Artigo 35, alínea 5: 'Qualquer acordo, escrito ou tácito, entre participantes no mercado... de produtos petrolíferos para consumo nacional ou de uso de posição dominante no mercado para *obtenção de margens operacionais* acima das que resultariam de uma situação de mercado concorrencial ou que tenha como resultado a *obstrução da concorrência ou a sua redução*, nos processos relacionados com a aquisição dos produtos petrolíferos, *é interdita e deve ser punida* nos termos do presente Decreto e demais



legislação aplicável' (BR, 2016, ênfase dos autores).

Na **secção III** descreve-se o papel primordial da **Operadora de Aquisições de Combustíveis Líquidos (IMOPETRO Lda)** na importação dos CL. Esta empresa não pode operar em outras áreas ligadas ao sector, como armazenamento e distribuição. A empresa, pessoa colectiva de personalidade jurídica, autonomia financeira e patrimonial, é participada pelas distribuidoras autorizadas a operar no mercado nacional (BP, ENGEN, Galp/Petrolgal, Petromoc S.A., Puma, Sasol, Total etc.) na proporção da sua quota de mercado. A empresa nacional (Petromoc S.A.) detém, no mínimo, 51% do capital social da IMOPETRO Lda. Os estatutos da empresa bem como as suas alterações são aprovados pelo MIREME.

A função principal da IMOPETRO Lda é organizar e coordenar o ciclo de *procurement* dos CL. Isso inclui os seguintes passos:

0. Planificar as aquisições, mobilizar os fundos, preparar os cadernos de encargos, avaliar as propostas e propor a selecção do fornecedor (*trader*);
- a. Mobilizar e negociar os termos de utilização dos fundos em moeda externa para pagamento das importações, cartas de cré-

dito, garantias bancárias etc. Os membros do sindicato bancário que emite carta de garantias devem ser declarados elegíveis pelo BdM;

- b. Contratar os serviços de agentes, operadores de transportes e manuseamento de produtos petrolíferos, de seguradoras, de inspectores e despachantes etc. num regime contratual de 12 meses ou menos;
- c. Monitorar e gerir o manuseamento dos produtos petrolíferos, desde o ponto de origem até à entrada dos produtos em armazém, incluindo o transporte marítimo, procedendo a notificações, avisos e reclamações necessárias;
- d. Coordenar, entre as distribuidoras, i.e., os sócios do IMOPETRO Lda e as instituições financeiras para efeitos dos pagamentos devidos pelas importações e as Alfândegas (Autoridade Tributária de Moçambique – ATM), todos os trâmites relacionados com os despachos dos produtos e os pagamentos das imposições aduaneiras devidas, bem como quaisquer outras entidades inter-

“

...cabe à IMOPETRO Lda reportar ao MIREME, entidade supervisora, os momentos e os resultados-chave do processo de aquisição dos CL do sector, bem como monitorar os mercados e os preços e informar, diariamente, sobre a evolução dos preços dos produtos petrolíferas nos mercados globais.

”

venientes (administração portuária, CFM etc.

No que diz respeito aos concursos, a IMOPETRO actua sob a supervisão da Comissão de Aquisição de Combustíveis Líquidos (CACL). Também cabe à IMOPETRO Lda reportar ao MIREME, entidade supervisora, os momentos e os resultados-chave do processo de aquisição dos CL do sector, bem como monitorar os mercados e os preços e informar, diariamente, sobre a evolução dos preços dos produtos petrolíferas nos mercados globais. É de salientar que a IMOPETRO é apenas o gestor, facilitador e coordenador das aquisições/importações, enquanto os seus serviços são usados pelos sócios da IMOPETRO (gasolineiras/distribuidoras) que são, para todos os efeitos legais, considerados os importadores, i.e., os donos dos CL. São responsáveis pelo pagamento, na proporção das quantidades de produtos efectivamente

recebidos, do custo dos produtos e de outras despesas com a aquisição, incluindo as que ocorrem desde os desembarques até à entrada dos produtos em armazém e mais as obrigações aduaneiras. A IMOPETRO Lda pode cobrar às gasolineiras uma comissão para os serviços prestados, a fim de financiar o funcionamento e os investimentos da empresa.

A **secção IV** estipula as funções e a composição da **Comissão de Aquisição de Combustíveis Líquidos (CALC)**, entidade que supervisiona os concursos preparados, lançados e avaliados pela IMOPETRO Lda, com o objectivo de *assegurar a transparência e competitividade nos processos de aquisição* dos CL e outros produtos petrolíferos, utilizando donativos ou créditos governamentais. Em termos do decreto, a CACL pode apoiar a operadora das aquisições, opinar sobre as propostas e emite pareceres e instruções, com base

na análise da documentação dos concursos, bem como sancionar e mandar rever propostas de fornecedores. Os modelos de documentos de concurso, as propostas de adjudicação e os contratos com os fornecedores devem ser revistos pela CACL que deve efectuar também o acompanhamento da execução dos contratos respectivos, nos termos do referido decreto. Quanto a possíveis actos de corrupção, conluio e comportamento fraudulento no processo de *procurement*, a CACL pode emitir uma *declaração de não elegibilidade* para o fornecimento dos produtos ou prestação de serviços.

A Comissão, operando em instalações providenciadas pelo MIREME, é composta por sete (7) membros *nomeados pelo ministro* que superintende o sector. Eles recebem um bónus para o trabalho, suportado pela IMOPETRO Lda. São representantes das seguintes instituições:

Tabela 2: Comissão de Aquisição de Combustíveis Líquidos (CACL) – Membros

Nº DE MEMBROS COM VOTO	INSTITUIÇÃO REPRESENTADA	FUNÇÃO
1	MIREME	Presidente
1	MIREME	Secretário Executivo
1	Ministério da Indústria e Comércio	
2	Ministério de Economia e Finanças*	
1	Ministério de Transportes e Comunicação	
1	Banco de Moçambique	
Nº DE MEMBROS SEM VOTO		
1	Imopetro Lda.	
1	Gasolineiras através da Associação AMEPETROL	
1	Técnico da área, por convite do Presidente CACL	

Fonte: Decreto 45/2012 de 28 Dezembro

* Antes de Fevereiro 2015: 1 representante do Ministério de Plano e Desenvolvimento (MPD) e 1 do Ministério das Finanças (MF)

A fim de assegurar a mobilização do financiamento das aquisições, o decreto estipula a **intermediação financeira** das importações agenciadas pela IMOPETRO Lda. Deve ser efectuada mediante um ou mais contratos relevantes, com um prazo máximo de validade de 12 (doze) meses, ou outro prazo a ser aprovado pela CACL, com uma ou mais instituições financeiras

seleccionadas por concurso, no último caso associadas num Sindicato Bancário. Os seus membros devem ter liquidez suficiente e comprovada, bem como dispor de carta de elegibilidade emitida pelo BdM. O **Capítulo V** dedica-se ao **regime dos preços**, i.e., às regras que estipulam o cálculo do preço dos produtos petrolíferos, desde o preço de compra no merca-

do internacional até ao preço na bomba. Nisso são especificados, para cada produto petrolífero importado, os factores a ser observados na 'construção do preço', as respectivas definições e unidades de pesos e volumes, bem como as fórmulas de cálculo. Na seguinte tabela são apresentados os momentos estruturantes no cálculo dos preços.

Tabela 3: Preço de CL: Factores estruturantes

CUSTOS / PREÇOS		OBSERVAÇÃO
1	Preço FOB (US\$)	
2	Seguro, frete (US\$)	
3	Preço CIF (US\$)	
4	Custos portuários (US\$)	Descarregamento, uso de manifolds ¹ , demurrage etc.
5	Preço Base (PB), (US\$)	
6	Correcção do Preço Base (CPB), (US\$)	Variação dos preços internacionais; corrigir perdas ou ganhos nos períodos anteriores, revisão na base de fórmula (Artigo 65)
7	Conversão cambial	
8	Preço Base (PB), em MT	
9	Impostos fiscais	
10	Margem do distribuidor	Revisão mensal, na base de fórmula (Art.º 68)
11	Preço de venda do distribuidor (PVD)	
12	Diferencial de Transporte	
13	Margem do Retalhista	
14	Imposições fiscais (IVA)	
15	Preço de venda ao público (PVP)	Na base da fórmula
16	Subsídio de combustível	
17	Preço na bomba	

Fonte: autores, na base do Decreto 45/2012 de 28 Dezembro

Os preços de qualquer produto petrolífero devem ser revistos mensalmente e devem ser actualizados e comunicados às distribuidoras devidamente licenciadas em caso da variação superior de 3% do Preço-Base

e da alteração da modalidade de cálculo das imposições fiscais aplicáveis. Na secção é descrita a arquitectura institucional governada pela legislação aqui resumida.

2. Arquitectura institucional de importações dos CL

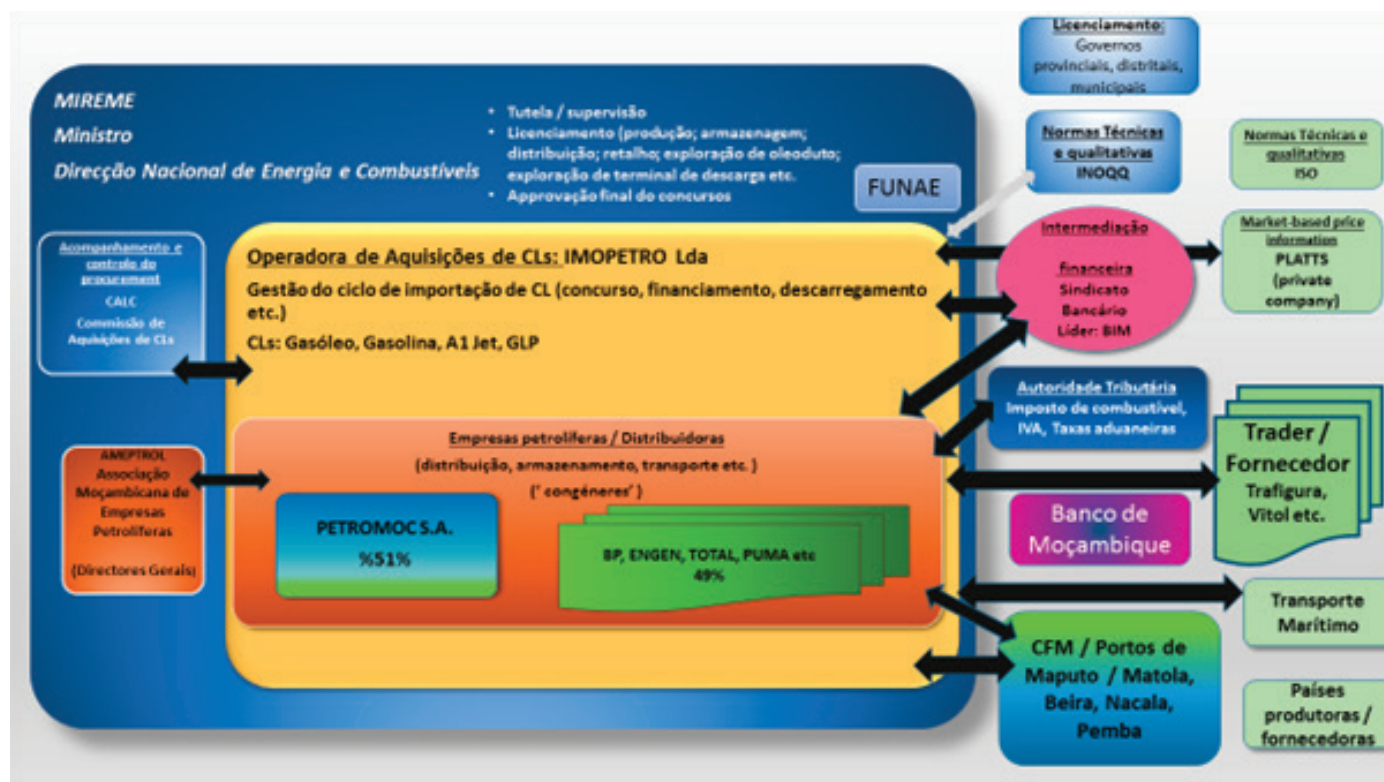
Enquanto a secção anterior resume o quadro legal que rege a importação dos CL, a arquitectura institucional, composta pelos actores nacionais e internacionais principais, é esboçada na ilustração abaixo. Nesta distinguem-se, numa forma simples, diferentes tipos de actores: os actores inter-

nacionais (marcados em verde) e os actores nacionais, subdivididos em actores estatais ou quase estatais (cor azul) e actores não estatais em termos da legislação moçambicana (cores castanha e rosa). As setas representam as relações principais entre os actores.

“ Os preços de qualquer produto petrolífero devem ser revistos mensalmente e devem ser actualizados e comunicados às distribuidoras devidamente licenciadas em caso da variação superior de 3% do Preço-Base e da alteração da modalidade de cálculo das imposições fiscais aplicáveis. ”

¹ Por exemplo, as importadoras pagam 14.55 US\$ / m3 ao CFM para uso das instalações portuárias de bombagem (manifolds). O preço é o dobro do valor cobrado em portos sul-africanos, tal como Durban

Ilustração 2: Importação de Combustíveis Líquidos – Arquitetura institucional



Fonte: autores

Pode-se depreender da ilustração que muitas instituições governamentais estão ligadas à importação dos CL, bem como empresas participadas pelo Estado (Petro-moc S.A.; CFM E.P.). O que salta à vista é que o quadro institucional-legal não prevê papel para instituições não-executivas e independentes (para além do BdM), nem para a auditoria regular das contas e processos da IMOPETRO Lda, nem para a supervisão independente do *procurement*,

nomeadamente na fase pós-concurso em que a decisão final sobre o fornecedor é tomada pelo titular do MIREME. O Instituto Nacional de Normalização e Qualidade (INNOQ), tutelado pelo Ministério da Indústria e Comércio, apesar da sua função de normalização e controlo de qualidade de produtos, também representado na ilustração, é pouco relevante no presente contexto, pois as normas para CL não são normas nacionais, mas sim internacionais.

Também não está equipado para fazer testes de qualidade dos CL importados. Estes são feitos em Durban, África do Sul, na base de amostras tiradas de todos os descarregamentos em todos os portos moçambicanos.

A Secção 4 é dedicada à análise dos actores principais na importação dos CL, a Secção 5 sujeita à análise os dois momentos-chave do processo de importação (os concursos e a fixação dos preços).

3. Conclusão

O quadro legal-institucional é considerado adequado pela maioria das fontes entrevistadas. Estas consideram-no como um instrumento feito à medida do contexto de Moçambique que, diferentemente de outros países africanos no Índico, dispõe de quatro portos para a importação de CL. A IMOPETRO Lda tem as regras de operação bem estabelecidas e garante o cumprimento das regras estabelecidas pela lei. Até as sessões de abertura dos concursos são abertas e transparentes. Pode haver desafios técnicos e de capacidade institucional, incluindo o nível da formação do pessoal-chave da IMOPETRO Lda. Mas

claramente os desafios em transparência constam na fase pós-concurso, na escolha do fornecedor e na adjudicação do concurso sob as orientações do MIREME (ver Secção 5).

Contudo, isso não significa que não haja espaço para melhorar ou adequar as regras do jogo a realidades legais. Por exemplo, a IMOPETRO Lda não dispõe de um website com os dados sobre os concursos, apesar do facto de que a Lei do Direito à Informação (Lei n.º 34/2014 de 31 Dezembro) o exige não só no sector público, mas também no sector privado, algo de importância estratégica para o país se

organizar de uma forma que permita o cidadão ter acesso a informação de interesse público. No caso das importações dos CL não existe sequer uma obrigação legal de colaborar com a ATM na documentação e informação sobre as matérias tributáveis do sector petrolífero (ver Secção 4.8).

Parece ausente do quadro legal institucional um sistema eficaz e transparente de pesos e contrapesos (checks and balances). A função de supervisão e controlo das aquisições, atribuída à CACL, está incorporada no sistema das aquisições e na linha de comando exercida pela entidade que superintende o sector. Não se trata de uma

unidade com mais independência como é, por exemplo, o caso da Supervisão de Seguros de Moçambique. Pode-se pensar, por exemplo, no Tribunal Administrativo (3ª Secção) e/ou numa comissão parlamentar da Assembleia da República (AR) como órgãos independentes de supervisão e auditoria. No caso da supervisão do *procurement*, é discutível se a Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições (UFSA) é a entidade mais apropriada dada a sua subordinação à Direcção Nacional do Património do Estado (DNPE) no Ministério de Economia e Finanças (MEF).

Além disso, a possibilidade de contestar os resultados dos concursos e os caminhos e as instâncias de reclamação por parte, p. ex., de um concorrente não estão claramente regulamentados na lei. A

legislação estabelece que é possível a punição dos infractores das regras do jogo, mas não explica os procedimentos para tal. As gasolinheiras, donas da IMOPETRO Lda, têm uma grande força de intervenção no processo de *procurement*, pois participam na abertura pública dos concursos e, de acordo com os critérios estabelecidos, podem comparar os *bids*, bem como, na qualidade de concorrentes no mercado nacional, opinar sobre *aqueles* e rejeitá-los. Contudo, uma vez a decisão final e o parecer da CACL passar para o MIREME, o poder da IMOPETRO Lda e dos seus sócios fica reduzido.

Finalmente, Moçambique, diferentemente da África do Sul, ainda não tem um regime global que governa o sector dos petróleos e CL que incluiria aspectos de ca-

pacitação institucional, formação técnico-profissional, promoção e *empowerment* do empresariado nacional etc, além de questões de licenciamento e operações técnicas na produção, importação e distribuição. O país vizinho dispõe de uma 'Carta de Petróleo e Combustíveis Líquidos' (CPL) com metas e actividades planificadas, cujo cumprimento é avaliado periodicamente. Enquanto algumas das fontes entrevistadas acham que o quadro legal-institucional estabelecido não merece alteração nenhuma, ou apenas umas melhorias das práticas e instrumentos de gestão, p. ex., através de acções de capacitação institucional, outros observadores, mais críticos, entre os quais o FMI, pensam que a arquitetura institucional e a legislação merece uma reforma profunda.

4. Análise dos actores principais na aquisição dos CL

1. Ministério de Recursos Minerais e Energia (MIREME)

Como ilustrado no gráfico acima, na Secção 3.2, o governo do dia, representado pelo ministério tem poderes bastantes em algumas fases cruciais no ciclo da importação dos combustíveis, na qualidade da entidade que superintende o sector dos petróleos. A Direcção Nacional de Energia e Combustíveis (DNEC) bem como o próprio ministro têm uma posição bastante poderosa em influenciar politicamente não apenas a composição de agremiações, tais como a CACL, mas também a selecção final dos fornecedores na fase pós-concurso. Têm a prerrogativa legal da última instância para a tomada de decisão. Desta forma pode interferir directamente na implementação do processo de *procurement*. Além disso, o MIREME mantém uma relação 'umbilical' com a empresa Petromoc S.A., antigamente uma empresa estatal, agora participada maioritariamente pelo Estado. De acordo com as fontes entrevistadas, a influência política exercida pelo ministro depende muito da personalidade, do estilo de gestão e do peso da pessoa nos órgãos do partido no poder, bem como as pressões que esta possa sofrer pelo lado do partido que forma o governo.

“

De acordo com as fontes entrevistadas, a influência política exercida pelo ministro depende muito da personalidade, do estilo de gestão e do peso da pessoa nos órgãos do partido no poder, bem como as pressões que esta possa sofrer pelo lado do partido que forma o governo

”

As fontes apontam uma grande diferença em todos estes aspectos entre o actual ministro e o seu sucessor.

A influência dos quadros mais altos do MIREME também depende, em certa medida, da capacidade técnica dos funcionários da DNEC (que acompanham a cadeia das importações e a actuação da IMOPETRO Lda e da CACL), da qualidade de supervisão e chefia e, neste último caso, também da preparação dos *dossiers* para o ministro. De acordo com uma fonte entrevistada, a qualidade técnica e a experiência dos quadros do ministério em matéria de gestão da cadeia de aprovisionamento e da sua familiaridade com os mercados internacionais dos CL está aquém do desejável durante os últimos anos. Sob estas condições, a influência e a responsabilidade do próprio ministro nos processos de tomada de decisão podem ser ainda mais acentuadas.

Portanto, estas fontes salientam a importância de formação de quadros superiores e médios, preferivelmente em colaboração com as petrolíferas internacionais, dada a experiência e a capacidade técnica acumulada por estas.

2. IMOPETRO Lda

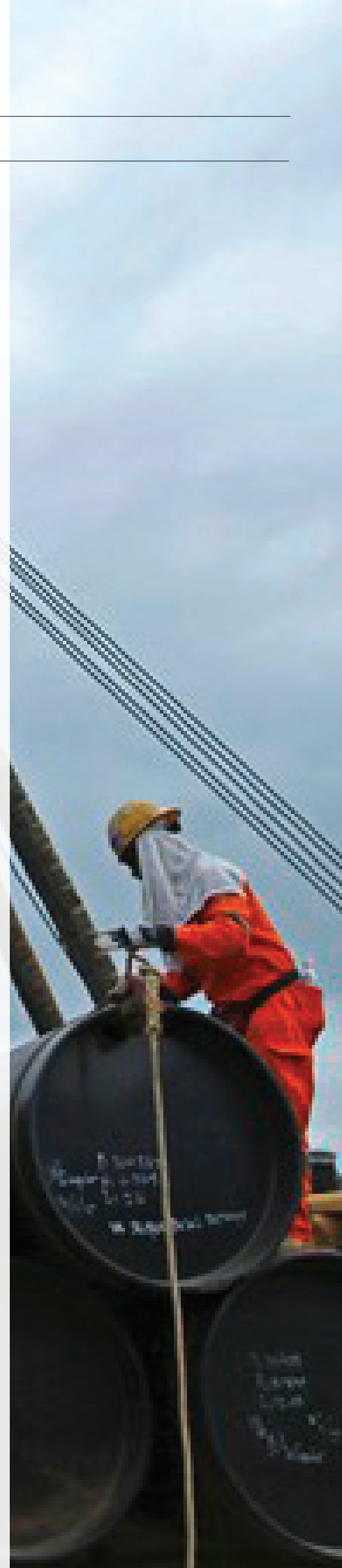
A IMOPETRO Lda é a única operadora de aquisições de combustíveis líquidos e tem, portanto, uma posição de monopólio na aquisição e importação dos CL. Os seus sócios são as empresas distribuidoras licenciadas no país, quer a nacional Petromoc S.A., detendo 51% do capital social (ainda por realizar na totalidade), quer gasolineiras internacionais.

Como já vimos na Secção 3, a IMOPETRO Lda não é o importador e dono dos CL importados, mas sim uma empresa que presta serviços às gasolineiras, basicamente para garantir e aproveitar-se de economias de escala. Num regime liberalizado, em que cada gasolineira importaria as quantidades e qualidades de CL de acordo com os seus interesses comerciais, a importação seria fraccionada e sem garantias de abastecer todo o país com os produtos petrolíferos. Nesta óptica, a proposta do FMI de liberalizar a importação de CL é problemática.

Portanto, a IMOPETRO Lda é apenas tecnicamente responsável para gerir o ciclo completo do procurement e coordenar as acções necessárias com os demais intervenientes.

A frequência do *procurement* é a de seis meses, embora a legislação permita uma frequência de até 12 meses. Cada ciclo dos dois concursos anuais compreende os seguintes passos principais:

- a. Levantamento da demanda actual junto das distribuidoras em termos de quantidade e qualidade de produtos petrolíferos, bem como portos de entrega;
- b. Observação do mercado internacional e identificação dos mercados mais económicos e preços de referência. Isso é feito através de uma assinatura de uma base de dados diária dos mercados globais de produtos petrolíferos fornecida por uma empresa americana;
- c. **Elaboração do caderno de encargo e lançamento e documentação do concurso internacional que inclui a venda do caderno (buy document)** aos concorrentes a um preço actual de 15.000 US\$;
- d. *Shortlisting*. I.e., pré-selecção e avaliação das propostas técnicas e financeiras dos concorrentes (*bidders*), quais sejam os fornecedores ('traders'), propor a selecção dos fornecedores e a submissão da documentação à Comissão da Avaliação de Concursos (CALC);
- e. Selecção da proposta mais adequada, na base dos critérios i) preço FOB, ii) preços de seguro e frete e iii) descontos e *premium* propostos pelo fornecedor. A abertura do concurso é feita publicamente, normalmente na presença dos representantes dos concorrentes e das gasolineiras. Faz-se o registo das ofertas, pelos critérios estabelecidos, numa folha, que é assinada por cada um dos concorrentes. Esta faz parte dos documentos-chave do concurso, além da oferta do concorrente;
- f. **Aprovação e decisão final sobre a selecção pelo ministro (MIREME), tomando em conta o parecer da CACL, bem como a assinatura do contrato com o fornecedor;**
- g. **Negociação** dos contratos de intermediação financeira das aquisições (garantias bancárias ao fornecedor na forma de carta de crédito) com o sindicato bancário liderado pelo Millennium BIM. Isso inclui a definição e os termos de utilização dos fundos em moeda externa para pagamento das importações e custos associados;
- h. **Negociação** e contratação dos serviços de agentes, operadores de transportes e manuseamento de produtos petrolíferos, de seguradoras, inspectores e despachantes e de quaisquer outras entidades cuja intervenção seja necessária;
- i. **Definição** dos períodos de embarque e descarregamento nos portos moçambicanos (*laycan*), confirmar os embarques e assegurar todas as acções e acompanhamento, desde o ponto de origem até à entrada dos produtos em armazém, procedendo às notificações, avisos e reclamações aos fornecedores, tripulações de navios e importadoras (petrolíferas);
- j. Accionamento da verificação da qualidade dos produtos de acordo com os padrões ISO, incluindo a examinação da contaminação dos produtos petrolíferos. Em casos de contaminação, a IMOPETRO Lda deve solicitar acções de separação de produtos ou da rejeição do carregamento, incluindo a comunicação com a seguradora responsável pela cobertura dos custos;
- k. Verificação do pagamento dos custos da aquisição a preço-base. O pagamento deve ser efectuado dentro de 90 dias contados a partir da data do Conhecimento de Embarque (*Bill of Lading* – BOL) do carregamento. Ultrapassando 105 dias, a carta de crédito bancário é accionada para satisfazer os interesses do fornecedor e as outras instituições interessadas (CFM, ATM etc.). Essa acção é muito frequente no caso da Petromoc S.A. que não consegue mobilizar os fundos necessários atempadamente (ver: Secção 4.5.1);
- l. **Coordenação entre as distribuidoras e as instituições financeiras, ATM, CFM etc, para efeitos dos pagamentos devidos pelas importações e custos associados.**
- m. As actividades da IMOPETRO Lda são financiadas através da facturação dos custos da empresa no preço da venda ao público e através do reembolso pelas gasolineiras das taxas pagas em seu lugar. A empresa é tida como autossustentável. O pagamento de bónus aos trabalhadores da IMOPETRO Lda é autorizado pelo AMOPETROL.



3. Comissão de Aquisição de Combustíveis Líquidos (CACL)

Esta Comissão, com a importante função de apoio à IMOPETRO Lda, tem potencialmente um papel-chave para a supervisão e controle dos passos-chave na aquisição de combustíveis, incluindo a função de rejeitar os resultados de concursos através de uma declaração de não elegibilidade em casos de suspeita de actos fraudulentos e corrupção. Contudo, do ponto de vista institucional, à CALC falta uma verdadeira

independência do MIREME que não apenas nomeia a maioria dos seus membros, mas assegura que as funções do presidente e do secretariado são exercidas por funcionários do próprio ministério. O seu poder é bastante limitado e a CALC carece de um poder sancionatório institucional *sui generis*. Também foi observado que a competência técnica dos seus membros nem sempre está à altura do bom entendi-

mento dos processos complexos de *procurement* de CL. À medida que isso acontece, o poder de facto fica mais a nível superior do MIREME, do qual a CALC depende em grande medida em termos de recursos humanos e materiais. Por isso, uma fonte entrevistada vê a CALC como um 'tigre de papel' que pouco faz na monitoria e correcção dos concursos, apesar das suas atribuições serem bastante amplas.

4. Fornecedores

Nos últimos anos o número de fornecedores (*traders*) que concorreram nos concursos lançados pela IMOPETRO Lda é de menos de dez empresas, entre as quais alguns grandes *global players*, a saber:

- Addax Petroleum;
- Engen Internacional Ltd;
- Glencore;
- Independent Petroleum Group (IPG);
- Total Internacional;
- Trafigura;
- Vitol.

Uma parte destas empresas é verticalmente integrada, i.e., cobre todos os aspectos da cadeia de valor do sector de petróleo

(e gás), a partir da exploração e produção do crude, refinação, comércio, transporte, armazenagem e distribuição. Isso é importante para a IMOPETRO Lda, pois nesse caso o fornecedor contratado dispõe da sua frota de navios. Em outros casos, o fornecedor tem que terceirizar a parte do transporte. Neste caso, as companhias marítimas e os seus navios devem ser avaliados numa forma criteriosa que segue padrões internacionais e com recurso a uma classificação em três listas: negra, verde e branca. De acordo com uma fonte entrevistada, os fornecedores «são todos maus ou todos bons, do ponto de vista daquilo que o parceiro no negócio quer». Isso significa que

estes jogam pelas regras estabelecidas pela lei quando a IMOPETRO Lda o exige, mas podem violar as regras ao benefício dos seus próprios interesses, se as instituições envolvidas no processo do concurso o permitirem. Se são criados espaços para corrupção, participam na corrupção.

De acordo com as fontes entrevistadas, entre 2013 e o presente, os *traders* seleccionados e contratados foram Vitol e Trafigura (a partir de Setembro de 2015). Entre 2013 e 2014 o contrato com a empresa Vitol foi prorrogado duas vezes, apesar de ter sido eliminado na avaliação do concurso inicial, alegadamente por decisão política da então chefia máxima do Ministério de Energia.

5. Distribuidoras

Como vimos nas secções anteriores as distribuidoras ou gasolineiras são as donas dos CL importados e responsáveis pelo pagamento dos custos de importação.

Chamadas no meio da indústria petrolífera de 'congêneres', são sócias da IMOPETRO Lda. Nesta secção analisamos, primeiro, a gasolineira nacional, a Petromoc

S.A., de maior importância no contexto do presente estudo, para depois dar um breve olhar às suas congêneres internacionais.

a). PETROMOC S.A.

A empresa sucedeu em Maio de 1999 a Empresa Nacional de Petróleos de Moçambique, E.E. fundada em 1977. O Estado participa no capital social com 60%, o Instituto de Gestão das Participações do Estado (IGEPE) com 20% e os trabalhadores da empresa com os restantes 20%. Já foi referido que a empresa detém, por lei, 51% do capital social da IMOPETRO Lda (Decreto 54/2012, Artigo 40).

A empresa, na qualidade de gasolineira (distribuidora), serve através da sua rede de bombas aproximadamente 40% do

mercado nacional. Um segundo ramo da empresa é o do armazenamento dos CL e reexportação para países vizinhos (Zâmbia, Zimbabwe, Malawi e República Democrática do Congo) e opera *bunkers* em todos os portos principais de Moçambique e *manifolds* nos Portos de Nacala e Pemba. Os seus tanques de armazenamento têm uma capacidade de aproximada de 500,000 m³. Também presta assistência técnica aos grandes clientes.

O papel da Petromoc S.A. na cadeia de gestão das aquisições dos CL, em geral, e, par-

ticularmente, respeitante ao seu papel na IMOPETRO Lda, é bastante questionado pelas várias fontes contactadas no âmbito da pesquisa para este estudo. Os principais pontos levantados são:

- A maioria dos 51% no capital social da IMOPETRO Lda é apenas de *jure*, mas não de facto, como o estudo do FMI afirma. Fontes perto da matéria dizem que a sua quota do capital ainda não é realizada;
- A Petromoc S.A. nem sempre

consegue mobilizar o financiamento para a liquidação das facturas de importação dos CL encomendados pela empresa. Por isso, a liquidez necessária é gerada através das garantias bancárias do sindicato bancário. Isso aumenta o endividamento da empresa junto do sector financeiro do país;

- A empresa tem reputação de ter altas dívidas, estimadas por *insiders* num valor de até 200 milhões de US\$ junto dos bancos e de 50-60 milhões de US\$ junto das instituições do Estado (dados das entrevistas). De facto, uma destas fontes afirmará que a Petromoc S.A. é 'uma empresa tecnicamente falida'. Apesar disso, os bancos comerciais colaboram com ela até um certo ponto, pois este cliente paga um encargo de juro anual até 30 milhões de US\$;
- Devido ao seu endividamento a empresa tem dificuldades e atrasos em refinarçar as suas importações de combustíveis e a sua armazenagem através de garantias bancárias. Por isso, regra geral, as reservas obrigatórias dos CL nas instalações de armazenagem da empresa nos portos de Moçambique não são cumpridas;
- Para além da falta de capacidade de armazenagem e, por isso, demoras no processo de atracar e esvaziar os navios (*ullage*) nos portos moçambicanos, a falta de capacidade da empresa Petromoc S.A. de mobilizar atempadamente o financiamento para a importação e descarregamento de CL são consideradas uma das causas dos altos custos *de demurrage* observados. Estes são mais altos em comparação aos outros portos em países na costa africana do Índico, tal como África do Sul. Estes custos devem ser pagos, *pro rata*, por todos os importadores. Por isso, a demora na mobilização de fundos pela parte da Petromoc S.A. representa uma externalidade negativa, i.e., representa custos extras para as outras gasoleneiras participantes na IMOPETRO Lda que não têm essas dificuldades;
- As outras gasoleneiras, algumas das quais *big players* no mundo internacional de petróleo, dificilmente aceitam um *primus inter pares* (em termos jurídicos) na IMOPETRO Lda com as fraquezas institucionais e financeiras que tem;
- O relacionamento entre as chefias da Petromoc S.A. e da IMOPETRO Lda, por um lado, e o primeiro dos quadros séniores do MIREME, por outro, é considerada pouco transparente, sendo propenso a práticas de corrupção, a conflito de interesses e a interferência política. As fontes entrevistadas enfatizam que o actual Director Geral da IMOPETRO Lda, um antigo funcionário da Petromoc S.A., foi indicado pela direcção desta empresa antes de ser formalmente confirmado e empossado pelo MIREME em 2013. Alegam as fontes que, naquela altura, a empresa várias vezes foi chamada pela antiga liderança do MIREME para financiar a compra de veículos e bilhetes de passagens internacionais para altos quadros do ministério.
- A gestão ineficiente da empresa manifesta-se, entre outros, na estrutura dos custos. Alega-se que os custos de consumo e da representação são altos em relação aos custos para investimento em infraestruturas estratégicas.
- A prática de terceirização das bombas de gasolina da empresa, a favor de altos funcionários do Estado, é considerada como uma forma imprópria e pouco transparente de promoção de actividades no sector privado. É provável que esta prática possa violar as normas da Lei da Probidade para servidores públicos, nomeadamente os estipulados nos seus Artigos 26 (Lei N° 15/2012 de 14 de Agosto), notadamente quando se trata de funcionários da instituição que superintende o sector.

Contudo, é geralmente aceite pelas fontes entrevistadas que é imprescindível que haja uma empresa nacional como a Petromoc S.A. no cerne das importações, com a tarefa principal de garantir o abastecimento de todo o país com produtos petrolíferos, incluindo nas zonas remotas. Nestas, por causa do mercado listado e os altos custos de acesso, as gasoleneiras internacionais não têm muito interesse em investir, nomeadamente sob condições de subsídios ao combustível. Este papel estratégico da empresa é considerado o motivo principal para o governo ter decretado a sua maioria de 51% na IMOPETRO Lda. Outro motivo pode ter sido o controlo de fases importantes dos concursos pelo ministério do sector.

Quanto aos subsídios pagos às gasoleneiras nos últimos anos para manter estável o preço na bomba, de facto, uma parte serve para recompensar a Petromoc S.A. para os seus custos adicionais justificados pelo seu papel estratégico. Contudo, conforme o FMI recomenda, esta parte do subsídio deveria ser paga directamente à empresa (FMI, 2015: 28). Desta forma, seria registada no OE e gerida através do e-sistafe e mais facilmente escrutinada pelo governo, o legislador e as instâncias de auditoria.



b) Gasolineiras 'congéneres' e a Associação Moçambicana de Empresas Petrolíferas (AMEPETROL)

As outras gasolineiras associadas junto com a Petromoc S.A. à IMOPETRO Lda representam, regra geral, empresas que fazem parte de grandes companhias, verticalmente integradas, do sector dos petróleos e gás, licenciadas e a operarem em Moçambique. Exemplos são a BP, a Engen, a Petrogal (Galp), a Puma, a Total e outros. Têm uma grande experiência internacional bem como alta capacidade técnica na distribuição, venda e *marketing* dos seus produtos. No mercado nacional os maiores concorrentes da Petromoc S.A. são a Petrogal (Galp) e Total que concorrem para o segundo lugar no mercado nacional, atrás da Petromoc S.A. Muitos deles têm também interesses nos mercados

dos países vizinhos, pois os subsídios de combustíveis que o governo pagou para manter o preço estável na bomba não representam um incentivo para as gasolineiras investirem dinamicamente no país, por exemplo, em instalações de armazenagem de CL para o mercado nacional.

Em 2001 as gasolineiras estrangeiras, junto com a Petromoc S.A. e a IMOPETRO Lda, lançaram a Associação Moçambicana de Empresas Petrolíferas (AMEPETROL). A associação tem por objectivo debater os problemas da indústria petrolífera com o governo e parceiros económicos, bem como a apresentação de ideias e projectos para a evolução do sector em Moçambique. A associação representa

um tipo de *lobby* que tenta discutir com o governo as preocupações da indústria quanto a política do sector, a depreciação do metical vs. US\$ e os subsídios de combustíveis. De acordo com uma fonte, a AMEPETROL é um actor de menor importância no *business* dos CL.

Há alegações no sentido de existirem também *lobbyistas* individuais, p. ex., um ex-membro da CALC, bem enquadrado quer junto de fornecedor quer do governo, que tentam influenciar o governo e a IMOPETRO Lda a dar preferência a um ou outro fornecedor, na fase dos concursos. Contudo, é difícil corroborar esta alegação de uma das fontes entrevistadas.

6. Sindicato Bancário

A função principal do sindicato bancário liderado pelo Millennium BIM é garantir o financiamento das importações, e dos custos associados, em US\$, através de cartas de crédito. Isso assegura ao fornecedor que os fornecimentos dos CL são pagos. Existe um prazo de 90 dias para o pagamento contado a partir da data do BOL. O prazo pode ser prorrogado por 15 dias. Em caso da distribuidora não pagar as suas importações até essa data, a garantia bancária é accionada para pagar ao fornecedor. O sindicato também faculta créditos de curto prazo (em MT).

Como vimos atrás, na secção sobre a Petromoc S.A., essa situação é frequente nesta empresa, que não teria acesso a divisas e

crédito sem as garantias bancárias. Por isso está endividada para com alguns membros do sindicato bancário. Este cobra pelos seus serviços uma 'comissão do sindicato', bem como uma 'comissão de garantia' de, respectivamente, 0.5% e 1% do valor da factura. A incapacidade da Petromoc S.A. de mobilizar financiamento é um bom negócio para a banca. Estima-se que em 2014 o sindicato tenha arrecadado cerca de 30 Milhões de US\$ em comissões ligadas à importação dos CL.

A razão de ser da formação e do envolvimento nas aquisições dos CL de um sindicato bancário é banal: nenhum dos bancos licenciados em Moçambique reúne, sozinho, os requisitos estabelecidos no Decreto

45/2013 em termos de disponibilidade de liquidez e moeda estrangeira para garantir o pagamento das importações junto dos fornecedores. Mas a colaboração entre os bancos não é sempre harmoniosa por causa de diferenças na cultura institucional (bancos sediadas na Inglaterra vs. bancos sediados em Portugal) e dos altos custos de transacção entre e dentro dos bancos. Dado o facto de que as importações têm que ser pagas em divisas, as sedes dos bancos ou os seus parceiros no estrangeiro devem ser consultados e são eles que devem mobilizar os recursos para substanciar as garantias. Mas nota-se uma certa fadiga de ter que mobilizar garantias para uma Petromoc S.A. altamente endividada e mal gerida.

7. Banco de Moçambique

O BdM entra na cena das importações dos CL em duas formas. A primeira é a necessidade de manter as RIL consignadas em quantidades suficientes para garantir os pagamentos das importações de CL. Como vimos atrás, o BdM gasta, em média, no mínimo 40% das RIL para a importação dos CL.

A segunda função do BdM é a de efectuar

as transferências (em US\$) dos pagamentos das importações feitas pelas gasolineiras aos fornecedores para as contas das respectivas empresas (p. ex., no Kuwait, Singapura etc.). A base material são as garantias bancárias do sindicato que servem para o BdM assumir e honrar os pagamentos ('*undertaking*'). Nessa base, os pagamentos

a favor do fornecedor podem ser efectuados directamente pelos bancos comerciais. Outra opção é a de solicitar à repartição do BdM responsável pelas transacções estrangeiras que efectue o pagamento directamente na conta do fornecedor via contas bancárias que o Banco Central mantém no estrangeiro.

8. Autoridade Tributária de Moçambique (ATM)

A importação e distribuição de combustíveis representam uma importante fonte da receita nacional. Para além das taxas aduaneiras de 5% para todos os produtos cobradas no momento da importação dos produtos petrolíferos, a ATM ainda arrecada outras receitas fiscais associadas ao sector petrolífero, a saber:

- Taxa fixa por unidade de produto cobrada no momento das importações, com distorção a favor de A1 Jet e a custo de gasolina e gasóleo;
- IVA uniforme de 17% sobre o preço líquido do retalho de combustíveis (com excepção de A1 Jet);
- Taxa sobre combustível.

Por isso é importante que a ATM esteja em posição de projectar, planificar e documentar as transacções tributais associadas ao

sector petrolífero e tenha toda a documentação e informação relevante, proveniente da IMOPETRO Lda e dos seus sócios, sobre a importação e distribuição dos CL, incluindo sobre as quantidades e qualidades que transitam para os países vizinhos a partir dos portos moçambicanos.

Os descarregamentos dos CL são armazenados nos *bunkers* em regime de *bond* alfandegário, i.e., sob o controlo das alfândegas, desde o momento do descarregamento até à saída dos CL dos *bunkers*. As alfândegas monitoram os CL em *bond* e as suas mudanças através de um impresso ("W7") em que se registam as saídas ou para o mercado doméstico (código A1) ou para a reexportação (código E6). O momento de saída do CL dos tanques constitui, técnica e legalmente, o acto da importação.

Contudo, vários estudos sobre corrupção concluíram que um dos palcos principais dos actos de corrupção são as alfândegas.

Um dos trabalhos acima referidos documenta, com referências a vários estudos de caso, que as práticas incluem pagamento de suborno bem como subfacturação, i.e., a manipulação das quantidades, qualidades e classificações das mercadorias importadas (CIP, 2016, secção 5).

Sem a documentação relevante e harmonizada entre as instituições-chave sobre todo o processo de importação dos CL não é possível estimar o que é que a ATM e o governo podem esperar em termos de receitas provenientes do sector petrolífero. Por isso é urgente considerar a inclusão dum representante da ATM no CACL e organizar uma base de dados que permita a ATM projectar e planificar as receitas provenientes dos combustíveis, incluindo das reexportações e, talvez, harmonizar e simplificar os vários tributos que incidem sobre a importação, distribuição e consumo dos CL.

9. Caminhos de Ferro de Moçambique (CFM)

Os Caminhos de Ferro de Moçambique (CFM) operam os portos do país. No caso de importação de produtos petrolíferos, eles providenciam as instalações e os serviços portuários no momento da atracagem e descarregamento dos navios-tanques que transportam esses produtos. A taxa para estes serviços, incluindo o uso dos *manifolds* para bombear os produtos nos tanques, está acima de 14 US\$ por metro cúbico dos produtos petrolíferos descarregados. Esta taxa representa aproximadamente o dobro das taxas cobradas nos principais portos da África do Sul. Por exemplo, com uma importação dos três tipos de combustíveis, numa quantidade de 166.58 milhões de m³, os CFM deveriam ter facturado aproximadamente 2,43 milhões de US\$. Em princípio, este valor deveria ser custeado pelas petrolíferas licenciadas em Moçambique (Petromoc S.A., BP, Engen, Puma, Total etc.) a favor dos CFM. Contudo, uma parte desta receita ficou na mão da Petromoc S.A., que é a proprietária dos *manifolds* nos portos de Nacala e Pemba. Neste caso, são as congéneres da Petromoc S.A. na IMOPETRO Lda que subsidiam esta empresa pública.

Neste contexto é necessário lembrar ao leitor de um estudo comparativo que mostra que os custos de oportunidade no uso dos portos de Moçambique são mais altos do que na África do Sul por causa da corrupção (Sequeira & Djankov, 2013). Quer estes custos, quer os altos custos operacionais fazem-se sentir, mesmo que marginalmente em relação a outros elementos de custo, no preço que o consumidor em Moçambique pelo combustível.

Outro problema é a falta de segurança e o roubo sistemático nos portos, envolvendo funcionários, 'pescadores' (na qualidade de donos de barcos), camionistas, empresas de segurança etc. A diferença entre as quantidades facturadas e descarregadas na importação é largamente atribuível ao roubo dos CL nos portos (dados das entrevistas).

“

Os Caminhos de Ferro de Moçambique (CFM) operam os portos do país. No caso de importação de produtos petrolíferos, eles providenciam as instalações e os serviços portuários no momento da atracagem e descarregamento dos navios-tanques que transportam esses produtos.

”

10. Conclusão

Em jeito de conclusão resumida desta secção apresentamos os seguintes pontos principais:

- A entidade supervisora do sector, o MIREME, fazendo parte do executivo do dia, exerce bastante influência institucional e política na determinação dos resultados de concursos, nomeadamente na fase pós-concurso, em que no ministério se toma a decisão final sobre o fornecedor;
- A IMOPETRO Lda, participada maioritariamente pela Petromoc S.A. e as suas congéneres internacionais, desempenha a função exclusiva de executar e coordenar os momentos-chave das aquisições dos CL da melhor maneira possível dentro do quadro legal-institucional. A gestão dos concursos deve ser considerada efectiva e transparente. Contudo, a IMOPETRO Lda opera o complexo sistema de gestão de concursos basicamente de forma manual, i.e., sem sistemas automatizados baseados na Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) e em rede com outras

instituições-chave (p. ex., ATM);

- Os poderes e funções de controlo e supervisão atribuídos pela CACL são insuficientes para garantir eficácia e transparência nos concursos, com a instituição sem independência institucional suficiente da entidade supervisora (o MIREME). Um actor importante, a ATM, não faz parte da CACL. Nota-se a falta de uma instituição independente de supervisão e auditoria;
- A Petromoc S.A., a sócia maioritária da IMOPETRO Lda *de jure*, não *de facto*, é uma empresa participada maioritariamente pelo Estado. É evidente que não é gerida de uma forma eficaz e transparente, mas é 'subsidiada' indirectamente pelo sindicato bancário e pelo próprio Estado, e causa custos de oportunidade às suas congéneres da IMOPETRO Lda.

Na próxima secção analisamos a forma em que os actores interagem na gestão de concursos e na fixação de preços dos CL, sob o ângulo de eficácia, eficiência e transparência.

“

A Petromoc S.A., a sócia maioritária da IMOPETRO Lda de jure, não de facto, é uma empresa participada maioritariamente pelo Estado. É evidente que não é gerida de uma forma eficaz e transparente, mas é 'subsidiada' indirectamente pelo sindicato bancário e pelo próprio Estado, e causa custos de oportunidade às suas congéneres da IMOPETRO Lda.

”

5. Eficácia e Transparência na Importação e Fixação dos Preços de Combustíveis

Nesta secção focalizamos os momentos-chave da importação dos CL: os concursos e o mecanismo de determinação dos preços. Obviamente os dois momentos estão interligados, nomeadamente no que diz respeito ao preço CIF das importações que

é resultado da escolha do fornecedor através do concurso lançado pela IMOPETRO Lda. E essa ligação entre concurso e preço da importação é o foco da análise adiante apresentada. Tomando em conta os elementos de custo na fórmula da composição

consecutiva do preço do combustível, como apresentado na Tabela 3, é óbvio que existem outros factores que determinam o preço na bomba. Esses factores são largamente negligenciados neste estudo, tomando em conta o foco temático.

1. Gestão dos concursos

Já nas secções anteriores referimos que os momentos-chave dos concursos geridos pela IMOPETRO Lda (lançamento, avaliação, monitoria etc.) obedecem ao critério de transparência, com base na aplicação rigorosa dos

critérios estabelecidos na legislação. Agora seguem as regras da *International Competitive Bidding* (ICB), com normas e procedimentos análogos aos definidos pelo Banco Mundial (WB, 2011), ajustados ao Decreto 45/2012.

A parte central do concurso é o 'documento do concurso padronizado', i.e., o *Standard Bidding Document* (SBD). Em inglês, a língua oficial no concurso, o SBD é estruturado da seguinte maneira:

Tabela 4: Elementos constituintes do Standard Bidding Document (SBD)

	INGLÊS (ORIGINAL)	PORTUGUÊS*
A	Instructions to Bidders (ITB)	Instruções aos Concorrentes
B	Bid Data Sheet	Folha dos Dados do Concurso
C	General Conditions of Contract (GCC)	Condições Contratuais Gerais
D	Special Conditions of Contract (SCC)	Condições Contratuais Especiais
E	Specifications and Schedule of Requirements	Especificações e Escopo dos Requisitos
F	Bid Form and Price Schedules	Impresso do Concurso e Planilha de Preços
G	Bid Security Form	Impresso de Segurança do concurso
H	Contract Form	Impresso do Contrato
I	Performance Security Form	Impresso de Desempenho de Segurança
J	Purchaser's Notice of Award to Successful Bidder	Aviso do Comprador de Adjudicação ao Licitante seleccionado
K	Seller's Acknowledgment of Notice of Award	Aviso de Acusação do Fornecedor do Aviso ao Comprador
L	Information on Discharge Port/Ports	Informação sobre Porto(s) de Descarregamento

Fonte: Indústria | * Tradução dos autores

O SDB contém todas as informações relevantes e necessárias quer para o comprador (as gasolinehas), o gestor do concurso (IMOPETRO, Lda. e os seus sócios), a CALC, o MIREME, quer para o fornecedor. Como salientamos na secção 4.2, o SBD serve como 'guia' de concurso e permite a IMOPETRO Lda fazer um trabalho eficaz e transparente.

Os desafios na gestão dos concursos residem na fase pós-concurso e na gestão e monitoria da implementação dos processos complexos da importação dos CL com as suas exigências legais, institucionais, técnicas e de governação.

Já foi constatado que a arquitectura montada para o processo de tomada de decisão nos concursos permite influenciar politicamente a IMOPETRO Lda e a CACL, quer pelo MIREME, quer pelo sector privado, particularmente na fase decisória. Já vimos que, por influência política da chefia do MIREME nos anos 2013 e 2014, o contrato com um *trader* foi indevidamente prorrogado duas vezes, sem que a IMOPETRO Lda e a CACL tivessem tido poder e capacidade decisório suficiente para contornar esta interferência. E há suspeitas, não provas, de que *lobbyistas* da indústria tentam exercer influências a favor de uma empresa ou de outra nas várias fases de um concurso e no ciclo das aquisições. E vimos, na secção 4.3, que a CACL tem a função, *de jure*, para supervisionar e controlar os concursos, mas sem, *de facto*, ter a independência e o poder de sancionar efectivamente a interferência política ou actos fraudulentos. Aspectos técnicos também contam na ges-

“ Os desafios na gestão dos concursos residem na fase pós-concurso e na gestão e monitoria da implementação dos processos complexos da importação dos CL com as suas exigências legais, institucionais, técnicas e de governação. ”

tão eficiente e transparente dos concursos e na execução dos contratos. Vários exemplos ilustram estes desafios. Por exemplo, na prática apenas o preço da gasolina é cotado em US\$/TM, enquanto os preços de gasóleo e A1 Jet são cotados

em US\$/BBL. A facturação é em US\$/TM. Portanto, é necessária a conversão das quantidades de gasóleo e A1 Jet de BBL em TM. Nesta operação deve ser observada a densidade específica de cada um dos CL. A própria conversão pode ser uma fonte de erros ou de intenções fraudulentas, neste caso pelo fornecedor. Obviamente a verificação dos erros, quer na proposta quer na facturação e no descarregamento representa um trabalho adicional para a IMOPETRO Lda e os inspectores nos portos contratados.

Outros desafios da gestão estão ligados à facturação das importações. Um refere-se à monitoria da diferença entre as quantidades facturadas e as quantidades descarregadas, causada pelos roubos sistemáticos dos CL nos portos, no período entre a entrada e a atracagem do navio no porto e no fim do descarregamento e da distribuição dos produtos nas instalações de armazenagem. Estas diferenças parecem marginais em relação aos volumes importados, pelo que isso pode não pesar necessariamente num único descarregamento, mas pode pesar bastante, em termos de prejuízos, durante um período mais longo, p. ex., de um ano. Outro exemplo é a verificação do cumprimento das estipulações legais que regem a forma como a factura deve ser apresentada, nomeadamente no que diz respeito ao cálculo do preço FOB na base de preços referenciais. Enquanto um fornecedor apenas usa a média do preço num período de poucos dias antes e depois da data da encomenda, outros cumprem o critério de se basear no preço médio mensal de um pe-

ríodo de 12 meses (dados das entrevistas). Um último exemplo para ilustrar os desafios na gestão de concursos enfrentados pela IMOPETRO é a verificação da qualidade dos combustíveis descarregados nos portos. A contaminação dos combustíveis parece ser um acontecimento relativamente frequente. Por razões técnicas e comerciais, os diferentes produtos petrolíferos importados não chegam aos portos moçambicanos em navios separados para cada um dos produtos, mas sim no mesmo navio. Neste caso, a contaminação pode aconte-

cer no descarregamento e bombagem aos armazéns (*bunkers*). Mas também a contaminação, i.e., a mistura entre combustíveis de maior e menor qualidades pode acontecer já nos carregamentos no navio, a partir da fonte, obviamente algo comercialmente vantajoso para o vendedor. Por consequência, a inspecção e o controlo da qualidade dos CL não são apenas obrigatórios, mas sim uma necessidade. Em casos de contaminação, laboriosos e caros processos de separação dos CL devem der encetados, a custo da seguradora e somado à capacidade

reduzida de armazenagem, caso o combustível já tenha sido bombado no *bunker*. Os custos de oportunidade podem ser particularmente altos em portos com capacidade de armazenagem limitada (como Nacala e Pemba) e o processo de separação dos combustíveis e do acerto de contas pode-se arrastar por meses.

Esta breve análise e os exemplos dados demonstram a necessidade de melhorar quer a arquitectura, quer os mecanismos técnicos dos concursos. Neste sentido, propostas concretas são oferecidas na secção 5.3.

2. Preços de importação

Conforme a Tabela 3, a componente-chave na oferta de um fornecedor é o preço CIF, composto pelo preço FOB para cada um dos três produtos petrolíferos e os custos do seguro (*insurance*) e transporte/frete. Os preços FOB e CIF normalmente variam, grosso modo, ao longo do tempo numa certa consonância, com uma diferença, em média, de entre 9.0 e 14% em relação ao preço FOB. O último é o factor determinante, pois reflecte

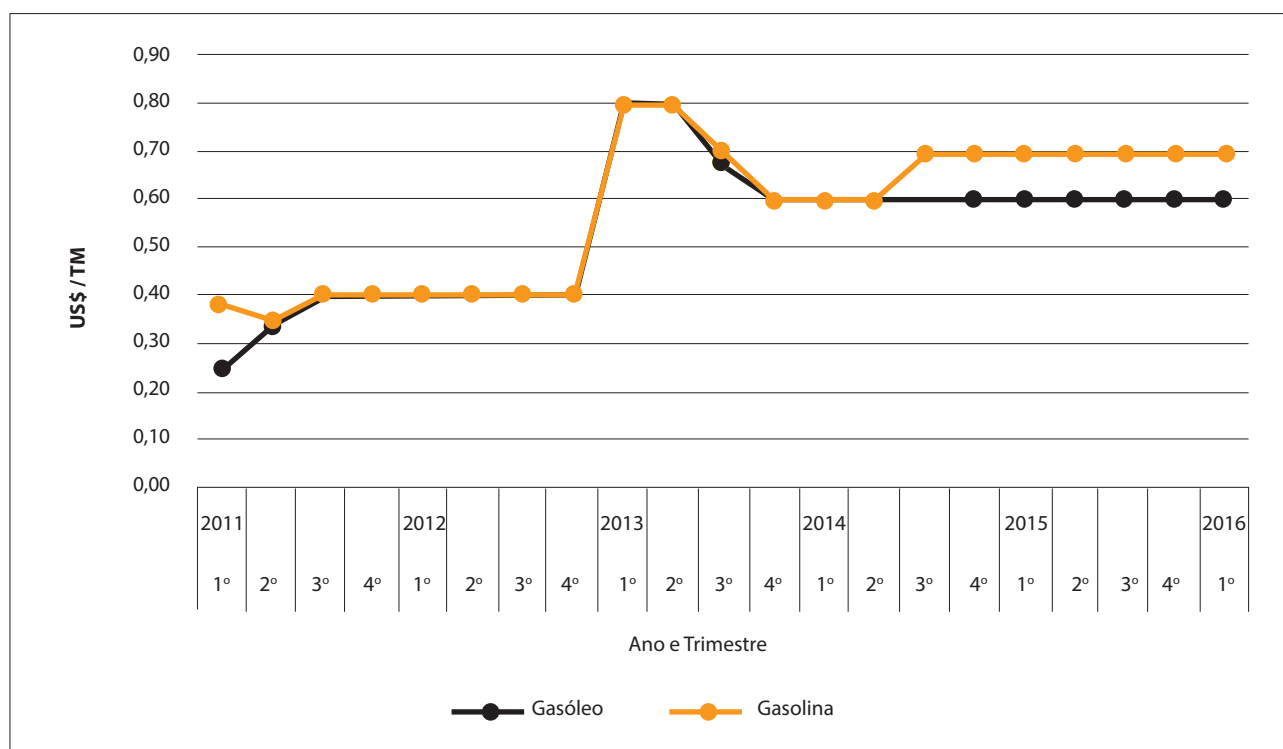
em grande medida a variação do preço do crude. A percentagem da diferença, ou seja, da margem adicionada ao preço FOB varia entre os produtos petrolíferos, com uma margem mais baixa para Jet A1 e uma margem mais alta para gasolina, principalmente devido ao maior grau de inflamabilidade da última. Enquanto o preço FOB é determinado pelo preço de referência nos mercados internacionais monitorados pelo serviço

PLATTS, os custos de seguro e frete podem também variar bastante nas ofertas dos *bidders* ou fornecedores que entram no concurso. De facto, tanto o preço do seguro como o do frete são critérios de avaliação das propostas submetidas pelos concorrentes. A variação do preço do seguro, analisado na secção seguinte, é influenciada pela variação dos riscos do transporte marítimo avaliados pelas empresas seguradoras.

Caso 1: Preço de seguro

A evolução da componente 'seguro' no preço CIF nas importações dos CL em Moçambique é apresentada no gráfico abaixo.

Ilustração 3: Estimativa do preço de seguro na importação dos CL, 2011-2016 (US\$/TM)



Fonte: Autores com base nas informações da Indústria

A ilustração mostra que o preço do seguro no preço CIF das importações de gasóleo e gasolina subiu por 100% no primeiro trimestre do ano 2013 em comparação com o trimestre anterior. Qual seria a explicação do súbito crescimento do preço até ao dobro do valor anterior?

De acordo com uma fonte entrevistada, não pode ser excluída a possibilidade de

conluio entre o fornecedor, a instituição que o selecciona definitivamente (o ministério de energia), a fixação das taxas de seguro, apesar do facto de que o peso relativo do seguro é muito baixo no preço CIF.

Supondo que esse foi o caso, o preço médio para o seguro no ano 2013 teria sido, em média, 50% acima do preço do

mercado das seguradoras, i.e., em vez de 40 US\$/TM foram 60 US\$/ TM. Tomando em conta que neste período a quantidade de gasóleo e gasolina importada é estimada em 1 milhão de TM, o prejuízo rondaria à volta de 200,000 US\$. Este valor é irrisório em comparação com as outras oportunidades que podem ser criadas em actos de corrupção.

Caso 2: Diferencial entre preço CIF e preço FOB

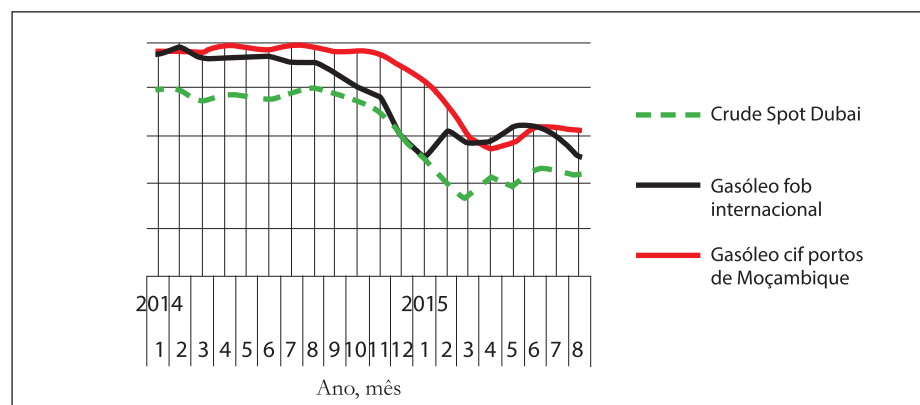
Na introdução a esta secção foi referido que os preços CIF e FOB para produtos petrolíferos variam normalmente numa certa consonância, com o preço CIF em média entre 9 e 14% acima do preço FOB, dependendo do tipo de combustível.

Contudo, no caso de Moçambique, usando o exemplo do preço de gasóleo, nos anos 2014 e 2015 os preços CIF e FOB não variaram em consonância: entre Julho de 2014 e Fevereiro de 2015 o preço FOB baixou substancialmente em com-

paração com o preço CIF que se manteve num nível alto, não reflectindo as mudanças dos preços nem do crude nem do gasóleo (FOB) nos mercados internacionais.

A ilustração abaixo mostra esse fenómeno.

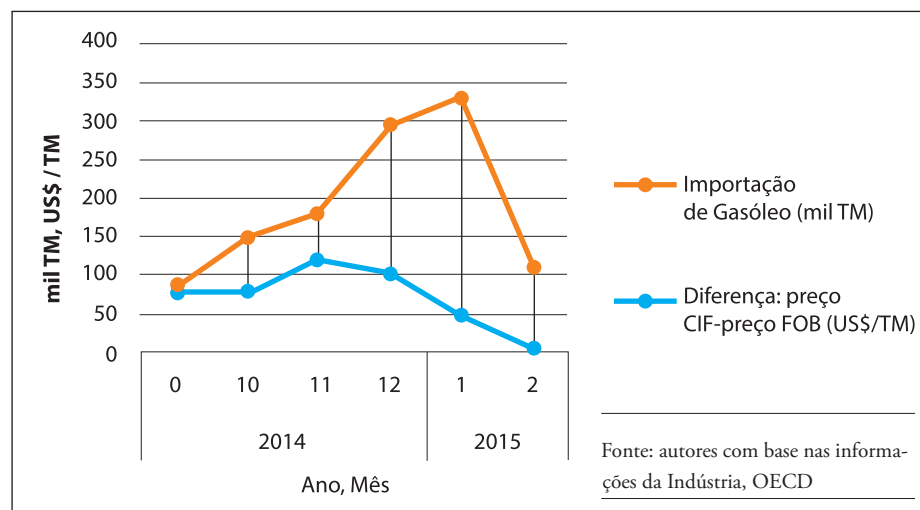
Ilustração 4: Preços de crude, de gasóleo CIF e FOB, Janeiro 2014-Agosto de 2015 (US\$/TM)



Fonte: autores com base nas informações da Indústria, OECD

Calculando a diferença entre os preços CIF e FOB e acrescentando o volume estimado da importação de gasóleo, podemos ilustrar a distribuição destas variáveis ao longo do tempo no gráfico abaixo:

Ilustração 5: Importação de gasóleo (em TM) e diferencial entre o preço CIF e o preço FOB (US\$ TM), 09/2014-02/2015



Fonte: autores com base nas informações da Indústria, OECD

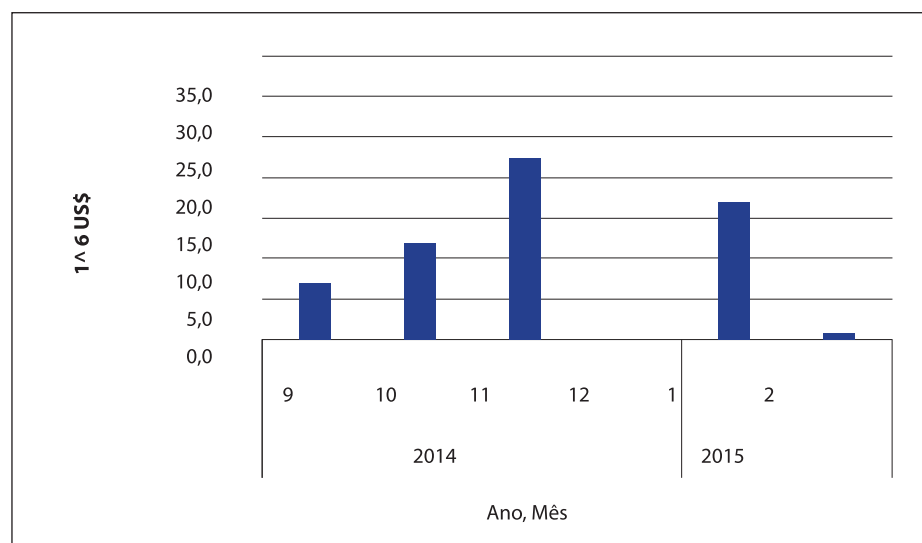
“As fontes entrevistadas sugerem que uma grande parte dos valores desviados devido à manipulação dos preços CIF foi usada para financiar a campanha eleitoral do partido no poder”

Multiplicando o diferencial dos preços CIF e FOB na importação de gasóleo pelas quantidades importadas (estimativas), calculamos o valor mensal desta diferença em US\$. Como demonstra o gráfico abaixo, a variação é bastante alta, como era de antecipar, consoante a mesma lógica expressa nas ilustrações anteriores.

Varia entre aproximadamente 7 milhões de US\$ (Setembro de 2014) e menos de 1 milhão de US\$ (Fevereiro de 2015), com o auge de mais de 30 milhões de US\$ em Dezembro de 2014. O total do valor do diferencial mensal para o período em consideração é aproximadamente de 90 milhões de US\$. Deduzindo a percentagem de 11%, ou seja, um valor de 10 milhões de US\$ como estimativa do diferencial entre os preços CIF e FOB, em circunstâncias 'normais', atribuíveis aos custos reais, chegamos a um valor alto de 80 milhões de US\$. Este valor parece ter sido desviado da importação de gasóleo no período analisado. Este valor deve ser considerado

valor mínimo, pois a parte da importação de gasolina e A1 Jet foi ignorada neste cálculo. As fontes entrevistadas sugerem que uma grande parte dos valores desviados devido à manipulação dos preços CIF foi usada para financiar a campanha eleitoral do partido no poder.

Ilustração 6: Gasóleo-Variação do diferencial entre o preço CIF e o preço FOB em função das quantidades importadas (em 1[^]6 US\$)



Fonte: autores com base nas informações da indústria, OECD

As figuras acima também demonstram que, com a tomada de posse do governo Nyusi, em Fevereiro de 2015, os desvios deixam de existir. Outro facto relevante a considerar é que o contrato com um forne-

dor (Vitol) no período sob consideração não foi prorrogado como, indevidamente, no período 2013-2014. Foi substituído por um contrato com o fornecedor Trafigura (dados das entrevistas).

“
As fontes entrevistadas sugerem que uma grande parte dos valores desviados devido à manipulação dos preços CIF foi usada para financiar a campanha eleitoral do partido no poder.
”

3. Um breve olhar aos subsídios de combustíveis

Apesar do facto de que a questão dos combustíveis não faz parte dos termos de referência para este trabalho, sugerimos deitar um olhar a esta matéria a fim de completar a análise. Este factor também determina o preço na bomba, como vimos na Tabela 3. O subsídio de combustível é bastante relevante num momento em que os preços FOB e CIF dos produtos petrolíferos importados são altos, tendo um efeito multiplicador nos custos de vida, em geral, e nos custos de transporte público das mercadorias transportadas e produzidas, em particular. A subida súbita do preço de combustível pode desencadear protestos sociais, como foi em Moçambique nos anos 2008 e 2012 (Brito et al, 2015). Por isso, o governo de Moçambique decidiu subsidiar os preços na bomba dos CL. Estes mantêm-se estáveis desde 2011, apesar da queda do preço do

petróleo (ver Ilustração 4). De facto, os preços baixos nos mercados internacionais no ano 2014 criaram um alívio ao stress fiscal de ter que subsidiar os preços de combustíveis, para além de terem sido uma oportunidade de desviar, de forma ilícita, uma grande parte do diferencial entre os preços CIF e FOB, como vimos na secção anterior.

Isso permitiu ao FMI, no seu estudo acima citado, tirar a conclusão de que

«...Em 2014, os subsídios aos combustíveis chegaram a 1,1% do PIB. Estima-se que 50% deste subsídio (US\$ 73 milhões) deveu-se a ineficiências do sistema de importações que resultaram em brechas grandes e anormais entre o preço CIF calculado com base na fórmula e o preço FOB internacional, sem qualquer benefício para a população. Na prática, parte dos subsídios aos combustíveis é

usada para compensar o distribuidor de combustíveis do sector público (Petromoc) por suas perdas parafiscais. Este subsídio aos combustíveis poderia ser incluído no orçamento (como um subsídio explícito à Petromoc). O restante do subsídio foi capturado de maneira desproporcional pelo quintil de rendimento mais alto da população nas áreas urbanas, que recebeu cerca de 48% do subsídio» (FMI, 2015).

Por isso, pode-se concluir que o subsídio ao combustível representa, em grande medida, uma forma de consolidar as ineficiências no processo de importação, alimentar uma empresa endividada e ineficiente detida pelo Estado, bem como apoiar – não como a retórica política quer fazer crer, a vida dos pobres urbanos (e rurais), mas, ao contrário – as elites já relativamente bem abastecidas.

3. Conclusões

Concluindo a Secção 5, esta parte do estudo ilustra os desafios inerentes à gestão transparente e eficiente das importações de combustíveis em Moçambique, no actual quadro legal

-institucional. Enquanto os procedimentos e a documentação dos concursos correspondem às normas internacionais definidas pelo BM, com a adesão nítida a estas normas pela IMO-

PETRO Lda, porém, pode existir a necessidade de melhoramento da gestão deste ciclo em momentos-chave. As constatações podem ser resumidas desta forma:

- A alteração dos preços CIF e das quantidades dos CL pós-concurso é problemática e fora do quadro legal e das regras do jogo e representa custo ao interesse público.
- Não existe uma pré-qualificação dos *bidders* à base de desempenho, transparência etc.
- Nos componentes seguro (e provavelmente frete) no preço CIF parece não existir a prática da monitoria dos preços nos mercados

internacionais como preços referenciais;

- A frequência dos concursos é baixa e, por consequência, ela deve ser mais alta, provavelmente uma frequência de menos de seis meses.
- A celeridade e capacidade na complexa gestão dos concursos pela IMOPETRO Lda pode ser melhorada através de acções de formação, capacitação institucional e

introdução de TIC.

- Os subsídios aos CL apenas servem marginalmente o propósito de aliviar o alto custo de vida das camadas mais pobres.

Claramente existe caso para reformas, tema a ser abordado na próxima e última secção, seguindo-se a análise dos principais riscos associados à importação dos CL nos moldes da arquitectura institucional estabelecida e sob o contexto económico e fiscal esboçado na Secção 2.

6. Conclusões Finais: Riscos e Perspetivas de Reformas

Nesta última secção resumimos as conclusões parciais das secções principais deste estudo, antes de considerar os principais riscos associados à importação de CL no contexto actual e de esboçar, no final desta secção, alguns pontos essenciais para a reforma do sistema.

1. Conclusões finais

Moçambique depende, por enquanto, inteiramente de importações dos CL. O objectivo principal do sistema montado para este propósito é o de garantir o abastecimento dos mercados moçambicanos com produtos petrolíferos de boa qualidade, em quantidade suficiente em todo o território e a um preço acessível, realista em relação às variações nos mercados globais e à estrutura da demanda nacional, na base de concursos e de um sistema de fixação de preços que corresponde aos custos associados à importação. Um objectivo secundário é relacionado com a boa governação do sistema, i.e., gerir o sistema técnico e fiscal montado para as importações de uma forma eficiente, eficaz e transparente. Baseando-se na análise anterior, a seguir se resumem os maiores desafios associados à importação dos CL:

- A arquitectura e o quadro institucional-legal existentes funcionam razoavelmente bem, mas nem sempre garantem custo-eficiência e transparência na gestão de concursos e fixação de preços.

- O sistema de concursos operados pela IMOPETRO Lda corresponde aos padrões internacionais e garante uma gestão transparente dos concursos.
- Há 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 prejuízos económicos no custo do preço para o consumidor, no fisco e na credibilidade das instituições envolvidas e, particularmente, ao executivo e ao partido que o forma.
- A arquitectura institucional carece de pesos e contrapesos e de mais independência das instituições como a IMOPETRO Lda e CALC em relação ao executivo.
- Seria necessário estabelecer uma entidade independente de supervisão e auditoria do processo das

importações dos CL. Também deve ser considerada a aplicação da Lei do Direito à Informação (Lei n.º 34/2014 de 31 Dezembro).

- A empresa Petromoc S.A., maioritariamente participada pelo Estado, que é sócio maioritário da IMOPETRO Lda, representa um elemento institucionalmente fraco no ciclo das importações, devido à sua debilidade institucional e financeira.
- A estrutura dos custos associados às importações, incluindo os custos das garantias bancárias, despesas portuárias e custos de oportunidade devido à corrupção, são factores determinantes da ineficiência do sistema das importações, parcialmente suportada pelos subsídios de combustível.
- Existe espaço para melhoramento e reforma do sistema, que são abordados no fim desta secção.

2. Riscos

O melhoramento do sistema das importações dos CL não pode ser dissociado da análise de riscos, nomeadamente sob as condições económicas e fiscais actuais, já

abordadas na Secção 2. O maior risco é uma maior e prolongada ruptura de estoques dos CL e as suas consequências para a economia, ora já fragilizada. Este cená-

rio depende de como, ocorrendo, os riscos parciais discutidos doravante vão acontecer, se individualmente ou em conjunto, e em que medida.

1. Riscos económicos

A probabilidade do risco de rupturas varia com três factores económicos. O primeiro é a desvalorização do MT, moeda em que o consumidor paga na estação de combustível, por um lado, em relação ao US\$, moeda em que as petrolíferas pagam as importações dos CL. Por outro lado, a desvalorização contínua do Metical implica que a distribuidora teria que vender maior quantidade dos produtos petrolíferos para equilibrar as perdas do valor do MT em relação ao US\$. Esse cenário é pouco provável tomando em conta a contração dramática da economia moçambicana e as restrições na circulação de pessoas e bens nas estradas da zona centro do país impostas pela situação de guerra. O segundo factor é a diminuição contínua das RIL. Se esta tendência continuar, irá impor ao Banco Central fazer *trade offs*,

ou seja, escolhas estratégicas desagradáveis no que diz respeito ao uso de divisas para as necessárias importações: combustíveis vs. alimentos; combustíveis e alimentos vs. meios de produção e maquinaria etc. E o terceiro factor é a evolução do preço do crude nos mercados internacionais. Uma subida drástica e inesperada do preço teria efeitos devastadores para a economia moçambicana, sem dúvida. Contudo, apesar da volatilidade do mercado, o cenário de subidas dramáticas dentro de 12 meses é pouco provável. Mais provável é um cenário em que o preço médio durante 12 meses se fixaria ao nível de mais ou menos 50 US\$/BBL, com uma tendência de crescer ligeiramente, mas sem atingir o nível de 60 US\$/BBL. A variação do preço é pouco previsível e dependerá, essencialmente, da evolução dos

conflitos geopolíticos, nomeadamente no Médio Oriente, oferta (excessiva) de petróleo pelos países produtores e demanda pelo crude em função do crescimento económico global.

Não é preciso ser um guru económico para visualizar um cenário catastrófico para a economia moçambicana, caso os três factores aconteçam em simultâneo, reforçando-se mutuamente. Neste caso, é muito provável que haja rupturas sérias no estoque e no abastecimento do país com CL. Esse cenário implicaria ainda maior contração económica até um *stand still* de sectores importantes da economia (e.g., transporte). Pouca ‘almofada’ existe para mitigar uma crise deste tamanho, tomando em conta que Moçambique não tem capacidade de armazenagem suficiente, nem reservas estratégicas de CL.

2. Risco de Corrupção

Como vimos nas secções anteriores, concursos e preços manipulados produziram uma considerável renda obscura, provavelmente desviada para fins políticos e possivelmente pessoais. Por isso, um risco possível é, de certa forma, a tentação de repetir a manipulação dos concursos e preços de importação dos CL que aconteceram nos anos 2013 e 2014. Numa situação de

baixos preços para os CL nos mercados internacionais, por um lado, e a falta de recursos orçamentais e divisas, por outro, o ‘modelo’ corrupto da manipulação dos preços CIF poderia ‘gerar’ recursos muito bem-vindos e necessários para financiar despesas, apesar destes serem ilícitos. Este cenário é um cenário teórico e pouco provável, apesar do facto de que a arquitectura

institucional que permitiu as irregularidades na altura ainda seja a mesma hoje. A única mudança é a mudança na liderança do MIREME, facto que diminui consideravelmente o risco aludido. Contudo e apesar disso, uma reforma do sistema das importações dos CL é necessária para diminuir ainda mais a influência política nas aquisições dos combustíveis.

3. Risco Petromoc S.A.

O terceiro risco diz respeito ao papel que a Petromoc S.A. desempenha na cadeia de valor na importação dos CL. Esta empresa, com a sua maioria de capital social na IMOPETRO Lda, ocupa o lugar pivô na interface, ou seja, no ponto de encontro dos dois sistemas de aprovisionamento de CL: o Estado, que tem que assegurar o abastecimento de todo país com combustíveis, por um lado; a indústria e as empresas privadas, i.e., as gasolineiras, por outro lado. Como empresa participada pelo Estado (SOE) e gasolineira de direito privado, trata-se de um tipo de ‘hermafroditismo’. Mas este pivô é bastante fraco institucionalmente. Como empresa que não é rentá-

vel e altamente endividada, e na qualidade de SOE sujeita a muita pressão política e vulnerável à corrupção, a Petromoc S.A. é, na nossa opinião, o elo institucionalmente mais fraco na cadeia de aprovisionamento do país com CL. Como o FMI concluiu, uma parte do subsídio de combustível serve para subsidiar, de facto, não o pobre, mas uma empresa pública mal gerida.

Uma reforma e reestruturação da empresa e da introdução de uma abordagem de gestão empresarial privada análoga à das grandes gasolineiras internacionais (p. ex., separar as suas funções de gasolineira-distribuidora) e de armazenista e reexportadora) parece ser um assunto de alta

prioridade política, particularmente nas condições económicas actuais, em que o governo procura caminhos para tornar as empresas públicas mais eficientes e transparentes. As fontes entrevistadas afirmam que o mercado moçambicano de CL é lucrativo para uma gasolineira que fornece mais de 45% deste mercado e dispõe da maior rede de bombas. Na opinião destas, os prejuízos económicos da Petromoc S.A. são atribuíveis a uma gestão danosa da empresa, incluindo altos gastos para consumo e representação, e aos financiamentos de actividades e pessoas fora do propósito empresarial, tais como chefias do ministério e do partido no poder.



4. Outros Riscos

Para completar devem ser mencionados outros riscos técnicos ligados à segurança das instalações petrolíferas e de armazenamento dos combustíveis. Tais apresentam altos riscos, nomeadamente quando associados a situações em que se associam os efeitos causados por um ou mais dos outros riscos acima abordados. Um *snapshot* tirado no ano 2012 retrata o seguinte diagnóstico (Cunhete, 2012):

- Deterioração da infra-estrutura;
- Dificuldades de fornecimento de

combustíveis ao país;

- Proliferação do mercado paralelo de combustíveis versus qualidade e segurança;
- Severas contaminações dos solos;
- Grandes riscos de ocorrência de incêndios que podem provocar a paralisação total e imediata do abastecimento ao país.

O último caso em questão é bem ilustrado pelo incêndio no terminal graneleiro no Porto da Matola em Dezembro de

2015 que ceifou a vida de 17 pessoas, para além de infligir danos materiais de alguns milhões de US\$. Foi causado por uma operação de ladrões que tentaram roubar combustível. De acordo com uma análise publicada nas mídias electrónicas, «... não é um acontecimento isolado.... As companhias marítimas e os operadores do terminal de petróleo da Beira já se queixaram regularmente junto das autoridades portuárias e municipais sobre tipos semelhantes de ataques».

3. Perspectivas de Reformas

Quais são os elementos-chave de uma reforma do sistema das importações?

Com base nas entrevistas e na literatura, os quatro elementos-chave para a reforma seriam:

- Revisão do quadro institucional do sistema das importações no sentido de aumentar a sua governação, transparência e independência do executivo. Isso poderia implicar a introdução de vários elementos novos, individualmente ou em conjunto: um maior papel

de instituições de auditoria e supervisão, um *website* junto da IMOPETRO com os dados-chave sobre os concursos ou criação de uma entidade nova, mais independente;

- Melhoramento do sistema de fixação de preços na base da fórmula plasmada no Decreto 45, através de um sistema automatizado de cálculo de preços, baseado em TIC e introdução de preços de referência;
- Reforma institucional, financeira e

empresarial da Petromoc S.A.;

- Maior esforço no combate à corrupção em instituições-chave na cadeia das importações, incluindo CACL, ATM, Portos (CFM) e outros;
- Uma reforma do sistema dos subsídios de combustível sobre a qual o FMI submeteu algumas ideias.

Partindo da sabedoria popular que sugere que *“a necessidade aguça o engenho”* e *“matar no ferro enquanto está quente”*, este é o momento ótimo para reformas.

7. Anexo: Bibliografia

Arndt, Channing; Luis Matsinhe; Peter Mulder; Eugénio Paulo & João E. Van Dunem (2005). O Impacto do Aumento do Preço do Petróleo na Economia Moçambicana. Discussion papers No. 19P. Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas. Ministério da Planificação e Desenvolvimento. Novembro 2005. http://www.petermulder.net/sites/default/files/publication/files/19P_Oil_Memorandum.pdf

Banco de Moçambique (BdM), (2016 a). Comunicado N° 06/2016. Comité de Política Monetária. Maputo, 13 de Junho de 2016

Banco de Moçambique (BdM), (2016 b). Breve Informação sobre a Conjuntura Económica Recente e Perspectivas. Maputo, Maio 2016. Apresentação PPT

Banco de Moçambique (BdM), (2016). Comunicado N° 05/2016. Comité de Política Monetária. Maputo, 13 de Maio de 2016

BR (Boletim da República), (2012). Decreto N° 45/2012 de 28 de Dezembro. I SÉRIE — Número 52, 6.º Suplemento. Maputo. Imprensa Nacional de Moçambique. 28 de Dezembro de 2012

Brito, Luís de; Egídio Chaimite, Crescêncio Pereira, Lúcio Posse, Michael Sambo & Alex Shankland (2015). Revoltas da Fome: Protestos Populares em Moçambique (2008-2012). Cadernos IESE N° 14P/2015. Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad14.pdf

Castel-Branco, Carlos Nuno & Massarongo, Fernanda (2016 a). Crónica de uma crise anunciada: Dívida pública no contexto da economia extractiva. IDEIAS. Boletim N° 89, Maputo, 14 de Junho de 2016. Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), com a colaboração de Rosimina Ali, Oksana Mandlate, Nelsa Massingue e Carlos Muianga. http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias89.pdf



Castel-Branco, Carlos Nuno & Massarongo, Fernanda (2016). A Dívida secreta moçambicana: Impacto sobre a estrutura da dívida e consequências económicas. IDEIAS. Boletim Nº 86, Maputo, 02 de Junho de 2016. Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), com a colaboração de Rosimina Ali, Oksana Mandlate, Nelsa Massingue e Carlos Muianga. http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias86.pdf

CIP (2016). Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana. Por que é que é importante combater a corrupção num clima de fragilidade fiscal. Maputo. Centro de Integridade Pública, Maio de 2016. <http://www.cip.org.mz/index.php/pt/anti-corrupcao/106-os-custos-da-corrupcao-para-a-economia-mocambicana-por-que-e-que-e-importante-combater-a-corrupcao-num-clima-de-fragilidade-fiscal>

Coffey International Development (2010). Mozambique. Fuel Policy Note. Mozambican Donor Group. January 2010

Cunhete, Felisbela (2012). Segurança das Instalações Petrolíferas em Moçambique Apresentação ao VIII Conselho Coordenador. Nampula, 16 de Agosto 2012. Ministério de Energia. https://energypedia.info/images/8/85/PT-Seguran%C3%A7a_das_instala%C3%A7oes_Petroliferas_em_Mocambique-Ministerio_da_Energia.pdf

FMI (2016). República de Moçambique. Temas Seleccionados. Relatório do FMI Nº [16/10]. Fundo Monetário Internacional. Washington D C. 4 de Dezembro de 2015. <http://www.imf.org/external/lang/Portuguese/pubs/ft/scr/2016/cr1610p.pdf>

IMF (2013). Case Studies on energy subsidy reform: lessons and implications. Prepared by a staff team led by Benedict Clements (FAD). International Monetary Fund. January 2013. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/012813a.pdf>

Sequeira, S.; Djankov, S. (2013). An Empirical Study of Corruption in Ports. MPRA Paper 21791. 2013. http://mpra.ub.uni-muenchen.de/21791/1/MPRA_paper_21791.pdf

World Bank (2008). Mozambique Higher Fuel and Food Prices: Impacts and Responses for Mozambique. Report Nº 47455-MZ.

World Bank / Banco Mundial (2011). Guidelines: Procurement of Goods, Works, and Non-Consulting Services under IBRD Loans and IDA Credits & Grants. January 2011. Revised July 2014. http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/Procurement_GLS_English_Final_Jan2011_revised_July1-2014.pdf

World Bank / Banco Mundial (2016). Actividade Económica em Moçambique. Navegando preços baixos. Maputo, 3 de Março de 2016. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2016/04/28/090224b0842db9a0/1_0/Rendered/PDF/Actualidade0ec0egando0precos0baixos.pdf

Parceiros



Informação Editorial

Director: Adriano Nuvunga

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

Assistente de Programas: Nélia Nhacume

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Layout e Montagem: suaimagem

Contacto:

Center for Public Integrity (Centro de Integridade Pública, CIP)
Bairro da Coop, Rua B, Número 79
Maputo - Moçambique
Tel.: +258 21 41 66 25
Cell: +258 82 301 6391
Fax: +258 21 41 66 16
E-mail: cip@cipmoz.org
Website: www.cipmoz.org