



USAID | **SPEED**
FROM THE AMERICAN PEOPLE | For a Better Business Environment

O ENVOLVIMENTO DO ESTADO NOS NEGÓCIOS EM MOÇAMBIQUE

AGOSTO DE 2014

Esta publicação foi produzida para revisão pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional. Foi preparada pela DAI e Nathan Associates.

O ENVOLVIMENTO DO ESTADO NOS NEGÓCIOS EM MOÇAMBIQUE

Título do Programa: Programa de Apoio para o Desenvolvimento Económico e Empresarial em Moçambique (SPEED).

Escritório da USAID Patrocinador: USAID/Moçambique

Número do Contrato: EDH-I-00-05-00004-00/13

Contratante: DAI e Nathan Associates

Data de Publicação: Agosto de 2014

Autor: Elin Cohen, Thomas Selemane e Mariam Umarji

As opiniões do autor expressas nesta publicação não reflectem necessariamente as opiniões da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional ou do Governo dos Estados Unidos.

ÍNDICE

ÍNDICE.....	I
TABELAS E FIGURAS	II
AGRADECIMENTOS	III
ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS	V
SUMÁRIO EXECUTIVO	VI
CAPÍTULO UM: INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO DOIS: ANTECEDENTES DA TRANSFORMAÇÃO SOCIAL, POLÍTICA E ECONÓMICA EM MOÇAMBIQUE	12
CAPÍTULO TRÊS: UM QUADRO PARA O ENVOLVIMENTO DO ESTADO NOS NEGÓCIOS.....	17
ANTECEDENTES E RAZÕES PARA A CRIAÇÃO DE EE	17
CRIAR CONDIÇÕES EQUITATIVAS: NEUTRALIDADE COMPETITIVA.....	19
POLÍTICA DA PROPRIEDADE ESTATAL	22
CAPÍTULO QUATRO: EMPRESAS ESTATAIS EM MOÇAMBIQUE	26
O DESENVOLVIMENTO DAS EE	26
QUADRO REGULAMENTAR E INSTITUCIONAL PARA AS EE	29
Empresas públicas: Lei 6/2012 de 8 de Fevereiro.....	31
Empresas Participadas (<i>Sociedades Anónimas</i>) sob o IGEPE	33
gestão empresarial nas EE	Error! Bookmark not defined.
ANÁLISE DAS TENDÊNCIAS DO ENVOLVIMENTO DO ESTADO NAS.....	35
ACTIVIDADES EMPRESARIAS	35
CAPÍTULO CINCO: EXEMPLOS COMPARATIVOS DE EMPRESAS ESTATAIS.....	47
NORUEGA: STATOIL.....	48
ANGOLA: SONANGOL	50
O BRASIL: PETROBRAS.....	51
CONCLUSÃO	53
CAPÍTULO SEIS: OBSERVAÇÕES FINAIS	56
RECOMENDAÇÕES SOBRE AS ORIENTAÇÕES PRECONIZADAS	57
BIBLIOGRAFIA	60
ANEXO A: ÂMBITO DO TRABALHO DO PROJECTO SPEED	64
ANEXO B: ENTREVISTAS REALIZADAS	68

TABELAS E FIGURAS

TABELAS

Tabela 1: As 10 Principais Participações do IGEPE, desde 2012 **Error! Bookmark not defined.**

Tabela 2: Participação da ENH nos projectos de petróleo e de gás **Error! Bookmark not defined.**

FIGURAS

Figura 1: *Sumário da pontuação de Moçambique no Indicador de Governança e Desenvolvimento* 12

Figura 2: *PIB real de Moçambique, em comparação com outras ‘economias de fronteira’* 13

Figura 3: *Evolução da receita interna de Moçambique na estrutura do orçamento nacional de 2008-2014*
..... 14

Figura 4: *Postos de trabalho criados pelo mega-projectos e pelo resto da economia em 2001-2010*..... 15

Figura 5: *Quadro institucional para a política de propriedade pública* 24

Figura 6: *Governança e supervisão das EE em Moçambique* 31

Figura 7: *Ilustração diagramática do envolvimento do Estado nos sectores de minerais, petróleo e gás*.36

Figura 8: *Redução das participações do IGEPE entre 2006-2013*.....37

Figura 9: *Estrutura Institucional do Petróleo e Gás em Moçambique*.....39

Figura 10: *Gestão do Petróleo na Noruega*.....48

AGRADECIMENTOS

Este relatório foi preparado para o Programa de Apoio para o Desenvolvimento Económico e Empresarial em Moçambique (SPEED) da USAID/Moçambique e para a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA). O trabalho baseia-se numa revisão da literatura e em entrevistas com as partes interessadas. As entrevistas foram realizadas durante o trabalho de campo em Maputo, em Junho - Julho de 2014. Os autores gostariam de agradecer a todos os representantes do governo moçambicano, ao sector privado, às instituições de pesquisa, aos grupos de reflexão e às organizações internacionais que tomaram o tempo para partilhar connosco os seus conhecimentos sobre o envolvimento do Estado nos negócios em Moçambique. Uma lista completa das entrevistas realizadas encontra-se no Anexo B.

ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

ANP- Agência Nacional de Petróleo (Brasil)
CFM – Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique
CMG – Companhia Moçambicana de Gasoduto
CMH – Companhia Moçambicana de Hidrocarbonetos
CPO – Comissão do Plano e Orçamento
EDM – Electricidade de Moçambique
EE – Empresa Estatal
EMATUM – Empresa Moçambicana do Atum
EMEM – Empresa Moçambicana de Exploração Mineira
ENACOMO – Empresa Nacional de Comércio
ENH – Empresa Nacional de Hidrocarbonetos
EP – Empresa Pública
FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique
GDP – Produto Interno Bruto
GIPS – Gestão de Investimentos, Participações e Serviços
GoM – Governo de Moçambique
IGEPE- Instituto para a Gestão de Participações do Estado
FMI – Fundo Monetário Internacional
MEDIMOC – Medicamentos de Moçambique
MIREM –Ministério dos Recursos Minerais
MoF – Ministério das Finanças
MPD – Ministério do Plano e Desenvolvimento
MPF – Ministério do Plano e Finanças
OCDE- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
PESCOM – Empresa Nacional de Comercialização de Produtos Pesqueiros
SA – Sociedade Anónima
SISE – Serviços de Informação e Segurança do Estado
PME – Pequenas e Médias Empresas
STEMA- Silos e Terminal Granelero da Matola S.A
UTRE – Unidade Técnica de Reestruturação de Empresas
BM – Banco Mundial

SUMÁRIO EXECUTIVO

A descoberta de importantes reservas de recursos naturais em Moçambique está a impulsionar a transformação económica e sociopolítica no país. Visto que o sector dos recursos naturais continuará a ser a força motriz do crescimento económico, o envolvimento do Estado moçambicano no negócio parece estar a mudar. Por um lado, o número de empresas estatais (EE), gerido pelo IGEPE (Instituto de Gestão de Participações do Estado) está a ser reduzido, mas o Estado está a expandir o seu envolvimento em actividades de negócios em novas áreas, nomeadamente nos sectores de petróleo, mineração e gás. Neste contexto, há necessidade de maior clareza e uma discussão pública sobre o papel do Estado quanto ao desenvolvimento e à participação no ambiente de negócios. Neste contexto, o presente estudo contribui para o discurso e gera uma base a partir do qual novos estudos possam seguir o envolvimento do Estado nos negócios.

O Estado está envolvido no ambiente de negócios como formulador de políticas, regulador, promotor e facilitador, bem como o proprietário das empresas estatais. O enfoque do presente relatório é o envolvimento do estado em actividades de negócio, o quadro regulamentar e institucional e as realidades políticas que sustentam o envolvimento do estado nos negócios. Também estamos a captar o ponto de vista do sector privado sobre como o envolvimento do estado nos negócios tem efeito no ambiente de negócios para o sector privado. Este estudo fornece um quadro analítico do envolvimento do Estado nos negócios; analisa o enquadramento histórico, regulamentar e institucional, e as tendências da propriedade estatal em Moçambique; e fornece uma perspectiva comparativa sobre as empresas estatais nos países ricos em recursos. Ao longo do relatório, discute-se uma série de áreas fundamentais para a propriedade estatal, incluindo a importância de objectivos claros, a transparência e uma estrutura regulamentar e institucional sólida para que o Estado possa gerir bem os seus interesses, e para estabelecer um ambiente de negócios previsível para o sector privado.

Este estudo analisa as considerações e questões mais amplos relativos ao envolvimento do estado nos negócios. Todavia, tomando em consideração a profusão dos recursos naturais, são usados exemplos provenientes da indústria extractiva em Moçambique e, de forma mais limitada, do sector agrícola. A perspectiva internacional comparativa sobre empresas estatais também está focada no sector extractivo. Portanto, tendo em vista os objectivos gerais no escopo desta atribuição de trabalho, o relatório estabelece as bases para futuras pesquisas em sectores e temas específicos no que respeita ao envolvimento do Estado nos negócios.

Em todo o mundo, as empresas estatais fornecem bens ou serviços em concorrência com o sector privado, ou em áreas onde o sector privado potencialmente poderia competir. As EE são normalmente formadas para prestar serviços públicos, promover os objectivos de industrialização e desenvolvimento, ou para proteger as receitas públicas. No entanto, as EE podem ter uma vantagem competitiva sobre o sector privado em termos da estrutura empresarial, das estruturas de custos, das vantagens tributárias e regulamentares, do acesso ao financiamento, e das práticas da contratação pública. Para criar condições de concorrência equitativas para a

participação do sector privado, é importante analisar estes possíveis constrangimentos na economia como um todo, bem como em sectores específicos.

Se o Estado enunciar claramente os seus objectivos de propriedade estatal, o governo - como o gerente do Estado - pode delinear os papéis e as responsabilidades entre o papel do Estado como formulador de políticas, regulador e accionista, e o Estado pode exercer uma maior responsabilidade e cria-se maior previsibilidade para o envolvimento do sector privado no ambiente de negócios. Para o efeito, vários países adoptaram políticas de propriedade governamental. A África do Sul concluiu recentemente uma revisão extensa dos seus objectivos, da propriedade e da gestão das EE, e chegou à conclusão de que o Estado deveria desenvolver uma política de propriedade estatal para definir e comunicar claramente uma estratégia coerente para as EE, incluindo a definição das mesmas, da sua finalidade, papel, função e objectivos. Recomendamos que a CTA desenvolva uma proposta de uma política de propriedade estatal para apresentar ao governo. A experiência de países seleccionados, nomeadamente a África do Sul, e a consulta das várias partes interessadas em diferentes regiões do país, ajudará ao desenvolvimento da tal proposta

Durante a transição da economia centralmente planeada para a economia do mercado, na década de 90, o Governo de Moçambique (GoM) privatizou cerca de 1.400 EE, com a assistência do Banco Mundial. O IGEPE foi criado em 2001, com o mandato de reestruturar as empresas públicas não rentáveis e manter e gerir as EE rentáveis. Em 2001, o IGEPE tinha uma carteira de 279 empresas; actualmente é accionista em 118 empresas e prevê reduzir a sua carteira para um máximo de 40 empresas rentáveis em todas as actividades económicas. No entanto, o IGEPE descobriu que uma série de factores, incluindo as responsabilidades vencidas e táticas dilatórias por parte de outros accionistas, constroem e criam atrasos no seu plano de dispor de empresas não lucrativas.

Com o surto de recursos naturais em Moçambique, o Estado está, como em muitos outros países, atento em capturar participações significativas de negócios nas indústrias de minerais, petróleo e gás. O governo de Moçambique está a expandir a sua presença em actividades de negócios nos sectores de petróleo e de gás através da empresa estatal ENH e das suas subsidiárias: A ENH Logistics, CMH, CMG e outros que surgirão no futuro. A ENH descreveu esta postura como “uma estratégia para expandir indefinidamente”. A estratégia da ENH de criar subsidiárias para intervir em vários subsectores da indústria de petróleo e de gás é questionada pela comunidade empresarial no país. A falta de transparência em relação aos contratos públicos e a falta de clareza no que concerne à estratégia de expansão da ENH são uma das preocupações mais comuns do sector privado. É uma questão significativa que a ENH e a expansão das suas subsidiárias não são apoiadas por uma estratégia pública. Uma estratégia que define o envolvimento do Estado no sector extractivo iria estimular o debate público e fornecer ao sector privado e a outros grupos de interesse a oportunidade de se pronunciar sobre a estratégia proposta. Além disso, uma estratégia clara proporcionaria uma maior transparência para o sector privado e para o público em geral. Também importante ter uma estratégia que serviria de ferramenta à ENH para garantir que a EE está a perseguir, e a ficar concentrado nos objectivos definidos na estratégia, e que seria um mecanismo importante para facilitar a prestação de contas e o governo das sociedades.

Evidências recentes, nomeadamente o caso EMATUM, têm impulsionado o debate sobre como a elite estatal tem ganhado um apetite cada vez maior para aproveitar a sua posição para promover os seus próprios interesses comerciais. Em alguns casos, a elite pode prosseguir agendas privadas de desenvolvimento (produtivo), usando o acesso fácil aos recursos do Estado (por exemplo licenças, oportunidades de negócios). Noutros casos, os membros da elite podem realizar actividades improdutivas (não desenvolvimentistas) com dinheiro e instalações adquiridas através de influências políticas. Nos últimos anos, a elite acumulou terras e concessões/licenças de mineração para a especulação ou a participação em negócios extractivos. O facto de os membros da elite política terem interesses empresariais parece interferir e distorcer providências institucionais e políticas no país, resultando em oportunidades de negócios desiguais e em competitividade desleal. As partes interessadas entrevistadas durante o trabalho de campo para este relatório, manifestaram a sua preocupação quanto à falta de transparência no ambiente de negócios em Moçambique, particularmente nos sectores rentáveis de minerais e de hidrocarbonetos.

Tomando em consideração as descobertas de reservas de recursos naturais consideráveis em Moçambique, o presente relatório explora alguns de modelos para empresas estatais de outros países ricos em recursos naturais, nomeadamente a Statoil na Noruega, a Sonangol em Angola e a Petrobras no Brasil. Estes panorâmicas de diferentes modelos revêm as atribuições de papéis e responsabilidades entre a EE e outros ramos do governo, bem como o nível da transparência e a responsabilidade.

Considerando as enormes somas de dinheiro envolvidas na indústria extractiva e as muitas oportunidades para práticas corruptas, juntamente com os potenciais danos ambientais que a má gestão possa trazer, é de grande importância para a EE ter um objectivo e um mandato claro para as actividades em que se envolve, possuir uma estrutura institucional sólida, incluindo controlos e equilíbrios e igualmente, papéis e responsabilidades claras para garantir que a indústria extractiva cria valor para a nação como um todo. Dada a complexidade da governação de petróleo e gás, é necessário em Moçambique uma revista e análise mais profunda da divisão dos papéis e das responsabilidades entre os diversos agentes sectoriais - o decisor político (MIREM), o regulador (Instituto Nacional de Petróleo, do MIREM) e a entidade comercial (ENH). Recomendam-se estudos adicionais destes modelos comparativos para entender melhor como funciona um determinado modelo e em que medida se aplica ao contexto moçambicano.

O presente relatório faz a recomendação final de realização de um estudo mais detalhado sobre os sectores e os temas específicos no que concerne ao envolvimento do Estado nos negócios. Especificamente, recomendamos o desenvolvimento de uma proposta para criar uma política de propriedade estatal, um estudo sobre o papel e as responsabilidades dos actores estatais no sector dos recursos naturais, uma avaliação para investigar o envolvimento do governo no agro-negócio e um cálculo de valor para investigar as práticas de aquisição pública no sector dos recursos naturais.

CAPÍTULO UM: INTRODUÇÃO

A descoberta de reservas de carvão, areias minerais e gás natural substanciais em Moçambique, está a impulsionar a transformação económica e sociopolítica no país. A composição do orçamento do Estado está a mudar, uma maior proporção é constituída por receitas internas e haverá menor dependência do apoio internacional ao desenvolvimento. Visto que o sector de minerais energéticos continuará a ser a força motriz do crescimento económico, parece que está a mudar o envolvimento do Estado moçambicano nos negócios. Por um lado, o número de empresas estatais (EE) geridas pelo IGEPE está a ser reduzido (conforme discutido no capítulo 4), mas o Estado está a expandir o seu envolvimento em actividades de negócios em novas áreas, nomeadamente no sector dos recursos naturais. Neste contexto, há a necessidade de maior clareza e de um debate público sobre o papel do Estado na formação e no envolvimento do ambiente de negócios. Perante este cenário o projecto SPEED, em parceria com a CTA, encomendou o presente estudo para contribuir para o discurso actual, analisando o envolvimento do Estado nas suas actividades empresariais.

Diversos representantes do sector privado com quem a nossa equipa falou, manifestaram a sua preocupação de que, nos últimos anos parece haver mais intervenções do governo no mercado. Concordou-se que o papel fundamental do estado na economia é regular o mercado, criar um ambiente de negócios favorável ao empreendedorismo privada, e criar condições de concorrência equitativas para todos os actores no mercado. Ao mesmo tempo, o sector privado reconhece que, o estado tem um papel como proprietário de empresas em determinados sectores, nomeadamente nas áreas dos serviços públicos. Existem, naturalmente, diferentes pontos de vista sobre as áreas específicas nas quais o estado deve fazer negócios, e como um participante afirmou, *“A questão dos sectores em que o estado deve estar envolvido, deverá ser orientada pela situação de desenvolvimento do nosso país. A água e a energia podem ser fornecidas por empresas privadas? Não, nesta fase não”*. Um comentário recorrente foi a preocupação de que, há uma falta de transparência e de comunicação do Governo ou das EE com o sector privado.

Um participante do sector privado explicou a sua opinião: *“O governo pode complementar o sector privado [nos negócios], mas a questão é que o governo não vê o sector privado como um motor para o desenvolvimento económico”* e ele continua, [a questão é que] *“não está claro qual a estratégia para o futuro: o que é para o governo fazer, o que é para o sector privado. Talvez o governo esteja calado porque não quer mostrar que o governo está a entrar”*. Neste âmbito outro comentário recorrente foi a questão do estado ser tanto o regulador como um operador de negócios, sem que haja uma separação forte e clara desses papéis. Um homem de negócios disse: *“Eu posso concorrer com uma EE, posso ser mais eficaz, mas estou preocupado com o facto de o governo ser o regulador e também fazer negócios. Eles podem mudar as regras.”* Portanto, existe a preocupação do sector privado de que, o Estado está a entrar em novas áreas de negócio, sem um diálogo sério com o sector privado e que há uma falta de transparência e visão no que respeita o papel do Estado nos negócios e a separação clara dos diferentes papéis do Estado nos negócios.

A questão do papel do Estado na economia e a forma de o Estado se envolver em negócios é um tema abrangente. O Estado envolve-se no ambiente de negócios como formulador de políticas,

regulador, promotor e facilitador, bem como proprietário de empresas estatais. O presente relatório foca essencialmente o papel do Estado na sua capacidade de proprietário de empresas, bem como de algumas das considerações regulamentares, institucionais e políticas que precisam de ser tomadas em conta. Para o propósito deste estudo, entendem-se as EE como empresas propriedade do Estado, ou nas quais o Estado detém participações. Em Moçambique, existem três principais modalidades legais de propriedade estatal, que são analisadas com mais detalhe no Capítulo 4. Este relatório é um estudo inicial do envolvimento do Estado nos negócios em Moçambique, e gera um quadro para eventuais novos estudos. Ele fornece uma visão geral dos problemas e analisa uma série de áreas fundamentais sobre a propriedade estatal, incluindo a importância de objectivos claros, da transparência e de uma estrutura regulamentar e institucional sólida, de modo que o Estado possa gerir bem os seus interesses, e estabelecer um ambiente de negócios previsível para o sector privado. Este estudo não foca qualquer sector em particular, embora alguns exemplos sejam retirados da indústria extractiva e da agricultura. Assim, tendo em vista os objectivos gerais na declaração de trabalho desta tarefa (veja Apêndice A), o presente relatório estabelece as bases e cria as condições para análises mais detalhadas de sectores e temas específicos relacionados com o envolvimento do Estado nos negócios. Considerando o estágio de desenvolvimento de Moçambique como uma economia rica de recursos, é um momento importante investir em mais estudos nesta área, com o propósito de apoiar o país a desenvolver uma estratégia consciente do papel do Estado e do seu envolvimento nos negócios.

Para situar o debate, este relatório fornece um quadro analítico do envolvimento do Estado nos negócios; analisa a história, o quadro regulamentar e institucional e as tendências da propriedade estatal em Moçambique; e fornece uma perspectiva comparativa sobre as empresas estatais em países ricos em matéria de recursos. O relatório está estruturado da seguinte forma:

O Capítulo 2 fornece uma visão geral da transformação social, política e económica que está a ocorrer em Moçambique, para contextualizar o envolvimento do Estado nas actividades de negócios.

O Capítulo 3 oferece um quadro teórico baseado numa revisão da literatura sobre os motivos subjacentes ao envolvimento do Estado em actividades comerciais. Descreve as considerações relacionadas com a criação de condições de concorrência equitativas entre as empresas de propriedade privada e pública, e a necessidade de o Estado estabelecer objectivos claros quanto à sua propriedade, de forma a criar uma maior transparência e previsibilidade do envolvimento do Estado nos negócios.

O Capítulo 4 é um estudo das empresas estatais em Moçambique. Ele descreve o desenvolvimento das EE no país e a estrutura regulamentar e institucional das mesmas. Destaca-se um determinado número de exemplos de empresas estatais, para mostrar os diferentes objectivos e papéis desempenhados pelas EE na economia. Para avaliar as mudanças ao longo do tempo, uma das partes fornece uma análise das tendências no envolvimento do Estado nos negócios. O IGEPE está a reduzir o seu portfólio de empresas estatais, tendo em vista a participação apenas em empresas rentáveis. Por outro lado a ENH está a expandir o seu portfólio de subsidiárias, mas não existe uma estratégia pública sobre os planos e objectivos da sua expansão. No entanto, faltam dados abrangentes e são necessárias mais pesquisas para obter uma

imagem completa das tendências sobre o envolvimento do Estado nos negócios. O capítulo termina com um debate sobre como as elites do Estado usam a sua influência para dar seguimento ao seu próprio negócio privado.

O Capítulo 5 oferece três exemplos comparativos de empresas estatais, a Statoil na Noruega, a Sonangol em Angola e a Petrobras no Brasil, para explorar modelos diferentes de empresas estatais no sector dos recursos naturais. Os diferentes exemplos fornecem uma visão geral dos vários modelos de atribuição dos papéis e responsabilidades entre as EE e as outras agências do governo. Esta avaliação inicial dos vários modelos diferentes pode estimular discussões e pesquisas aprofundadas para que Moçambique possa desenvolver uma estratégia consciente sobre a atribuição de papéis e responsabilidades no sector dos recursos.

O Capítulo 6 contém observações finais e recomendações sobre as formas para avançar.

CAPÍTULO DOIS: ANTECEDENTES DA TRANSFORMAÇÃO SOCIAL, POLÍTICA E ECONÓMICA EM MOÇAMBIQUE

Quando Moçambique se tornou independente de Portugal, em 1975, o governo seguiu uma orientação marxista-leninista ao longo de quase duas décadas. Em seguida, abandonou o seu sistema político marxista e fez a transição para o capitalismo, nos anos 90. Na altura o país desfrutou de uma posição de “favorito dos doadores”, sendo referido como história de sucesso pós-conflito na África, com cerca de metade do seu rendimento nacional bruto (RNB) proveniente de ajuda externa.

Após um período de 25 anos (1975-1990) sob um regime de partido único autoritário, na altura em que o mundo passava por transformações socioeconómicas e políticas catalisadas pela queda do Muro de Berlim, Moçambique aprovou uma nova Constituição (em 1990), que introduziu um sistema multipartidário com sufrágio universal. No entanto, como foi observado por vários autores (por exemplo; Hanlon & Mosse, 2010; Lloyd, 2011) o processo democrático do país foi marcado por eleições fraudulentas e um regime de partido único duradouro. A Constituição de 1990 prevê a separação dos poderes executivo, legislativo e judicial, mas o sistema de controlos e contrapesos institucionais é débil, como mostra o fraco desempenho do país nos índices de governação e de desenvolvimentos regionais e internacionais. Contudo, vários intervenientes com que a nossa equipa falou, observaram que, as fraquezas do ambiente favorável aos negócios, apreendidos pelos indicadores de Fazer Negócios, são encontradas principalmente, pelo sector das pequenas e médias empresas (PME), enquanto que os mega-projectos têm mais força para encontrar soluções adaptadas às suas necessidades. A figura abaixo mostra a pontuação do país quanto aos indicadores de governação e desenvolvimento.

Figura 1: Sumário da pontuação de Moçambique no Indicador de Governação e Desenvolvimento

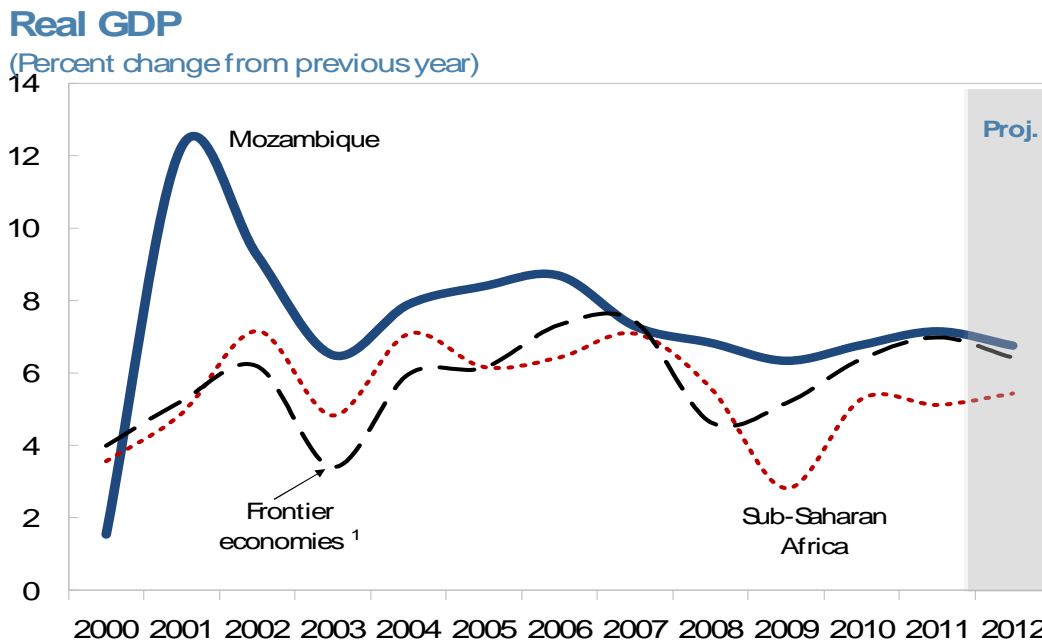


Fonte: Com base em dados de várias origens

A Constituição de 1990 serviu de base para as históricas eleições nacionais de 1994, que marcaram a primeira votação democrática multipartidária na história de Moçambique. O país subsequentemente realizou eleições presidenciais e legislativas em 1994, 1999, 2004 e 2009, conforme a lei. Em 2009, realizaram-se também eleições para as assembleias provinciais recém-criadas e directamente eleitas, como parte de um plano geral de reforma da descentralização (Lloyd, 2011). Em Outubro de 2014, o país passará pela quinta eleição presidencial e legislativa, que também irá eleger as assembleias provinciais.

Apesar do seu fraco desempenho em termos de desenvolvimento, a economia de Moçambique ao longo dos últimos 15 anos tem sido caracterizada por elevadas taxas crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), que compararam favoravelmente com outras economias da África Subsaariana, incluindo as 'economias de fronteira' na região, tal como ilustrado na Figura 2 abaixo.

Figura 2: PIB real de Moçambique, em comparação com outras 'economias de fronteira'



¹ Frontier economies: Angola, Ghana, Kenya, Mauritius, Mozambique, Senegal, Tanzania, Uganda, Zambia and Zimbabwe.

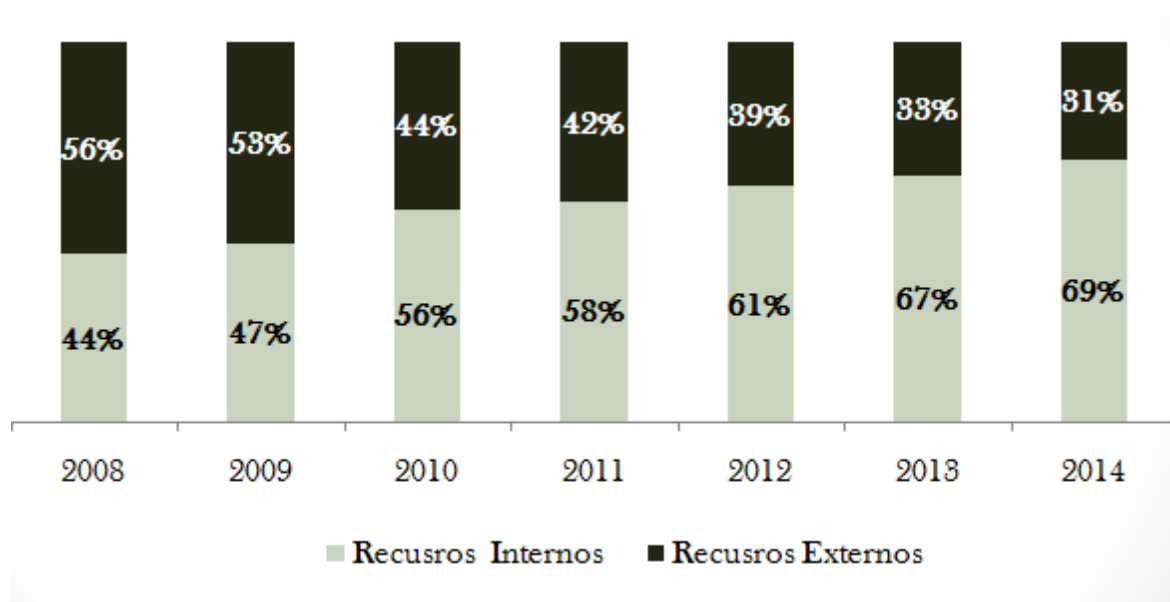
Fonte: Moçambique - Relatório do FMI N° 12/148, Junho de 2012, segundo Lawson et al 2014

Como observado por Selemene (2013), Moçambique tem maior probabilidade de passar de um país dependente de ajuda externa a um país dependente de minerais de energia, tomando em consideração a expansão rápida da mineração, graças às descobertas de enormes reservas de carvão, areias minerais e gás natural, combinado com a redução da proporção da ajuda externa no orçamento nacional. Na verdade, a rápida expansão da mineração tem o potencial de aumentar significativamente os níveis de rendimento por capita e de fornecer uma nova e importante fonte de receitas domésticas. Entre 1993 e 2010, o total de doações externas

(inclusive as das ONG e IFI) situava-se em média em 21,7% do PIB, reflectindo elevados subsídios, bem como a pequena dimensão do PIB moçambicano. Com mais de 100 mil milhões de toneladas de reservas de carvão, 70% das quais são de elevado valor enquanto carvão metalúrgico e a crescente procura projectada pelos fabricantes de aço da Ásia, particularmente na Índia, Moçambique pode fornecer 20% do carvão metalúrgico a nível mundial por via marítima em 2025 (Coughlin, et al., 2013).

A composição do orçamento do Estado está a mudar, com os recursos internos a serem a maior parte do orçamento, ao contrário da situação há alguns anos atrás. O gráfico da figura 3 abaixo ilustra a evolução dos recursos internos (receitas internas), juntamente com os valores decrescentes da ajuda externa (áreas cinzentas) no orçamento nacional de 2008-2014.

Figura 3: Evolução da receita interna de Moçambique na estrutura do orçamento nacional de 2008-2014



Fonte: MPD 2014

O sector de energia assente em minerais continuará a ser a força motriz do crescimento económico. No entanto, os planos estratégicos de médio e longo prazo do governo (por exemplo; o PARP de 2011-2014¹) enfatizam o papel da produção agrícola. Há um debate em curso sobre a desconexão entre o discurso político e a realidade no terreno no que diz respeito à importância do sector agrícola na economia de Moçambique (Ver, por exemplo, Cramer, 1997; Mosca, 2001; Mosca & Selemane, 2011; Mosca 2010; 2012; 2013; Coughlin et al., 2013). Como observaram Mosca & Selemane 2012, o PARP apenas menciona vagamente a melhoria da gestão dos recursos naturais, a fim de aumentar a utilização para a economia nacional e as comunidades locais.

¹Esta é a mais recente estratégia de desenvolvimento de médio prazo de Moçambique. Há uma futura estratégia de 20 anos - ENDE (Estratégia Nacional de Desenvolvimento) - que ainda não foi lançada.

Documentos oficiais, incluindo a Constituição, referem-se à agricultura como “a base do desenvolvimento em Moçambique”, enquanto todos os indicadores, as tendências económicas, bem como as avaliações de políticas mostram que, a agricultura não é favorecida na formulação / implementação de políticas, e nem é o motor do crescimento económico do país, apesar de mais da metade da população depender dela. Conforme resume o *African Economic Outlook*:

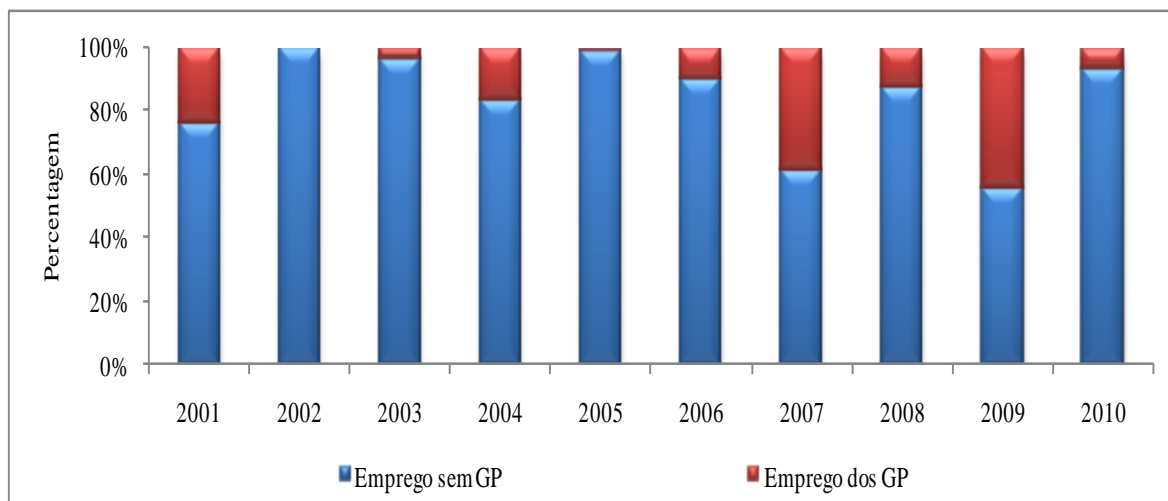
*“Apesar do crescimento económico gerado pelos mega-projectos e a competitividade melhorada pelo desenvolvimento de infra-estruturas, o impacto na redução da pobreza tem sido mínimo. O novo PARP de 2011-14 concentra-se especialmente no aumento da produção agrícola. O sector, que terá representado 30,9% do PIB em 2011, deverá ter crescido 9,9% em 2012 [os dados para 2014 apontam para um crescimento de 8%]. No entanto, quanto à produção de castanha de caju, a cultura de rendimento tradicional de Moçambique, está prevista a sua estabilização em 112 800 toneladas, um aumento a partir das 105 000 toneladas registadas em 2010. Um ambicioso Plano Director de Caju, visando um aumento de 80% na próxima década, foi aprovado pelo Ministério da Agricultura. O Ministério também prevê um aumento de 23,4% na produção de cana-de-açúcar. Os aumentos de produção previstos de 12,5% e 13,8% para o trigo e o arroz, respectivamente, não serão suficientes para satisfazer a procura nacional. Apesar da queda de 5,1% na produção da pesca em 2011, o sector deverá crescer 18,4% em 2012. Todavia, o governo limitou a pesca de camarão comercial em 5 650 toneladas por ano, devido a indícios de sobrepesca”.*²

Os sectores de minerais e de energia são o motor do crescimento económico de Moçambique em termos de exportações e importações, mas não na criação de postos de trabalho. Os mega-projectos são responsáveis por 70% das exportações do país e por 78% das importações, enquanto que foram responsáveis por menos de 10% dos postos de trabalho criados na economia, em 2010, como mostra o gráfico abaixo. Os mega-projectos são de capital intensivo e, portanto, não podem criar muitos postos de trabalho.

Figura 4: Postos de trabalho criados pelo mega-projectos e pelo resto da economia em 2001-2010

²*African Economic Outlook*

<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Mozambique%20Full%20PDF%20Country%20Note.pdf>



Fonte: Mosca (2013)

Nota: **Emprego sem GP** = Emprego sem mega-projectos; **Emprego dos GP** = Emprego criado por mega-projectos

Com esta realidade da diminuição da ajuda externa, o aumento das receitas internas, juntamente com a crescente relevância do sector de minerais energéticos para a economia de Moçambique, a questão é mais sobre como o Estado deve envolver-se em negócios para fomentar o desenvolvimento socioeconómico. Esta questão deve ser abordada ao nível político através da estratégia de desenvolvimento, para mostrar a direcção futura do país.

CAPÍTULO TRÊS: UM QUADRO PARA O ENVOLVIMENTO DO ESTADO NOS NEGÓCIOS

O Estado envolve-se no ambiente de negócios como formulador de políticas, regulador, promotor e facilitador, bem como proprietário de empresas estatais (EE). Globalmente, o Estado é um proprietário ou accionista de empresas, mas o nível de propriedade no sector empresarial varia nos diferentes sistemas políticos e ao longo do tempo. Este capítulo analisa as principais razões e motivações do Estado para a criação das EE numa economia de mercado. As EE que fornecem bens ou serviços em concorrência com o sector privado (ou em áreas onde o sector privado potencialmente poderia competir) podem ter uma vantagem competitiva sobre o sector privado. Examinamos, portanto, os diferentes elementos necessários para a criação de condições de concorrência equitativas, ou seja, da “neutralidade competitiva” entre as EE e o sector privado. Finalmente, para criar condições de concorrência equitativas e uma maior clareza e transparência nos objectivos do governo quanto ao envolvimento directo em actividades comerciais, o presente capítulo analisa a política de propriedade governamental de alguns países.

ANTECEDENTES E RAZÕES PARA A CRIAÇÃO DE EE

A proporção das EE no mercado varia entre os países ao longo do tempo, e é orientada por decisões políticas. Em muitos países da OCDE, a criação de valor nas EE representa entre 5 e 25% do produto interno bruto (PIB) do país, e até 10 por cento do emprego.³ A China tem substanciais participações do Estado sendo este accionista na maior parte das empresas cotadas. O Governo central chinês tem como objectivo manter um controlo significativo sobre a propriedade das empresas estatais chave e, numa base mais alargada, sobre a maior parte da economia nacional doméstica (Mattlin, 2007).

Após a independência, muitos governos africanos foram amplamente envolvidos na economia. Muitos líderes africanos, incluindo os de Moçambique, alinharam os seus países recém-independentes com uma ideologia de índole socialista. Além disso, havia preocupações práticas que motivaram a intervenção do Estado na economia; a limitação do capital privado e a predominância de um sector privado local “não-africano” (Banco Mundial, 2005). No entanto, o desempenho técnico e financeiro de muitas EE foi decepcionante. Embora tenham existido EE africanas que tiveram um bom desempenho, tal como a *Ethiopian Airlines* e a *Tea Development Authority* no Quénia, a maioria das empresas públicas não o tiveram. A interferência política na operação das EE, juntamente com objectivos contraditórios a serem atingidos pelas mesmas, são a principal justificação para o fraco desempenho de muitas empresas estatais após a independência. Embora essas empresas estatais devessem ser comercialmente viáveis, elas também tiveram de fornecer bens e serviços a um nível abaixo do custo de produção, gerar emprego, subcontratar a partir de determinados fornecedores sancionados pelo Estado etc., o que afectou a autonomia da gestão para tomar decisões financeiramente sólidas. Além disso, as EE

³Norwegian Ministry of Trade and Industry, White Paper: Active ownership – Norwegian State ownership in a global economy, 2011.

foram prejudicadas por más decisões de investimento inicial, capitalização inadequada, conselhos de administração deficientes e débeis sistemas de apresentação de relatórios. Assim, eram necessárias competências de gestão excepcionais e firmeza de carácter para ir contra a corrente, de modo a superar os muitos obstáculos políticos e as políticas para poder gerir uma operação bem executada. O fraco desempenho financeiro das EE tornou-se oneroso para o orçamento do Estado em muitos países da África Subsaariana, e com a mudança política que ocorreu no continente, no final dos anos 80 e no início dos anos 90, a mudança de propriedade, a privatização, a liquidação ou o encerramento de EE inviáveis foram iniciadas e apoiadas pelo Banco Mundial e o pelo FMI. No entanto, os esforços de reabilitação e a reestruturação das EE eram muitas vezes bastante decepcionantes, principalmente devido à ausência de compromissos políticos com o processo. Considerando os fracos resultados, as instituições financeiras internacionais mudaram o seu enfoque para a privatização. Enquanto muitos líderes africanos não foram convencidos sobre a ênfase na privatização, as péssimas realidades financeiras deixaram-lhes poucas alternativas, para além de acordar com as privatizações e as políticas de parcerias público-privadas, avançadas pela comunidade de doadores e pelo Banco Mundial. Uma descrição mais detalhada sobre a experiência de Moçambique e o desenvolvimento das EE encontra-se no capítulo seguinte.

Apesar da história desoladora das EE em muitos países em desenvolvimento, a nível mundial, existem EE que operam em concorrência com o sector privado. A revisão da literatura destaca quatro principais motivos pelos quais o Estado criou as EE numa economia de mercado. Objectivos comerciais e não-comerciais são às vezes integrados e uma EE pode, por exemplo, realizar tanto uma obrigação de serviço público como um objectivo de industrialização e de desenvolvimento. Um exemplo é o fornecimento de energia eléctrica, sendo obrigatório para o serviço público a electrificação de todo o país, enquanto ao mesmo tempo electrificar e fornecer a electricidade suficiente e confiável constituem um componente fundamental para estimular actividades de negócio e aumentar o desenvolvimento económico. O Capítulo 4 do presente relatório fornece exemplos de EE moçambicanas, que mantêm obrigações de serviço público, sendo criadas para fazer avançar as políticas industriais ou o desenvolvimento, assim como para salvaguardar receitas fiscais.

- A. *As EE para manter as obrigações de serviço público*: os governos muitas vezes mantêm a propriedade das empresas prestadoras de serviços, que ligam a população à rede de energia eléctrica, aos serviços públicos, às telecomunicações e aos serviços postais (OCDE, 2012).. Isso permite ao governo prestar serviços nas áreas mais remotas ao mesmo preço acessível como nas áreas mais povoadas do país. De ponto de vista do planeamento, o governo considera que é muitas vezes mais fácil manter o controlo do serviço, em parte, porque as taxas das áreas de serviço mais lucrativas podem cobrir o custo da prestação de serviços nas áreas mais remotas e, portanto, mais dispendiosos. No entanto, o governo também pode privatizar alguns destes serviços, e fornecer subsídios direccionados aos operadores privados, para estes servirem áreas mais remotas, ou de outra forma mais dispendiosos.
- B. *As EE como agentes de industrialização e de desenvolvimento*: os países principalmente nos mercados emergentes, e as economias em desenvolvimento, utilizam as EE para desenvolver determinadas actividades económicas para e execução das quais o sector privado não tem capacidade. Os objectivos são desenvolver conhecimentos, capacidades ou experiências específicos, que têm interesse para a economia nacional (OCDE, 2012).

- C. *As EE devem salvaguardar a receita fiscal*: algumas EE proporcionam grandes lucros ou receitas das quais o governo depende, sendo estes particularmente os casos das indústrias extractivas, mas também de outros sectores, tais como os serviços públicos. No que respeita às indústrias extractivas, o governo também está interessado em controlar a prazo e a taxa da exploração. Visto que as EE podem gerar receitas fiscais significativas, o governo tem um forte incentivo para proteger a empresa pública contra a concorrência e o elevado fluxo de receitas pode até certo ponto ser uma função de o governo ter um monopólio no mercado.
- D. *A economia política das EE*: pode haver pressões sociais ou razões políticas para o Estado manter e proteger EE contra a competição. As EE podem ser grandes empregadoras e oferecer oportunidades de negócios às EE privadas na sua função de fornecedoras (OCDE, 2012). Em Moçambique, até 2010, das cerca de 130 empresas nas quais Estado detém uma participação, apenas 41 por cento estavam em pleno funcionamento, 32 por cento tinham um nível reduzido de actividade, enquanto o restante estava praticamente numa situação de impasse. O IGEPE vendeu ou está a planear vender algumas das empresas não rentáveis, que não são consideradas estratégicas, incluindo empresas nos sectores do algodão, têxteis, borracha e construção.⁴ No entanto, o plano do IGEP foi recebido com certa resistência por outros accionistas e funcionários dessas empresas.

CRIAR CONDIÇÕES EQUITATIVAS: NEUTRALIDADE COMPETITIVA

Globalmente, as EE fornecem bens e serviços em concorrência com o sector privado, ou em áreas onde o sector privado potencialmente poderia competir. Para tentar atingir um ambiente de negócios saudável, onde o empreendedorismo possa prosperar, é importante que as EE e o sector privado operem em condições equitativas em termos de políticas e práticas que afectam os negócios. Contudo, a experiência internacional mostra que, podem surgir vantagens competitivas, intencionalmente ou não, para as EE orientadas comercialmente, em virtude de o Estado ser proprietário da empresa. Para atenuar esta vantagem e criar condições equitativas, desenvolveu-se o conceito de neutralidade competitiva. Portanto, ela ocorre quando “nenhuma entidade operando num mercado económico está sujeito a vantagens ou desvantagens competitivas indevidas” (OCDE, 2012). Também é geralmente reconhecido que, quando estejam em jogo objectivos de interesse público, um desvio da neutralidade competitiva que favorece (ou desfavorece) as EE no interesse da realização de um objectivo de políticas públicas mais amplo, pode ser justificado. No entanto, não existe um entendimento comum daquilo que constitui um objectivo válido de políticas públicas. Isto varia entre os diferentes contextos nacionais e orientações políticas. Não obstante, é importante para o Estado poder justificar a razão para a sua intervenção no mercado, e ancorar a decisão num debate político mais amplo e na agenda de desenvolvimento de uma forma transparente.

A Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) realizou recentemente estudo aprofundado sobre as práticas de neutralidade competitiva existentes e os desafios para a

⁴Macauhub, Estado moçambicano pretende vender participações em 10 empresas em breve, 2011-04-08, disponível em: <http://clubofmozambique.com/solutions1/sectionnews.php?secao=business&id=21422&tipo=one>

criação de condições de concorrência equitativas entre as empresas públicas e privadas (OCDE, 2012). O relatório identifica vários temas importantes a serem considerados por um país para criar condições equitativas e uma maior neutralidade competitiva no ambiente de negócios. Tomando em consideração que Moçambique é uma economia em desenvolvimento e que existe um interesse nacional para desenvolver certas indústrias, ou alcançar certos objectivos de políticas públicas em benefício da sociedade como um todo, tais como melhorar as infra-estruturas físicas, o desvio de algumas destas medidas pode, sem dúvida, ser justificado. Contudo, se tal desvio for considerado razoável para uma EE, deve ser feito de forma transparente, justificável, de acordo com uma meta de desenvolvimento abrangente, e deve haver um prazo ou um razoável ponto de referência que determina quando a EE deve cumprir as normas que regem a operação das outras empresas.

- O governo deve **estabelecer objectivos de propriedade claros**, que deverão ser revistos periodicamente, para garantir a transparência e a prestação de contas na orientação política do governo e no seu envolvimento em actividades comerciais. Este exercício permite ao governo esclarecer o seu papel na economia numa base contínua. Em Moçambique, as EE são estabelecidas para fornecer serviços públicos, promover a industrialização ou uma estratégia de desenvolvimento particular, ou ainda para proteger a fonte de receitas do Estado. Enquanto estes objectivos são todos justificáveis, uma abordagem abrangente que define os objectivos do estado em se envolver nos negócios seria muito benéfico para esclarecer a orientação e as prioridades do governo. Não ter uma estratégia uniforme e integrada pode ser interpretado como uma acção política própria (Mosca, 2010).
- A **estrutura e forma societária das EE** devem ser clarificadas. As EE que operam em regime de concorrência comercial podem ser incorporadas, na medida do possível, de acordo com o direito normal das sociedades. As EE envolvidas tanto nas actividades competitivas como não-competitivas (tal como a prestação de serviços públicos nas áreas remotas, bem como nos centros urbanos) podem ser estruturadas separadamente, ou manter uma contabilidade separada para permitir às EE que se envolvem em actividades competitivas actuar de forma orientada pelo mercado. Conforme debatido mais adiante no presente relatório, existem duas formas de estruturas de propriedade de empresas estatais em Moçambique: uma estrutura de propriedade sob o IGEPE usando o Código Comercial, e duas formas de propriedade no âmbito do Ministério das Finanças (Tesouro) e ministérios de tutela.
- Normas claras e transparentes e a divulgação no que respeita às **estruturas de custos das entidades estatais** asseguram que, a compensação prevista para cumprir as obrigações de serviço público não está a ser usada para subsidiar actividades comerciais. Isto irá garantir que as actividades comerciais são facturadas a um nível competitivo, que reflecte o custo real do produto ou do serviço. Além disso, também irá permitir a cada EE ser adequadamente compensada pelo governo para conseguir realizar as actividades de serviço público não-comerciais.
- Na medida do possível, as EE devem operar de acordo com os mesmos requisitos tributários e regulamentares como empresas privadas. Quando as EE são constituídas de acordo com o direito comum das sociedades, o tratamento em termos de impostos e de outras medidas regulamentares são muitas vezes semelhantes aos do sector privado. Em Moçambique, as empresas constituídas como a STEMA S.A., descritas posteriormente

neste relatório, pagam impostos tal como as empresas privadas e parece não obterem outros tratamentos regulamentares. No entanto, a diferença de tratamento nem sempre é regulamentar, mas pode ser um tema com uma diferente implementação ou execução. Por exemplo, o IGEPE, a agência moçambicana para a gestão das EE, observou numa conversa com esta equipa que o Estado é minoritário (cerca de 7, 5-10%) em cerca de dez empresas que não são rentáveis, e o IGEPE gostaria vender as acções do Estado nessas empresas. No entanto, o plano do IGEPE para se retirar dessas empresas, teve a resistência dos accionistas privados, entre outros motivos por terem sido capazes de retardar ou evitar o pagamento de impostos e têm sido percebidas como empresas mais confiáveis por terem o Estado como accionista.

- O acesso ao financiamento e à **fonte de financiamento** pode ser mais vantajoso para as EE do que para as empresas privadas. Nos países em desenvolvimento certas empresas estatais que são cruciais para a economia do país, ou que servem um objectivo particular de desenvolvimento, recebem financiamento dos doadores. Em Moçambique, a EDM, empresa estatal de geração, transporte, distribuição e comercialização de energia eléctrica, recebe um considerável financiamento dos doadores. O financiamento é atribuído para a construção de infra-estruturas, algumas das quais não são comercialmente viáveis, mas impulsionadas pelos objectivos sociais de electrificar todo o país e alguns grandes projectos infra-estruturais para garantir a energia eléctrica suficiente e fiável para o sector empresarial em crescimento. Outras EE, tal como a STEMA, uma empresa de silos e terminal de cereais, foi originalmente financiada com fundos de doadores como meio de melhorar a segurança alimentar, mas desde então tornou-se numa EE rentável. Uma EE pode ter acesso preferencial ao financiamento, devido ao apoio governamental percebido ou explícito. O acesso ao financiamento é uma questão importante na criação de um ambiente propício para as empresas, em Moçambique. Enquanto algumas empresas estatais orientadas pelo negócio têm acesso ao financiamento a taxas de mercado dos bancos comerciais, outras obtêm garantias estatais. Um dos exemplos é o Complexo de Agro-Processamento de Chókwè, onde o governo decidiu que o complexo de processamento foi motivado por objectivos de desenvolvimento agrícola. No entanto, conforme descrito no capítulo 5 do presente relatório, as empresas privadas já estavam a prestar alguns dos mesmos serviços na área como o planeado complexo de processamento, e não está claro como a nova EE está mais bem posicionada para promover os objectivos do desenvolvimento agrícola.
- As políticas dos contratos públicos devem ser competitivas e não discriminatórias, e assegurar um nível adequado de transparência. Alguns países desencorajam a participação do sector estatal nos processos de adjudicação de contratos públicos. Em outros, a participação pública é permitida segundo regras específicas que regem a gestão da competitividade. Introduziu-se um novo regulamento de contratos em Moçambique em 2010⁵, que é comparável aos padrões internacionais. Todavia, há a preocupação do sector privado de que o processo de adjudicação de contratos não é transparente, particularmente na emergente indústria extractiva. Um dos intervenientes com quem a equipa falou, referiu que, os contractos públicos levam tempo, e por vezes, quando a contratação tem tempos curtos, precisa de ser acelerada. No entanto, questionava se

⁵Decreto 15/2010 de 24 de Maio, que regula a contratação de obras públicas, o fornecimento de bens e a prestação de serviços ao Estado.

existiriam mecanismos de verificação e de comparação suficientes para estes procedimentos acelerados. O sector privado gostaria de ver um diálogo mais forte, especialmente com a ENH, a empresa estatal de hidrocarbonetos, sobre os planos futuros para contratos públicos, a fim de permitir ao sector privado melhorar a sua capacidade e posicionar-se para apresentar propostas no quadro de concursos. Parece que é necessário investigar mais profundamente esta questão e garantir que há um diálogo e uma disseminação da informação satisfatórios. Vários participantes do sector privado entrevistados por esta equipa manifestaram a sua preocupação quanto à falta de transparência nos contratos públicos. Esta é uma questão que merece mais atenção.

O estudo da OCDE constatou que a maior parte dos Estados-Membros não têm um quadro regulamentar separado ou uma lei que pormenorize os princípios da neutralidade competitiva. Em vez disso, são mais comumente expressos através da política de concorrência e de uma infinidade de outras leis específicas para o sector. Além disso, o estudo constatou que a supervisão e a execução de aspectos da neutralidade competitiva muitas vezes são da responsabilidade da agência que fiscaliza a concorrência. A única excepção a destacar é a Austrália, que tem uma agência específica para reclamações relacionadas com a neutralidade competitiva. Em 2013, Moçambique adoptou uma nova Lei da Concorrência (Lei n.º 10/2013), cujo modelo foi inspirado pela Lei da concorrência de Portugal e de outros países da UE. A nova lei tem um alcance amplo e aplica-se às empresas privadas e estatais. A lei prevê a criação de uma Autoridade Regulamentar da Concorrência (ARC), que será um órgão independente, dotado de autonomia administrativa e financeira, com amplos poderes de supervisão, de regulação, de investigação e sancionatórios. No entanto, parece que a criação da ARC está ainda por fazer.⁶

POLÍTICA DA PROPRIEDADE ESTATAL

Objectivos claros da propriedade estatal clarificam os objectivos do Governo em possuir empresas, e definem papéis e responsabilidades entre o papel do Estado como formulador de políticas, regulador e accionista, e melhoram a prestação de contas no âmbito da gestão empresarial nas EE. Um certo número de países da OCDE⁷ adoptou políticas de propriedade governamental, para rever e esclarecer o seu próprio objectivo e fornecer ao sector privado e ao público em geral uma compreensão clara dos objectivos do governo na área empresarial. A África do Sul concluiu recentemente uma revisão extensa da propriedade estatal do país. O Comité Presidencial de Revisão das Entidades Estatais da África do Sul concluiu que, o país deveria adoptar uma política de propriedade do Estado. O relatório final foi apresentado em 2012 e o comité de revisão recomendou que uma estratégia de propriedade do Estado deveria ser implementada no prazo de 3 anos.

Na Noruega, o Parlamento aprovou uma política de propriedade do Governo, tendo em vista contribuir para uma maior transparência acerca da propriedade estatal. A plataforma política do

6 Sofia Ranchordas, *Almost Nine Months Later....and still no Signs of the Mozambique Competition Authority*, Dezembro de 2013. Disponível em <http://africanantitrust.com/category/mozambique/>

7 Ver por exemplo, Suécia, Noruega, Finlândia, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, pormenorizado em: OCDE, *Accountability and transparency: A guide for State Ownership*, 2010.

governo enfatiza a importância de uma base diversificada de propriedade para a economia norueguesa: “*A propriedade diversificada é um ponto forte para as empresas e a indústria da Noruega em termos de acesso ao capital e à perícia. A propriedade diversificada é necessária, tanto a propriedade privada como pública, bem como a propriedade nacional e internacional. A propriedade norueguesa é um importante meio de garantir que as empresas tenham as suas sedes e actividades de investigação na Noruega. A propriedade estrangeira, por outro lado, ajuda a garantir o desenvolvimento e a criação de competências*”.⁸ A política de propriedade descreve os objectivos da propriedade estatal na óptica do governo, as expectativas do Estado quanto às EE, as exigências comerciais para as EE, os objectivos específicos para cada EE em termos individuais, a remuneração do pessoal e a gestão empresarial nas EE, bem como o enquadramento legal e a divisão de papéis na administração governamental das EE.

O governo norueguês tem três objectivos principais para a propriedade estatal: Em primeiro lugar, garantir que as sedes de importantes empresas, fundamentais para a sociedade norueguesa, estão baseadas na Noruega. Na Noruega, é uma prioridade política reter as sedes das empresas estrategicamente importantes, para proteger e desenvolver perícias especializadas a nível industrial, financeiro e de gestão. Em segundo lugar, assegurar o controlo governamental e as receitas provenientes dos recursos naturais do país. O estado pretende garantir a propriedade e controlo nacional dos vastos recursos naturais do país, especialmente no sector de energia, para garantir que as receitas geradas pelos recursos naturais beneficiam a sociedade como um todo. Em terceiro lugar, garantir outros objectivos políticos, incluindo as infra-estruturas nacionais no que diz respeito a estradas, ferrovias, aeroportos e a rede nacional de transmissão de energia eléctrica; instituições culturais, tais como teatros e o organismo norueguês de radiodifusão televisiva; e as autoridades regionais de saúde, bem como a organização do serviço de saúde especializado.⁹

O Estado norueguês é proprietário de 52 EE. Dois terços dessas empresas estatais são totalmente detidos pelo Estado. Cerca de 45% das EE estão filiados no ou respondem ao Ministério do Comércio e Indústria.¹⁰ A Propriedade directa do Estado varia de participações nas maiores empresas cotadas da Noruega a pequenas empresas de propriedade integral com objectivos de política puramente sectoriais. O Estado prevê manter as suas participações nas empresas que actualmente detém e manter a propriedade estatal geral ao mesmo nível, embora se devam realizar regularmente avaliações com um nível adequado às participações do Estado em cada empresa. A criação de novas propriedades estatais deve ser realizada com base em motivos comerciais, de preferência numa base de cooperação com investidores privados. A propriedade que não assenta em motivos comerciais com a cooperação de investidores privados, deve basear-se em objectivos especificados, relacionados principalmente com as políticas sectoriais.

Na África do Sul, o Comité Presidencial de Revisão das Entidades Estatais foi nomeado para rever todas as entidades estatais, e recomendar como as mesmas poderiam acelerar, de forma eficiente e eficaz, os objectivos de desenvolvimento e o crescimento económico na África do Sul. O comité estimou que havia cerca de 300 EE no país, mas depois de incluir as EE

⁸ Governo de Noruega, A Declaração de Soria Moria.

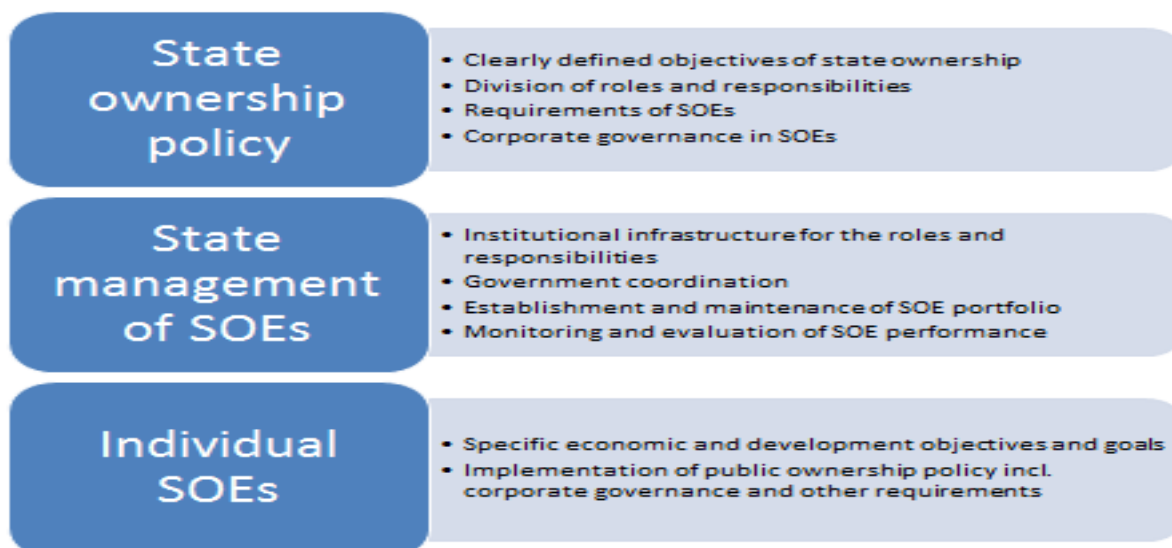
⁹ Ministério do Comércio e Indústria da Noruega, *Government Ownership Policy*, 2011.


¹⁰ Ministério do Comércio e Indústria da Noruega, *Government Ownership Policy*, 2011.

provinciais e municipais, o número subiu para cerca de 715.¹¹ Tomando em consideração o grande número de entidades, o comité de revisão estudou uma amostra das EE e elaborou um conjunto de recomendações. Depois de dois anos de trabalho, a principal recomendação do comité de avaliação foi de que o Estado deveria definir claramente e comunicar uma estratégia coerente para as EE, incluindo a sua definição, a sua finalidade, o seu papel, a sua função e os seus objectivos. O comité de revisão constatou que a África do Sul não tem um quadro legal “para determinar o propósito estratégico, ou se a propriedade estatal de uma determinada empresa comercial é necessária ou desejável”.¹² A revisão concluiu que não havia um repositório ou fonte abrangente do número das EE existentes e que, sem este conhecimento, é um desafio para o Estado exercer de uma forma estratégica o seu papel como proprietário. Consequentemente, recomendou-se a criação e manutenção de um banco de dados sobre EE. O relatório constatou que há uma distinção obscura, ou inexistente, entre o papel do governo como formulador de políticas, regulador, accionista ou proprietário, e o seu papel de zelador das receitas nacionais. Portanto, o comité de revisão destacou também a necessidade de delinear os papéis distintos do governo na sua capacidade de proprietário, formulador de políticas, regulador e implementador. O comité de revisão estabeleceu uma lista detalhada de recomendações específicas, incluindo a necessidade de identificar sectores estratégicos e de padronizar a monitorização e a avaliação das EE. Seria muito útil e interessante para Moçambique analisar mais de perto o processo sul-africano de revisão e as suas conclusões.

Como sintetizado na figura abaixo, o estabelecimento de um quadro de propriedade estatal ocorre em vários níveis: a política da propriedade estatal define os objectivos daquela propriedade estatal, estabelece os papéis e as responsabilidades para o governo como formulador de políticas, regulador e proprietário, e define uma série de outros requisitos (por exemplo ambientais e sociais) e as estruturas de gestão empresarial nas EE. Deve-se rever a estrutura governamental para governar e gerir empresas estatais e estabelecer formas de coordenação ao nível do governo. Para que o Estado possa tomar decisões informadas sobre a sua carteira de EE, precisa de ter uma visão clara das EE que o governo tem. Cada EE deve ter objectivos e metas económicas específicas para permitir às EE e à agência governamental monitorizar o desempenho das EE face aos objectivos e metas estabelecidos.

Figura 5: Quadro institucional para a política de propriedade pública





Fonte: Elaboração pelo autor

CAPÍTULO QUATRO: EMPRESAS ESTATAIS EM MOÇAMBIQUE

Baseado no quadro teórico apresentado no capítulo três, este capítulo aborda as EE em Moçambique. Começa por retratar a trajetória histórica do desenvolvimento das EE, analisa o quadro regulamentar e institucional das EE, a governação e a fiscalização. Além disso, o capítulo descreve os diferentes tipos de estruturas de propriedade de empresas pertencentes ao Estado com exemplos das diferentes categorias. Há uma análise de tendência do envolvimento do Estado nos negócios. Encerra o capítulo uma discussão sobre a prática conflituosa de utilizar as instalações do Estado e as ligações políticas para fazer negócios, dificultando, assim, o desenvolvimento do sector privado e pondo em risco o ambiente de fazer negócios com concorrência desleal.

O DESENVOLVIMENTO DAS EE

A criação inicial das Empresas Estatais (EE) em Moçambique deve ser contextualizada no processo de nacionalização. Depois de conquistar a independência de Portugal em 25 de Junho de 1975, o Governo de Moçambique (GdM) declarou a nacionalização dos sectores da saúde, educação e justiça em 24 de Julho de 1975. A Igreja Católica foi uma das mais afectadas pelas nacionalizações, uma vez que possuía muitas escolas e hospitais no país.

Em 1976 todas as casas para alugar também foram nacionalizadas. Como resultado, muitos cidadãos portugueses, que possuíam a maioria das casas na época, saíram do país deixando as suas propriedades que incluíam pequenas e médias empresas (PME). Assim, o GdM teve de assumir a gestão de muitas PME. Em parte, isto resultou na nacionalização efectiva das empresas, que deu origem às empresas estatais. Mas também, noutros casos, o Estado simplesmente continuou a intervir na gestão e nas estruturas das empresas, sem as, necessariamente, ter nacionalizado. Isto era conhecido como “nacionalização defensiva”, em oposição à “nacionalização ofensiva”, que consistiu em ocupar empresas tidas como vitais para a subsistência económica do país, conforme observado por Castel-Branco (1994) e Castel-Branco et al. (2001). Inicialmente, as equipas de gestão das empresas foram organizadas em unidades menores, um sistema de auto-gestão, no qual os Comités dos Trabalhadores,¹³ normalmente organizados pelas células da FRELIMO, assumiram a gestão da empresa. Noutros casos foram os “Grupos Dinamizadores” que o fizeram.

A transformação das Empresas Estatais em Empresas Públicas começou em 1991, quando a Lei das Empresas Públicas, Lei 17/91, de 03 de Agosto, entrou em vigor. Este processo ocorreu no quadro amplo das privatizações que começaram no final dos anos 80, quando Moçambique iniciou relações com as instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, FMI) e no âmbito da implementação do “Programa de Reabilitação Económica”

¹³ Esta unidade de gestão ainda existe numa série de empresas, tal como a LAM, MEDIMOC, ADM, etc., com o nome ligeiramente diferente “Gestores Técnicos e Trabalhadores”.

(PRE), que teve início em 1987. A lei de 1991 foi revogada em 2012 pela Lei 6/2012, de 8 de Fevereiro. O advogado moçambicano Tomás Timbane resume o objectivo desta nova lei da seguinte forma:

“O objectivo desta lei é actualizar as normas legais sobre as empresas públicas e para as elevar ao nível das prioridades e exigências enfrentadas pelo Estado em termos de gestão do sector empresarial. Por exemplo, os desenvolvimentos recentes nos sectores dos recursos naturais, energia e infra-estrutura significam que, quando o Estado tem uma participação no capital de empresas que exploram esses recursos, ele precisa de ser representado por sociedades reguladas por regras que não restrinjam a flexibilidade de que necessitam para funcionar de forma eficaz” (Timbane, 2013;. p 1).

Este ponto é analisado de forma detalhada na próxima subsecção 4.2, sob o subtítulo “Quadro Regulamentar e Institucional das EE”.

Em geral, a história das privatizações em Moçambique nunca foi bem/completamente analisada. Como observou o economista político Christopher Cramer (1997; p.2):

“A privatização em Moçambique tem sido apontada como um dos programas mais bem sucedidos em África. Mas houve pouco debate sobre as dimensões e o impacto do programa; e há generalizadas queixas anedóticas. Houve alguma crítica sobre sectores específicos: por exemplo, os gerentes de empresas de processamento de castanha de caju privatizadas alegaram que as mudanças políticas pós-privatização minaram as suas perspectivas como um local de desenvolvimento do sector privado moçambicano. O movimento sindical, em particular a Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM), tem manifestado de forma consistente os temores sobre o impacto no mercado de trabalho do sector formal. Há também duas críticas gerais em Moçambique, incluindo por vezes nos círculos governamentais. A primeira é a acusação de que muitas empresas foram vendidas a preços demasiados baixos. A segunda é que o processo de privatização muitas vezes não tem sido suficientemente transparente”.

No que diz respeito à privatização das EE, o objectivo geral foi o de privatizar todas as acções do Estado nas PME e criar empresas públicas-privadas em grandes complexos industriais. A lógica aqui não era a de libertar o Estado do “peso excessivo”, mas sim a de libertar o mercado do controlo do Estado (Castel-Branco, 1994).

Os principais critérios para a venda das EE eram a dimensão e a importância estratégica das empresas no mercado: as empresas menores e não-estratégicas foram listadas para a privatização. As empresas estratégicas eram as que operavam em sectores rentáveis e de exportação. Exemplos incluem Emplama, EE (o maior produtor de plástico e de produtos plásticos), Cometal-Mometal, EE (o único produtor de vagões de carga) e Fasel-Saborel, EE (a única produtora de óleos de cozinha e sabão). Algumas grandes empresas mantiveram-se sob propriedade privada ou retiraram o seu estatuto de “intervencionadas”. Estes incluíram Tudor (baterias), Mabor (pneus), Metal Box (a maior fundição de ferro) e várias propriedades açucareiras.

As privatizações foram geridas pelo antigo Ministério do Plano e Finanças (MPF),¹⁴ através da sua Unidade Técnica para a Reestruturação Empresarial (UTRE), segundo a qual o Governo de Moçambique privatizou cerca de 1.400 empresas na década de 1990, com a assistência do Banco Mundial (UTRE, 1997). Conforme observado por Hanlon & Mosse (2010), este período [entre 1990-2002] foi a era do “capitalismo selvagem” quando se forçou o Estado a retirar-se da economia. Houve uma privatização generalizada - as pequenas firmas foram para os membros da elite da Frelimo e as grandes companhias foram para empresas estrangeiras - e com um crescimento rápido da corrupção.

Exemplos das antigas EE mais conhecidas que se tornaram em EP ou SA incluem: Caminhos de Ferro de Moçambique, CFM); Electricidade de Moçambique, EDM), PESCO que assegurou a importação e distribuição de carapau, a base de proteína mais facilmente disponível e, posteriormente, a exportação de camarão e de outros frutos do mar; ENACOMO, um importador / exportador de produtos agrícolas; e a Medimoc, que ainda existe como empresa semi-privada (o Estado detém 65% das acções e os restantes 35% são propriedade dos trabalhadores).

Actualmente o Estado de Moçambique desenvolve actividades empresariais através de três modalidades principais, conforme resumido por Bila (2010):

- i. *Empresas Públicas*, que são pessoas colectivas e só operam nos sectores de utilidade pública, com a sua própria personalidade jurídica e autonomia sobre questões de gestão dos activos, nas quais o Estado detém 100 por cento do capital social (por exemplo, Electricidade de Moçambique - EDM; Correios de Moçambique). As empresas públicas são reguladas pela Lei das Empresas Públicas (Lei 6/2012, de 08 de Fevereiro).
- ii. *Empresas da propriedade do Estado*, das quais o Estado, por vezes em conjunto com uma empresa pública, é o único ou principal proprietário do capital. Estas empresas estão presentes em diversos sectores, tais como telecomunicações (ie: Telecomunicações de Moçambique - TDM); medicamentos (por exemplo Medimoc); e combustível (por exemplo Petromoc). A operação das empresas da propriedade do Estado é regulada pelo Código Comercial, portanto, da mesma maneira como as empresas privadas.
- iii. *Empresas com participações do Estado* (empresas participadas) são empresas privadas em que o Estado detém uma grande participação accionista, às vezes como resultado de reverter à propriedade do Estado as empresas que foram envolvidas num processo de privatização mal sucedido, ou como resultado da intenção do Estado de ter uma presença em sectores estratégicos. Exemplos são a empresa de alumínio de Moçambique (Mozal) e a empresa de telefonia móvel MCell. As empresas participadas são, tal como as empresas da propriedade do Estado, reguladas pelo Código Comercial.

O IGEPE (Instituto de Gestão de Participações do Estado) foi criado em 2001.¹⁵ O antecessor do

¹⁴Em 2005 estruturou-se este Ministério em duas unidades, quando o Presidente Guebuza tomou posse. Agora as suas tarefas são assumidas por dois ministérios: o Ministério do Plano (MPD) e o Ministério das Finanças (MoF).

¹⁵ Alguns autores (e. g; Bila 2010) indicam 2006 como o ano de criação do IGEPE. Mas o sítio web da instituição indica o ano 2001, que na nossa opinião deve ser a data correcta.

http://www.igepe.org.mz/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=13&lang=pt

IGEPE, o Gabinete de Gestão das Participações do Estado, GAGEPE), assumiu a responsabilidade de gerir as participações do Estado durante o período de 1997-2001. O mandato do IGEPE é orientado pelo lucro e a criação do IGEPE indica a clara intenção do GdM de livrar-se das empresas propriedade do estado não-rentáveis. Na altura da sua criação, em Dezembro de 2001, o IGEPE tinha uma carteira de 279 empresas. Com o processo de reestruturação, que consiste de três formas: i) dissolução; ii) alienação e iii) liquidação, o IGEPE neste momento lida com 118 empresas participadas e o plano é reduzir a participação até um máximo de 40 empresas rentáveis.¹⁶

A alienação das empresas participadas prossegue três objectivos fundamentais, da seguinte forma:

- i. Livrar a carteira das participações não estratégicas;
- ii. Ampliar a base de participação dos cidadãos moçambicanos na gestão das empresas e na partilha dos benefícios resultantes;
- iii. Aumentar a receita para o Tesouro, com base nas receitas provenientes da venda das acções.¹⁷

De acordo com um recente relatório do IGEPE (IGEPE, 2014), há uma série de factores que condicionam a implementação da estratégia do Estado para se libertar das empresas não estratégicas. Tais factores incluem o abandono pelos demais accionistas das empresas, deixando-as com elevados passivos não remunerados, incluindo salários e compensações não pagas; accionistas privados que adiam decisões, arrastando os processos porque não querem ver os seus nomes associados a falências, combinado com a incapacidade financeira para cumprir as suas responsabilidades, e a situação financeira problemática das empresas que as torna pouco atraentes para outros investidores.

O IGEPE está actualmente a trabalhar com o Banco Mundial para desenvolver um novo plano estratégico para 2015-2018. A equipa de consultores não foi capaz de rever o plano estratégico, uma vez que ainda não está finalizado e tornado público.¹⁸

QUADRO REGULAMENTAR E INSTITUCIONAL PARA AS EE

As EE em Moçambique são classificadas em três categorias. Apenas a primeira categoria, as Empresas Públicas, é regulamentada pela Lei das Empresas Públicas (Lei 6/2012, de 08 de Fevereiro), enquanto as outras duas categorias, as empresas da propriedade do Estado e as empresas com participações do Estado, funcionam como empresas privadas, em conformidade com o Código Comercial.

O Estado moçambicano envolve-se em actividades de negócios através de três modalidades principais, resumidas por Bila (2010):

¹⁶ De acordo com o Presidente do IGEPE, numa entrevista pela Equipa de Consultores no dia 30 de Junho de 2014.

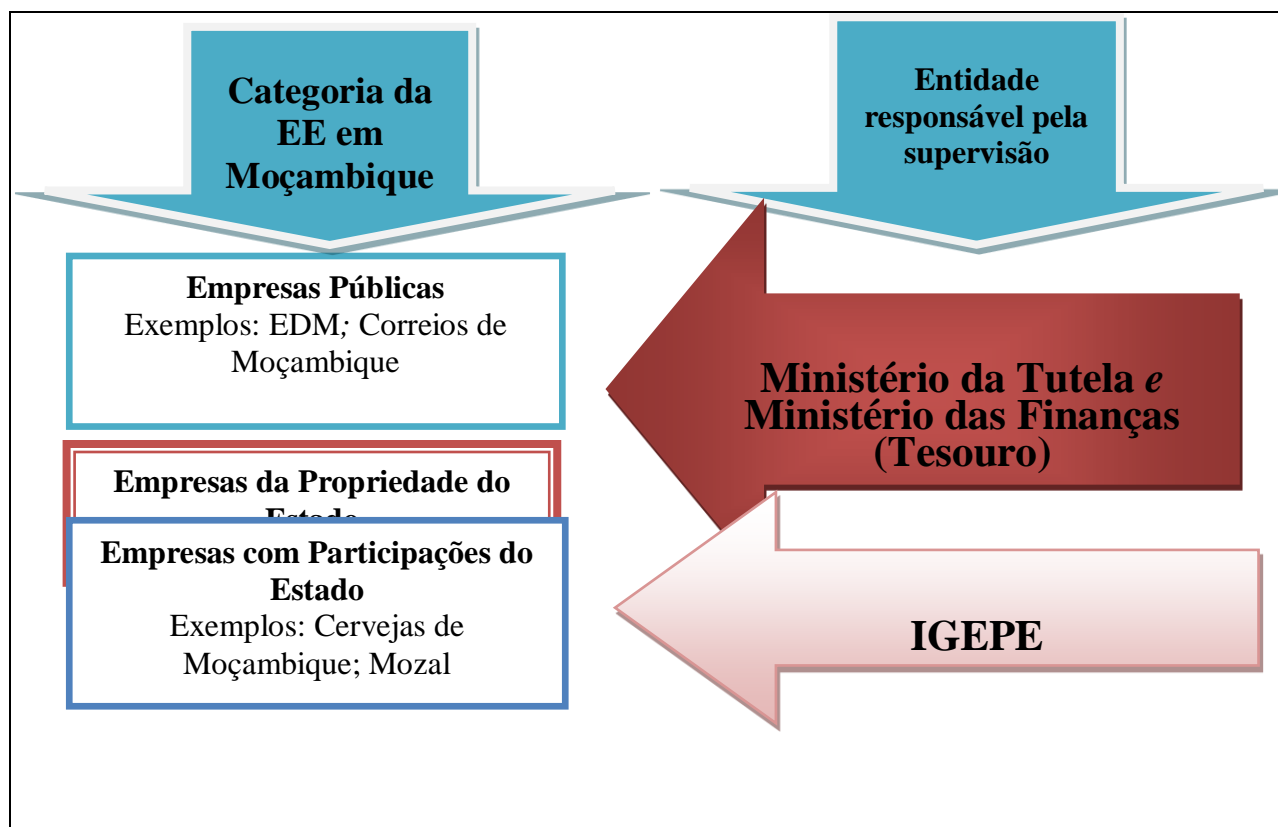
¹⁷ O relatório anual do IGEPE de 2013 anuncia dois objectivos na página 15 mas depois lista três objectivos, o relatório encontra-se em http://www.igepe.org.mz/images/stories/Relatorio_e_Contas_2013.pdf

¹⁸ Entrevista do Presidente do IGEPE pela Equipa de Consultores no dia 30 de Junho de 2014.

- i. *Empresas Públicas* que são pessoas colectivas e, só operam nos sectores de utilidade pública com o seu próprio estatuto legal e autonomia sobre questões de gestão de bens, nos quais o Estado possui 100% do capital social (por exemplo, a Electricidade de Moçambique – EDM; Correios de Moçambique). As Empresas Públicas são regulamentadas pela Lei das Empresas Públicas (Lei 6/2012, de 08 de Fevereiro).
- ii. *Empresas da propriedade do Estado*, são aquelas em que o Estado, por vezes em conjunto com uma Empresa Pública, é o único ou principal proprietário do capital. Estas empresas estão presentes em diversos sectores, tais como telecomunicações (i.e. Telecomunicações de Moçambique - TDM); medicamentos (por exemplo MEDIMOC); e combustível (por exemplo Petromoc). A operação das empresas da propriedade do Estado é regulada pelo Código Comercial, portanto, da mesma maneira como as empresas privadas
- iii. *Empresas com participações do Estado* (empresas participadas) são as empresas privadas em que o Estado detém uma grande participação accionista, às vezes como resultado de reverter à propriedade do Estado as empresas que foram envolvidas num processo de privatização mal sucedido, ou como resultado da intenção do Estado de ter uma presença em sectores estratégicos. Exemplos destas empresas incluem a empresa de alumínio de Moçambique (Mozal) e a empresa de telefonia móvel MCell. As empresas participadas são, tal como as empresas da propriedade do Estado, reguladas pelo Código Comercial.

Em geral, as Empresas Públicas (PE), também conhecidas como estatais, são criadas e geridas pelos ministérios da tutela, e apresentam relatórios aos mesmos. No que respeita às questões financeiras, apresentam relatórios ao, e são financeiramente fiscalizadas pelo, Ministério das Finanças (O Tesouro). Por exemplo, os CFM apresentam relatórios ao Ministério dos Transportes e Comunicações no que respeita a aspectos operacionais e estratégicos, e ao Ministério das Finanças (Tesouro) no que concerne a questões financeiras. As empresas participadas (que podem ser empresas da propriedade do Estado ou empresas com participações do Estado) são controladas pelo IGEPE.

Figura 6: Governação e supervisão das EE em Moçambique



Fonte:Elaboração pelos autores, com base em Bila (2010); IGEPE (2014) e o Ministério das Finanças

EMPRESAS PÚBLICAS: LEI 6/2012 DE 8 DE FEVEREIRO

A operação e a gestão das Empresas Públicas (EP) são regidas pela Lei 6/2012, de 8 de Fevereiro (Lei das Empresas Públicas).¹⁹ Esta lei define as regras para a criação, organização e funcionamento das EE e das suas relações com os ministérios da tutela. A lei estabelece vários meios governamentais para controlar as EE e assegurar a sua gestão efectiva e adequada. O Estado é o único proprietário das empresas públicas. Em geral, a EP é criada por Decreto do Conselho dos Ministros, com base na viabilidade financeira e social avaliada por estudos para o efeito. Algumas das maiores empresas públicas incluem a EDM, a BNI, os CFM, os Correios de Moçambique e a ENH. As empresas públicas têm o direito de criar filiais, que se tornam empresas da propriedade do Estado. Por exemplo, a ENH criou a ENH Logistics, a CMH e a CMG. As empresas públicas também têm o direito de serem accionistas de empresas privadas. Por exemplo, a ENH é accionista nos projectos da Anadarko, da ENI e da Sasol.

Em termos de estrutura institucional, a EP é gerida pelo ministério da tutela, com base no seu objectivo, e a supervisão financeira é exercida pelo Ministério das Finanças (MF). Existe uma responsabilidade conjunta destas instituições quanto a considerar e decidir sobre planos e o órgão

¹⁹ A lei foi operacionalizada pelo Decreto N.º.84/2013, de 31 de Dezembro.

de gestão. Cada EP deve ter as suas próprias regras estatutárias (estatuto), aprovadas pelo Conselho dos Ministros.

De acordo com a Lei das empresas públicas (Lei 6/2012, de 8 de Fevereiro), as EP têm autonomia administrativa, financeira e patrimonial e as regras internas devem ser aprovadas pelo ministério competente, levando em consideração o parecer (não-objecção) dado pelo Ministério das Finanças.

A empresa pública é composta pelo Conselho de Administração, que representa a entidade gestora da empresa e um Conselho Fiscal. O Presidente é nomeado pelo Conselho dos Ministros e os Directores pelo Ministério / Instituição que detém a custódia. Os membros do Conselho Fiscal são nomeados pelo MF, levando em consideração o parecer do ministério da tutela.

O Conselho de Administração é responsável pela preparação, apresentação e implementação dos planos, políticas e objectivos da EP, e pela apresentação de relatórios de actividades e contas, entre outras coisas. Deve também assegurar que é feita a execução anual de uma auditoria externa. Por seu turno, o Conselho Fiscal é responsável pelas actividades de contabilidade da EP, o desempenho, o grau de cumprimento do Contrato-Programa²⁰ estipulado, que contém a descrição das políticas de desenvolvimento da sociedade, a quantificação dos objectivos, bem como as políticas de investimento e os seus critérios de financiamento, entre outras.

De acordo com o Artigo 36 da Lei das Empresas Públicas, essas empresas devem adoptar procedimentos de auditoria de controlos internos, que sejam considerados adequados para garantir a fiabilidade da sua contabilidade e de outras informações financeiras. Um dos objectivos dos sistemas e procedimentos de controlo deve ser a prevenção do risco fiscal. Portanto, a nova lei das empresas públicas tem uma forte preocupação com o controlo da gestão económica e financeira das EE e a prevenção de riscos fiscais. No entanto, não está claro se as EE, tal como a EDM, que se dedicam a actividades tanto competitivas como não-competitivas, tal como a prestação de serviços públicos, estão obrigadas a manter uma contabilidade separada.

²⁰*Contrato Programa* – contrato válido durante um período de 4 anos, e que é uma ferramenta para o planeamento, a execução e o controlo da política sectorial do Governo na empresa ... (Artigo 32 da Lei 6/2012, de 8 de Fevereiro).

Caixa 1: EDM (Electricidade de Moçambique): Uma EE prestando Serviços Públicos

A EDM é totalmente detida pelo Estado, e é responsável pela geração, o transporte, a distribuição e a comercialização de energia eléctrica em todo o país. A EDM apresenta relatórios ao Ministério da Energia e também interage com o Ministério das Finanças, para solicitar injeções financeiras no seu orçamento. O objectivo da EDM é gerar desenvolvimento social e económico. Em 1990, apenas 15 dos 128 distritos de Moçambique estavam electrificados. Até ao momento, 120 distritos têm sido electrificados e a EDM prevê completar a electrificação dos restantes oito distritos até ao final de 2014. Mesmo assim, a proporção de residentes que têm acesso à electricidade em Moçambique continua a ser baixa, com cerca de 14-15 por cento dos agregados familiares ligados à rede nacional. Com a continuação do apoio financeiro da comunidade doadora, a EDM irá expandir o acesso à energia eléctrica para os agregados familiares em todo o país, de forma a promover o desenvolvimento social. Após as grandes descobertas de petróleo e gás em Moçambique, a procura de electricidade vai aumentar, e o fornecimento fiável e estável de electricidade é fundamental para o desenvolvimento económico. O consumo de electricidade em Moçambique excede a quantidade de energia ao qual tem acesso (em parte, devido a um acordo de compra de energia entre Portugal e a África do Sul com origem no tempo colonial, e que garante, a um preço favorável, a venda de 80-85% da electricidade de Cahora Bassa à África do Sul). Para compensar a diferença durante os picos, a EDM está a importar electricidade da África do Sul a um preço dez vezes superior aos custos de produção de electricidade no país. O preço pago pelos consumidores para a electricidade é regulado pelo governo, mas a tarifa tem sido ajustada ligeiramente apenas duas vezes nos últimos dez anos, por motivos políticos e comerciais. Embora as tarifas sejam vantajosas para as empresas, actualmente elas são insustentáveis e a EDM está perto de um colapso financeiro. Ao longo dos últimos dois anos a EDM, várias vezes, manifestou a sua preocupação ao governo, mas o executivo não tomou medidas para aumentar as taxas, possivelmente, em parte, porque a percepção geral é de que Cahora Bassa é moçambicana e existe abundância de energia, em Moçambique. A EDM está num empreendimento conjunto com a SASOL para concluir uma nova central de produção de energia, que irá ajudar a reduzir a necessidade de importação de energia eléctrica. Existem várias outras empresas privadas ou empresas públicas-privadas que irão produzir energia a partir do gás ou do carvão¹, mas, até agora, a distribuição da energia continua a ser assegurada pela EDM. No entanto, a estrutura de taxas ainda não irá coincidir com os custos de produzir e distribuir energia eléctrica. Este assunto aponta para o dilema que a EDM enfrenta, por um lado, espera-se que seja gerida como uma empresa comercial, mas por outro, também é uma empresa de serviço público. A EDM gostaria de ver um ajuste por forma a que os maiores usuários de energia eléctrica pagarem taxas que estão mais próximas do preço real, enquanto se manteriam reduzidas as taxas para as famílias em termos individuais.

EMPRESAS PARTICIPADAS (SOCIEDADES ANÓNIMAS) SOB O IGEPE

O Código Comercial, aprovado pelo Decreto-Lei N^o 2/2005 de 27 de Dezembro, regula as empresas vinculadas com o Governo com participação estatal. A Mozal, CDM, ENH Logistics, CMH e HCB são exemplos de empresas participadas. O código também fornece um quadro

regulamentar para a criação e operação de empresas privadas, bem como para sociedades comerciais. Ou seja, as empresas participadas são criadas e operadas de acordo com o mesmo quadro das empresas privadas.

Em termos de estrutura institucional, as participações estatais são geridas pelo IGEPE e pelo Tesouro Nacional (Ministério das Finanças). O principal objectivo desta instituição é reforçar a capacidade de intervenção na gestão das empresas estatais, com o objectivo de captar as receitas provenientes de dividendos das sociedades participantes.

Especificamente, o IGEPE tem o mandato de:

- i. Gerir Participações do Estado em parcerias empresariais;
- ii. Prestar serviços de apoio às empresas, e garantir instrumentos de gestão adequados e o planeamento;
- iii. Definir e gerir o plano de carreira dos Directores;
- iv. Garantir a preparação e a formação dos envolvidos na gestão das EE;
- v. Actualmente, a carteira de participações do Estado gerida pelo IGEPE é composta por 118 empresas.

Além dos mandatos listados acima, na prática o IGEPE também facilita a criação de novas EE, como no caso da fábrica de arroz no Chókwè descrito na caixa 3 abaixo.

Em 2009, inspirado nos Princípios de Governação Corporativa da OCDE, o IGEPE desenvolveu um Guia de Boas Práticas de Governação Corporativa contendo, entre outros elementos, o papel do Estado como proprietário e sócio, os direitos e deveres dos accionistas e a estrutura de administração.

Alguns intervenientes com que a nossa equipa falou, levantaram a questão de que o objectivo principal do IGEPE parece estar focado em arrecadar receitas para o Estado, mas com uma visão estratégica de futuro limitada. Os intervenientes salientaram que é importante para o IGEPE orientar melhor a natureza e os objectivos da propriedade estatal das empresas. No entanto, actualmente o IGEPE está a trabalhar com o Banco Mundial, com recursos do DFID, para desenvolver um novo plano estratégico para 2015-2018. A equipa de consultores não conseguiu ter acesso ao plano estratégico, uma vez que ainda não está finalizado e tornado público.²¹ Espera-se que, o plano estratégico seja lançado este ano (2014).

Na caixa 2 abaixo, encontra-se um exemplo de uma EE, a STEMA, gerida pelo IGEPE e o Ministério das Finanças. A STEMA foi originalmente estabelecida com apoio de doadores para fortalecer as infra-estruturas do país para a segurança alimentar. Cresceu, desde então, e tornou-se uma das mais rentáveis EE no país.

²¹ Entrevista com o Director do IGEPE com a equipa de consultoras no dia 31 de Junho de 2014.

Caixa 2: Silos e Terminal Graneleiro da Matola (STEMA)

A STEMA (Silos e Terminal Graneleiro da Matola, SA) foi criada em 1996 com o apoio do governo alemão. Após as grandes inundações e a escassez de armazenamento de cereais, a STEMA foi criada como medida para aumentar a segurança alimentar no país. A STEMA é inteiramente propriedade do Estado; 56% das acções são detidos pelo IGEPE e os restantes 44% são propriedade da Direcção Nacional das Finanças. A STEMA apresenta relatórios ao IGEPE e ao Ministério das Finanças (MF), mas a empresa actua de forma bastante independente e não tem muita interacção com o IGEPE ou com o MF. A STEMA está localizada no porto de Matola e fornece a carga e descarga de cereais, de navios, comboios e camiões para os silos de armazenamento, e também faz a fumigação. Os principais clientes da STEMA incluem a empresa propriedade do Estado ICM, com 2-3 dos maiores moinhos de farinha nacionais e cargas destinadas ao mercado regional da África Austral. Não há outra empresa prestadora de serviços similares em torno de Maputo, embora o Porto de Maputo possa manipular alguns grãos. Um representante do sector privado com quem esta equipa de avaliação conversou disse que, a STEMA está a movimentar principalmente cereais importados, mas que a empresa por ele representada está interessada e já começou a explorar o estabelecimento de silos de cereais e terminais graneleiros em Mancala e na Beira, -para abastecer tanto os clientes nacionais como internacionais. Embora a STEMA defina os preços para os seus serviços, o governo está interessado em manter baixo o custo da farinha para evitar novos motíns pela escassez de alimentos. Assim, a STEMA não aumentou o preço do processamento de farinha desde 2009, embora o preço de outros serviços tenham encarecido. O preço mais baixo da STEMA também influencia os preços da farinha por uma empresa privada na cidade da Beira, especializada na respectiva manipulação. A equipa da gestão da STEMA tem trabalhado no sector privado e sustenta que a empresa é gerida com a mesma mentalidade do sector privado. Embora a STEMA tivesse sido concebida como um mecanismo para garantir a segurança alimentar, tem vindo a ser um das EE mais rentáveis em Moçambique. Como tal, a STEMA prevê crescer, para poder receber mais navios. Embora a STEMA gostasse que algumas acções da empresa pudessem ser vendidas aos funcionários (a empresa é fortemente mecanizada e, portanto, não tem mais de 66 empregados), é tão rentável para o governo que o IGEPE não tem quaisquer planos para vender acções.

ANÁLISE DAS TENDÊNCIAS DO ENVOLVIMENTO DO ESTADO NAS ACTIVIDADES EMPRESARIAS

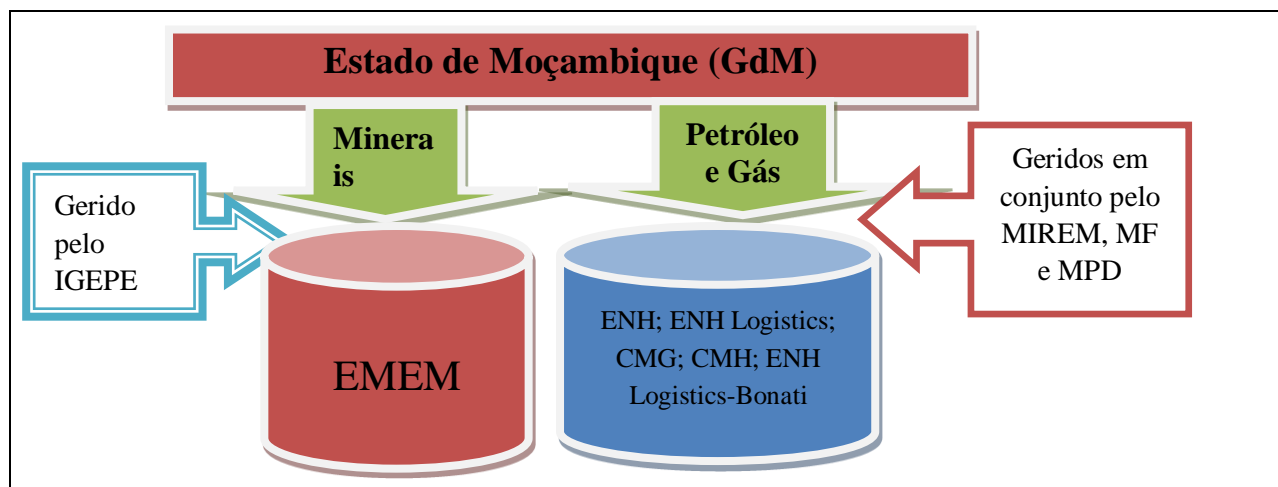
O envolvimento do Estado nas actividades empresariais está a reduzir ou a aumentar em Moçambique? Esta subsecção explora esta questão e levanta uma série de questões que precisam de ser mais estudadas. Constatamos que, o número de EE geridas pelo IGEPE diminuiu, pois o IGEPE está a reduzir a sua carteira de EE não rentáveis. O IGEPE tem actualmente uma carteira de 118 EE, e está a planear continuar a reduzir a sua carteira, tendo em vista, apenas manter a propriedade do estado das empresas lucrativas. Contudo, há também uma nova onda de empresas

em formação que está ligada à ENH. Durante as conversas da nossa equipa com os intervenientes, a expansão das filiais da ENH foi um assunto frequentemente levantado. Vários participantes deram voz à sua preocupação sobre a falta de transparência na ENH e nas suas filiais e que, não está claro qual é o papel da ENH e da ENH Logistics e qual é o papel do governo. Considerando estas preocupações e a importância dos recursos naturais na economia, este relatório analisa mais de perto a ENH como um indicador da tendência do envolvimento do Estado nos negócios. Visto que não existe um repositório central que identifica todas as EE no país, pois elas são administradas pelo IGEPE e por diferentes ministérios, são necessárias mais pesquisas para obter um quadro completo das tendências do número das EE no país.

Embora o foco da análise de tendência seja no IGEPE e na ENH, esta secção conclui com uma caixa de texto sobre a fábrica de processamento de arroz do Chókwè. Este exemplo ilustra como o Estado também deseja envolver-se no processamento agrícola e na comercialização, em concorrência directa com o sector privado. Com base na contribuição dos intervenientes, o Estado está a manifestar um interesse crescente no envolvimento directo no agronegócio. Para explorar plenamente esta questão, propomos que mais trabalho seja realizado nesta área.

Com a expansão rápida dos recursos naturais em Moçambique, o Estado está, tal como em muitos outros países, atento em captar participações significativas nas empresas das indústrias de minerais, de petróleo e de gás. No entanto, o Estado não tem uma estratégia clara sobre quem está a regular estas EE lucrativas. Em certo sentido, o Estado está a prosseguir uma modalidade dúplice, onde o próprio Estado, por vezes, regula e gere as EE rentáveis através do IGEPE e agora, cada vez mais com a profusão de recursos, através do Ministério dos Recursos Minerais (MIREM), do Ministério das Finanças (MF) e do Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), tal como ilustrado na Figura abaixo.

Figura 7: Ilustração diagramática do envolvimento do Estado nos sectores de minerais, petróleo e gás

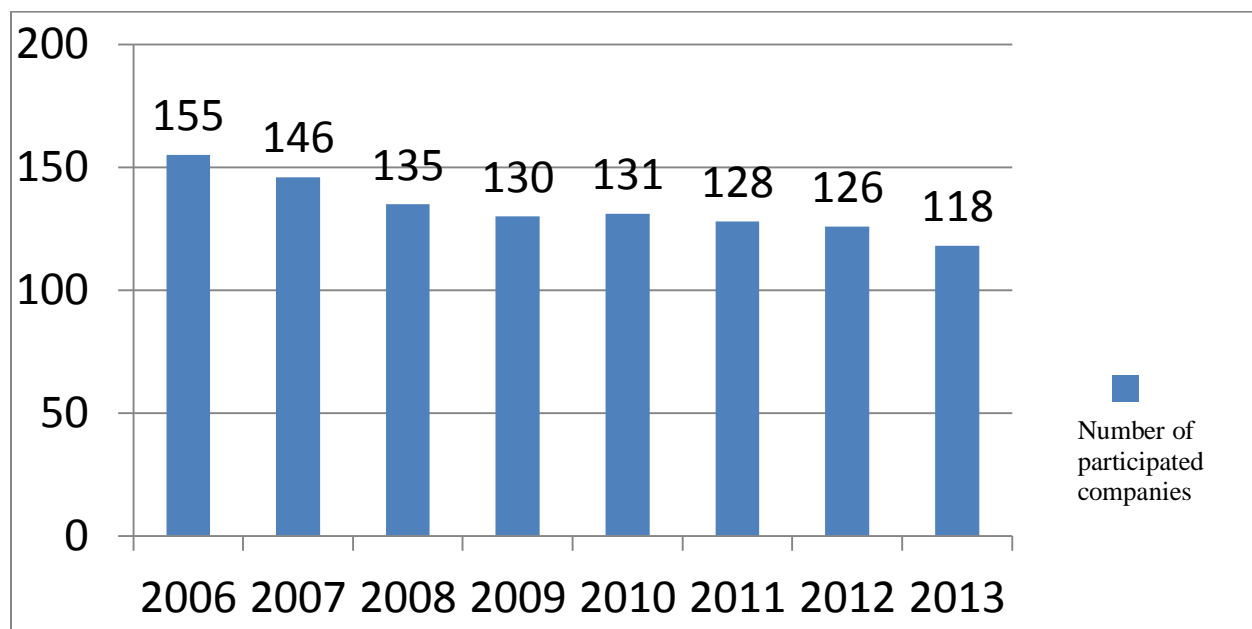


Fonte: Elaboração dos autores, com base em informação da ENH e do IGEPE

TENDÊNCIAS NA CARTEIRA DO IGEPE

A fraqueza na estrutura da propriedade estatal é que não existe uma visão geral clara daquilo que o estado possui, pois as diferentes EE apresentam relatórios a diferentes ministérios ou ao IGEPE. A título de comparação, e conforme descrito no Capítulo 3, o Comité de Revisão das Entidades Estatais da África do Sul constatou que, não havia um repositório ou uma fonte abrangente indicando o número das EE existentes na África do Sul e que, sem ter este conhecimento, é um desafio para o Estado exercer o seu papel como proprietário de uma forma estratégica. Com base na nossa análise dos relatórios anuais de 2006-2013 do IGEPE, (apenas há dados disponíveis durante este período) podemos concluir que o número das empresas participadas reduziu, conforme demonstrado na Tabela 2 abaixo. Além disso, como mencionado acima, quando o IGEPE foi criado em 2001, tinha uma carteira de 279 empresas. No entanto, os relatórios anuais apresentaram dados agregados, e não listam as EE individuais e a participação do Estado em cada empresa. Seria aconselhável para o IGEPE tornar pública a sua carteira detalhada. Para traçar o quadro geral das empresas públicas no país, ou num sector específico, são necessárias mais pesquisas.

Figura 8 Redução das participações do IGEPE entre 2006-2013



Fonte: Elaboração dos autores, com base nos relatórios anuais de 2006-2013, do IGEPE

A estratégia do IGIPE é limitar a propriedade estatal de empresas às firmas rentáveis, a qual não está concentrada num sector empresarial específico. Tal como é apresentado na Tabela abaixo, as 10 principais participações do IGEPE, em termos de valor, encontram-se numa variedade de sectores, tais como a banca, a fundição de alumínio e as telecomunicações.

Tabela 1: As 10 Principais Participações do IGEPE, desde 2012

Nº	EMPRESA	CAPITAL	VALOR	Proporção das Acções do Estado
1	HCB- HIDROELETRICA DE CAHORA BASSA, SA	23 558 108,58	20 024 392,29	85,00%
2	BNI- BANCO NACIONAL DE INVESTIMENTO , SA	17 145 000,00	17 145 000,00	100,00%
3	TDM- TELECOMUNICACOES DE MOCAMBIQUE, SA	2 800 000,00	2 800 000,00	100,00%
4	PETROMOC, SA	1 800 000,00	1 440 000,00	80,00%
5	MILLENNIUM BIM	4 500 000,00	769 500,00	17,10%
6	MOZAL,SA	10 253 585,00	394 763,02	3,85%
7	MCEL- MOCAMBIQUE CELULAR, SA	1 500 000,00	390 000,00	26,00%
8	ACUCAREIRA DE XINAVANE, SA	3 204 500,00	384 540,00	12,00%
9	LAM- LINHAS AÉRIAS DE MOCAMBIQUE	352 600,00	321 400,00	91,15%
10	STEMA- SILOS E TERMINAL GRANELEIRO DA MATOLA,SA	245 935,00	245 935,00	100,00%

Fonte: IGEPE 2014

TENDÊNCIAS NA CRIAÇÃO DE FILIAIS DA ENH

A ENH é inteiramente propriedade do Estado, e foi criada em 1981. A ENH é a entidade comercial, que apresenta relatórios directamente ao Ministério dos Recursos Minerais. O Ministério dos Recursos Minerais é o formulador de políticas, mas a direcção do sector e a expansão da ENH em novas áreas empresariais não têm sido discutidas publicamente. A Lei do Petróleo (3/2001) nomeou a ENH como representante comercial do Estado em todos os projectos de hidrocarbonetos, com participações nos projectos em conformidade com o descrito na tabela abaixo. O Instituto Nacional de Petróleo (INP) do Ministério dos Recursos Minerais é o regulador. O INP atribui licenças de hidrocarbonetos, que são obtidas através de concurso público, de negociação simultânea ou de negociações directas (*Revenue Watch Institute - Moçambique 2013*). A Lei dos Concursos Públicos prevê um mecanismo de recurso de decisões, mas o INP tem amplos poderes discricionários quanto ao licenciamento. O INP regula o sector de hidrocarbonetos e cobra os pagamentos das empresas petrolíferas para os fundos sociais e de criação de capacidades. No entanto, dado o papel do INP como regulador do sector de petróleo, faria mais sentido para o INP ser uma agência independente e exercer o seu poder regulamentar de forma autónoma face ao Ministério dos Recursos Minerais ou a outros órgãos do governo. A Direcção-Geral dos Impostos do Ministério das Finanças faz a cobrança de royalties, impostos e participações nos lucros das empresas.

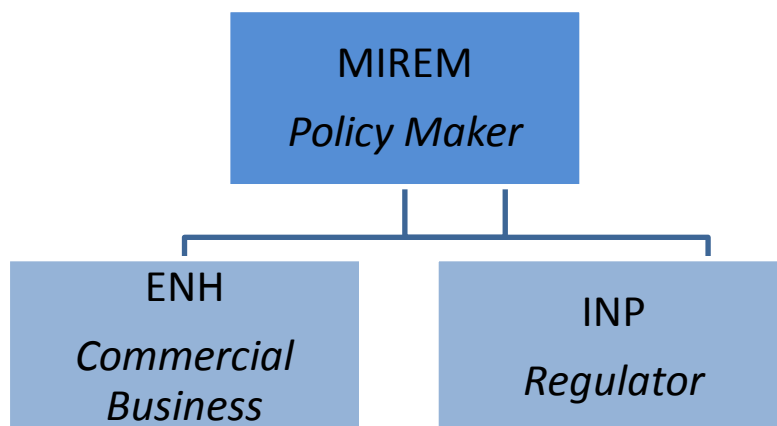
Tabela 2: Participação da ENH nos projectos de petróleo e de gás

Localização/nome do Projecto	% de acções
BACIA DO ROVUMA	
Área em terra	15%
Área 1	15%
Área 4	10%
Área 2 & 5	10%
Área 3 & 6	10%
BACIA DE MOÇAMBIQUE	
Pande/Temane (PPA)	25%
16 & 19	15%
M-10	15%
Buzi	30%

Fonte: Elaboração dos autores baseada em várias publicações

Moçambique atingiu uma “pontuação de falhado” de 46 dos 56 no Índice de Gestão de Recursos internacional, devido à falta de informação sobre o processo de licenciamento, os termos de contratos e à insuficiência de dados. O Ministério dos Recursos Minerais publica dados muito básicos fornecidos pelas empresas, e o NPI lista informações sobre actividades de prospecção e pesquisa, mas pouco mais (*Revenue Watch Institute - Mozambique 2013*). O Índice de Gestão de Recursos observa também que o governo providencia uma insuficiente monitorização e auditoria do sector. O poder legislativo não revê contratos e fornece pouca fiscalização das indústrias extractivas. Todas as entidades públicas são auditadas e os relatórios são apresentados ao poder legislativo, mas os legisladores nem sempre seguem as recomendações dos auditores nacionais, nem todos os relatórios de auditoria (*Revenue Watch Institute-Mozambique 2013*). A divisão de papéis e responsabilidades entre os Ministérios, o INP e a ENH precisa de ser mais bem estudada para se poder identificar onde há lacunas e onde se podem realizar melhorias para fortalecer a estrutura institucional, a transparência e a prestação de contas.

Figura 9: Estrutura Institucional do Petróleo e Gás em Moçambique



A história da ENH pode ser dividida em três fases principais, como se descreve de seguida:

1. 1982/1990 corresponde ao período da constituição da empresa, bem como da implementação da política nacional de petróleo.
2. 1991/2000 corresponde à consolidação da empresa e à criação da infra-estrutura de desenvolvimento de hidrocarbonetos.
3. 2001/2011 corresponde ao período de produção e comercialização e de novas descobertas de gás natural. Este é o período em que três subsidiárias foram formadas. A Companhia de Hidrocarbonetos de Moçambique (CMB) e a Companhia de Oleoduto de Moçambique (CMG) foram formadas no início de 2000²² e a ENH Logistics.

Conforme descrito com mais detalhes abaixo, a ENH está a planear expandir as suas subsidiárias “indefinidamente” em novos projectos.

O Estado está avançar com uma estratégia dúplice em termos do seu envolvimento em actividades empresariais. Por um lado, usa o IGEPE, que está a reduzir o número das empresas participadas, libertando-se das não rentáveis; por outro lado o GdM está a expandir a sua presença em actividades empresariais no sector de petróleo e gás, através da empresa estatal ENH e das suas subsidiárias: ENH Logistics, CMH, CMG e outras que estão a ser preparadas. O Presidente da ENH, Nelson Ocuane, descreveu a sua filosofia para a nossa equipa como sendo “uma estratégia para expandir indefinidamente”. E, numa recente entrevista ao jornal SAVANA conduzida pelo jornalista Marcelo Mosse, Ocuane diz que “nós [Moçambique e a ENH] devemos ser pragmáticos e agressivos” (Mosse, 2014).

A estratégia da ENH de criação de subsidiárias para intervir em cada subsector da indústria de petróleo e gás, está a ser questionada pela comunidade empresarial do país. Uma das preocupações mais comuns do sector privado é a reduzida transparência em relação aos contratos públicos e à estratégia de expansão da ENH. Empresários entrevistados pelos consultores queixam-se de que a ENH Logistics está a operar em uma espécie de monopólio no negócio de gás em Cabo-Delgado. Os consultores levantaram esta questão na reunião com o Presidente da ENH, Nelson Ocuane, e a sua equipa. Eles não concordam com essa preocupação e sugeriram que o problema pode estar relacionado a uma falha de coordenação e pouca unidade entre os empresários filiados na CTA. Na entrevista ao SAVANA, já referida, o jornalista Marcelo Mosse perguntou ao Presidente da ENH sobre a prática da empresa sobre o estabelecimento de parcerias, sem concurso público. Ocuane respondeu:

“O que acontece é o seguinte: a Anadarko e a ENI são as operadoras. Elas devem lançar concursos para a aquisição dos serviços necessários. A ENH não tem trabalhos contratados devendo criar parcerias para concorrer a algumas oportunidades de negócio”.

Em seguida, o jornalista insiste: *“Mas não deveria ser através de um concurso público?”* E o Presidente da ENH explica: *“Existem dois modelos: o primeiro consiste em ver, a nível internacional, quem são os melhores. O modelo de parceria da ENH é estratégico, e em qualquer consórcio haverá a possibilidade de as empresas nacionais participarem. Nós agora estamos a criar um banco de dados de empresas nacionais. Nesta fase, as parcerias feitas pela ENH estão relacionadas com os conhecimentos apresentados pelas*

²² Detalhes disponíveis em <http://www.enh.co.mz/Quem-Somos/Historia-da-ENH>

empresas em licitação, mas não existem projectos concretos adjudicados e elas irão concorrer a um dos serviços necessários“ (Mosse, 2014).

Portanto, visto que o IGEPE está determinado a reduzir a sua carteira e limitar a sua participação a empresas rentáveis, a ENH e as suas subsidiárias desejam expandir a sua presença de forma interminável. Uma questão importante é que a expansão da ENH e das suas subsidiárias em expansão não é apoiada por uma estratégia pública. Uma estratégia que defina o envolvimento do Estado no sector extractivo iria estimular o debate público, e fornecer ao sector privado e outros grupos de interesse a oportunidade de se pronunciarem sobre a estratégia proposta. Além disso, uma estratégia clara proporcionaria maior transparência ao sector privado e ao público em geral. Também importa destacar que essa estratégia seria uma ferramenta para a ENH garantir que a EE está a perseguir e a ficar concentrada nos objectivos definidos nessa estratégia, a qual seria um mecanismo importante para facilitar a prestação de contas e a gestão empresarial.

CAIXA 3: A Fábrica de Processamento de Arroz em Chókwè

A Mozfoods é um agronegócio registado em Moçambique, que investiu USD 20 milhões para montar uma fábrica de processamento de arroz em Chókwè, no vale do Limpopo. A empresa investiu na reconstrução e renovação de uma instalação existente, comprou novas máquinas e importou 8 grandes silos novos para instalações de uma fábrica de arroz, uma de secagem e outra de armazenamento, com uma capacidade de 20 mil toneladas de arroz em casca. A empresa estimava que 5000-6000 ha de arroz cultivado produziram um volume suficiente para a unidade fabril poder operar num ambiente de capacidade total. No entanto, a Mozfoods enfrentou vários desafios para fazer face às suas necessidades de matérias primas. A produção de arroz existente na área era baixa e o arroz em casca no mercado estava longe de poder satisfazer as necessidades da Mozfoods, pelo que a empresa entendeu que tinha de se envolver na produção própria. No entanto, sementes básicas de arroz de boa qualidade não estavam disponíveis no país, devido à má gestão do sector de produção de sementes. A companhia foi buscar ao estrangeiro um especialista em sementes, importou diversas variedades e começou a reproduzir sementes. A Mozfoods foi a primeira empresa a produzir sementes de arroz certificadas no país. Em 2009/2010, a Mozfoods celebrou contratos com 3.000 agricultores locais que operam dentro dos perímetros de irrigação do governo, para multiplicar as sementes certificadas. A Mozfoods forneceu sementes certificadas a crédito, e prestou serviços de extensão rural aos agricultores. Contudo, os agricultores não tinham acesso aos financiamentos para comprar fertilizantes e pesticidas, e a Mozfoods não tinha planeado funcionar como instituição financeira. A Mozfoods tentou também ter acesso à terra para cultivar arroz, mas não teve sucesso em garantir terrenos junto do governo. Após os tumultos relacionados com os aumentos dos preços dos alimentos em Maputo, em 2010, o governo aboliu as tarifas de importação de arroz, e o cereal passou a estar disponível em Moçambique a um preço mais baixo. No entanto, os produtores de arroz em Chókwè estavam ainda numa fase inicial de desenvolvimento, e não podiam concorrer com o arroz importado. Em 2013, os perímetros de irrigação de Chókwè sofreram com grandes inundações. O sistema de protecção contra cheias estava fraco e quase toda a área de arroz em cultivo (5000-6000 ha) foi destruída, incluindo uma parte significativa do arroz e de outros cereais nos armazéns. Embora o seguro cobrasse a perda do arroz armazenado, as cheias resultaram em perdas financeiras significativas. O governo começou a reparar os perímetros de irrigação, mas considerando os danos, ficou claro que a reparação levaria algum tempo. À luz dos multifacetados desafios para ter acesso às matérias primas, a Mozfoods só conseguiu obter 7000 toneladas de arroz em casca no seu melhor ano de produção. Uma outra fábrica de processamento de arroz, de uma propriedade privada situada na área, com a mesma capacidade de produção da Mozfoods, enfrentou problemas semelhantes, tendo as duas fábricas ficado a operar entre um quarto e um terço da sua capacidade total instalada. Em Julho de 2012, o governo de Moçambique celebrou um acordo de empréstimo de USD 60 milhões, com garantias do Estado, concedido por um banco chinês para desenvolver o Complexo de Agro-Processamento de Chókwè com o objectivo de processar, conservar e armazenar produtos agrícolas. Os planos incluem a criação de uma nova fábrica de processamento de arroz, bem como a reabilitação do sistema de irrigação. Apesar de haver a necessidade clara de o governo apoiar o desenvolvimento agrícola na região, houve uma falta de envolvimento e de debate com o sector privado que já está a operar na área, sobre o tipo de apoio e o envolvimento que o governo poderia oferecer para apoiar o desenvolvimento da agricultura na região. Com duas unidades de processamento de arroz operando bem abaixo da sua capacidade na área, devido às dificuldades em obter matérias primas, parece que havia mesmo necessidade de o governo apoiar a melhoria e a manutenção do sistema de irrigação, melhorar os serviços de extensão aos agricultores, apoiar a pesquisa e o desenvolvimento de variedades de sementes e criar um ambiente propício para o financiamento agrícola, em vez de estabelecer uma outra fábrica. Após as dificuldades na obtenção de matérias primas para a fábrica de processamento de arroz, e dos problemas em competir com o arroz importado, a Mozfoods decidiu retirar-se de Chókwè.

Continuação da página anterior: A Fábrica de Processamento do Arroz no Chókwè

O caso do estado querer estabelecer uma fábrica de processamento de arroz no Chókwè é ilustrativo da expansão do estado para uma área onde já estava estabelecida uma presença do sector privado. A Mozfoods acha que poderia ter concorrido com a fábrica estatal, se a produção inicial tivesse sido bem gerida e estável. Contudo, como esse não era o caso, quando a Mozfoods soube dos planos do governo estabelecer a fábrica, propôs que, em vez disso, os fundos deveriam ser usados para fortalecer a produção agrícola.

Contudo, dado que a consulta com o sector privado não foi realizada, o estado já tinha um contrato com o banco chinês para financiar o projecto. O IGEPE disse à nossa equipa que facilitaram o negócio com o banco chinês a pedido do Ministério da Agricultura. Como a nossa equipa estava limitada pelo tempo e não teve a oportunidade de conversar com o MoA sobre o motivo que levou ao início do projecto, o IGEPE mencionou que o Estado vai procurar um novo modelo para garantir a produção agrícola, trazendo um novo parceiro do Dubai.

O IGEPE indicou que alguns parceiros internacionais só estavam confortáveis para fazerem negócios no país, se o Estado fosse um parceiro e que este parceiro do Dubai só queria vir fazer negócios no país em parceria com o Estado. O IGEPE concluiu dizendo que, talvez as empresas privadas já existentes não conseguiram organizar a produção e que, foi por isso, que não conseguiram garantir o seu fornecimento. O Estado descobriu que o novo modelo com o parceiro de Dubai era promissor e assim justificou o envolvimento do Estado neste novo empreendimento. No entanto, se o objectivo seja fortalecer o sector agrícola, o Estado deveria ter focado no fortalecimento do sistema de produção, que era o elo mais fraco e precisava de apoio, em vez de se envolver no processamento onde a capacidade já estava bem estabelecida. A consulta com as fábricas de processamento existentes poderia ter apoiado a produção de várias maneiras, incluindo o melhoramento das infra-estruturas físicas, o fortalecimento do sistema de cultivadores subcontratados ou a alocação de mais terra para fazendas comerciais novas ou já existentes.

O USO DA INFLUÊNCIA DA ELITE NO PODER PARA FAZER NEGÓCIOS

Evidências recentes, nomeadamente o caso EMATUM, têm impulsionado o debate sobre a forma como a elite no poder está a usar a sua posição para promover os seus próprios interesses comerciais. A nossa equipa ouviu dos representantes do sector privado que o mandato oficial dos funcionários do governo estava ofuscado pelos seus próprios interesses comerciais. Um representante do sector privado contou: *“Se você vai para o governo para falar sobre o assunto e para obter apoio para uma nova ideia de negócio, eles podem simplesmente dar uma volta e levar a ideia”*. No seminário de validação deste relatório, um participante do sector privado contou como não conseguiu lançar um negócio porque um funcionário do governo não quis aprovar o negócio sem receber acções no negócio. Como o empresário decidiu não dar as acções oficiais da sua empresa de graça, não conseguiu a aprovação necessária para o negócio e não foi capaz de o iniciar.

O uso do Estado pela elite pode assumir formas diferentes. Nalguns casos, a elite pode prosseguir agendas privadas de desenvolvimento (produtivas), usando o fácil acesso aos recursos do Estado (por exemplo; licenças, oportunidades de negócios). Noutros casos, os membros da elite podem realizar actividades improdutivas (que não desenvolvem nada) com dinheiro e instalações adquiridas através de ligações políticas. O primeiro é conhecido na literatura como “capitalismo produtivo da elite”, enquanto que o último é denominado como “elite predadora” ou “cleptocracia”, que pode assumir várias formas. Existe uma grande quantidade de literatura com estudos sobre economia política, ciência política e de desenvolvimento (ver, por exemplo, Booth, 1995; Chang & Rowthorne, 1995; Khan, 2000; Leftwich, 2000;. Amsden, et al, 2008; Hanlon & Mosse, 2010; Nuvunga, 2014).

Desde a década de 2000, a elite de Moçambique tomou conhecimento de que uma maneira melhor e mais fácil de acumular capital é obter terras e concessões / licenças de mineração, ou para a especulação ou para as usar como recurso valioso para participar em mega-projectos de indústrias extractivas. Hanlon & Mosse (2010) caracterizam este período (2002 - presente) como “capitalismo produtivo da elite” e argumentam que [nesse período] a “elite moçambicana começou a direccionar recursos públicos para o investimento produtivo” (Hanlon & Mosse, 2010 p 4). O argumento destes autores é sustentado pelo caso do império de negócios do Presidente Guebuza, que é imenso e vai desde as telecomunicações até à energia eléctrica, o petróleo & gás e a banca.

A ideia de a elite moçambicana ser produtiva é amplamente contestada. Muitos autores não acham que a elite política moçambicana se esteja a envolver em actividades empresariais produtivas. Vários autores (por exemplo Nhachote, 2010; Mosca & Selemene, 2011; Machel, 2012; Nuvunga, 2014) consideram que, apesar de existirem alguns projectos económicos “produtivos” dirigidos pela elite em Moçambique, o quadro geral mostra que a maioria deles consistem numa simples associação com o capital estrangeiro sob diferentes formas, portanto, tornando-se accionistas, sem necessariamente terem que pagar qualquer participação no capital social das empresas.

O facto de os membros da elite política ter interesses empresariais parece interferir e distorcer acordos institucionais e políticos no país, resultando em desiguais oportunidades empresariais e em concorrência desleal.²³ Várias parte interessadas entrevistadas durante a elaboração deste relatório mencionaram as preocupações em torno da falta de transparência no ambiente de negócios em Moçambique, particularmente nas áreas mais rentáveis, envolvendo minerais e hidrocarbonetos.

Recentemente o apetite dos negócios da elite moçambicana passou de créditos de tesouraria, da pesca e da silvicultura para a mineração (Selemene, 2009; Nhachote de 2010; Machel, 2012). Um vasto grupo de pessoas influentes, desde o actual presidente Guebuza e da sua família até ex-ministros e ex-combatentes da guerra de libertação e os seus parentes conseguiram obter muitas licenças de mineração, mesmo sem qualquer evidência de as irem explorar (Machel 2012). Episódios mais recentes indicam que a acumulação de licenças de mineração tem sido usada

²³ Para mais informações consultar o artigo de Nhachote publicado no jornal sul-africano *Mail & Guardian*, no dia 6 de Janeiro de 2012: “Mozambique’s Mr. Guebusiness” <http://mg.co.za/article/2012-01-06-mozambiques-mr-guebusiness>

como um bilhete de entrada em rentáveis projectos de indústrias extractivas. Até agora, algumas dessas alianças parecem funcionar bem (por exemplo o Projecto de Mwiriti de Pachinuapa e os seus aliados britânicos de Gemfields, para a exploração de rubis em Cabo-Delgado)²⁴, mas outros não e até chegaram aos meios de comunicação e tribunais internacionais (por exemplo, a Companhia Mineira de Naburi, de Jacinto Veloso e os seus aliados britânicos da Pathfinder Minerals Plc - num projecto de exploração de areias pesadas na Zâmbia), conforme relatado pelo Financial Times (2011) em 1 de Dezembro e pelo The Telegraph em 2 de Dezembro de 2011.²⁵

Segundo Castel-Branco (2012), para o capitalismo surge um problema quando funcionários do governo [ou ex-funcionários governamentais] se tornam, eles próprios, sedentos e requerentes de recursos naturais, caso em que a política pode realmente acelerar a expropriação de tal forma que ameaça numa lógica de longo prazo, a reprodução e acumulação de capital.

Em Setembro de 2013 diversas instituições governamentais moçambicanas ficaram surpreendidas ao saber que o Estado tinha criado (no mês anterior - 2 de Agosto de 2013²⁶) uma empresa de atum moçambicana (EMATUM, Empresa Moçambicana de Atum), que só veio a público depois da venda semi-secreta de uma emissão de obrigações de USD 850 milhões. São títulos de sete anos garantidos pelo governo (com uma vida média de 4,5 anos) com uma alta taxa de juros de 8,5%. A Zâmbia recentemente vendeu títulos a 6,7% e o Gana a 6,1%. Devido à elevada taxa de juros, a subscrição da oferta de USD 500 milhões foi excedida, e Moçambique inesperadamente aceitou USD 850 milhões (Hanlon, 2013). A EMATUM é detida em 33% pelo GIPS (Gestão de Investimentos, Participações e Serviços), que é propriedade da Agência de Segurança do Estado SISE, outros 33% da empresa de pesca estatal Emopesca, e os restantes 34% pelo IGEPE. Esta estrutura societária gera confusão, com algumas pessoas a referirem-se à EMATUM como “empresa privada” (AllAfrica, 2013) enquanto outros acham que é uma “empresa estatal” (Hanlon, 2013).

Os activos da empresa inicial, comprados com o dinheiro dos *Eurobonds* consistem em 30 navios: 24 navios de pesca de atum (uma mistura de arrastões e palangreiros) e seis navios de patrulha. Levantaram-se uma série de questões acerca da EMATUM. Em primeiro lugar, não há clareza sobre a natureza da empresa: Será que é uma empresa pública? É paraestatal? É uma empresa privada participada pelo Estado através do IGEPE? Em segundo lugar, o seu financiamento inicial foi feito de uma forma muito obscura, com implicações políticas e diplomáticas. Vários doadores retiraram pagamentos de apoio orçamental por causa do acordo da EMATUM e agora exigem “um plano de acção em matéria de transparência fiscal, que contém

²⁴ Raimundo Pachinuapa é um veterano de guerra moçambicano, e uma das pessoas mais influentes da Frelimo (veja Canalmoz 1 de Março de 2012 <http://www.canalmoz.co.mz/hoje/21411-empresa-mineira-britanica-assume-posicao-maioritaria-no-projecto-mwiritempresa-mineira-britanica-assume-posicao-maioritaria-no-projecto-mwirite.html>)

²⁵ Jacinto Veloso é um general moçambicano, ex ministro de segurança do Estado, na era de Samora Machel. Os pormenores do conflito com os seus aliados britânicos encontram-se em [www.ft.com/cms/s/0/de263c38-1c2d-11e1-af09-00144feabdc0.html#\(Times, 2011\)axzz1f02yXDn](http://www.ft.com/cms/s/0/de263c38-1c2d-11e1-af09-00144feabdc0.html#(Times,2011)axzz1f02yXDn); e no The Telegraph (2 de Dezembro de 2011 [http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/ind\(Telegraph, 2012\)ustry/mining/8932511/Pathfinder-Minerals-in-dispute-with-Mozambique-general.html](http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/ind(Telegraph,2012)ustry/mining/8932511/Pathfinder-Minerals-in-dispute-with-Mozambique-general.html)); Savana 19 <http://www.telegraph.co.uk/finance/comment/citydiary/9053025/Generals-complaint-against-Pathfinder-Minerals-just-got-serious.html>

²⁶ Segundo o Boletim da República do GdM, a EMATUM foi registada em Maputo no dia 2 de Agosto de 2013, com um capital de USD 15 milhões.

os compromissos para o ano em curso e o próximo ano” (Hanlon, 2014). O País, 2013²⁷; Lusa, 2013, tendo sido confirmado durante as entrevistas com os doadores). Em terceiro lugar, a constituição da empresa, bem como o seu financiamento, foi efectuada sem o conhecimento de importantes entidades financeiras e de supervisão do governo como, por exemplo, o porta-voz do Banco Central e a Comissão de Plano e Orçamento (CPO) da Assembleia da República até que as notícias apareceram nos órgãos de comunicação social nacionais e internacionais (Hanlon, 2014). A EMATUM está numa área cinzenta visto que, não está claro se é uma empresa propriedade do estado ou uma empresa com participações e todo o negócio está cercado por um ambiente de falta de informação, clareza e transparência.

²⁷ Pormenores encontram-se no jornal O País, em <http://opais.sapo.mz/index.php/economia/38-economia/27277-de-quem-e-a-ematum-e-o-que-faz.html>

CAPÍTULO CINCO: EXEMPLOS COMPARATIVOS DE EMPRESAS ESTATAIS

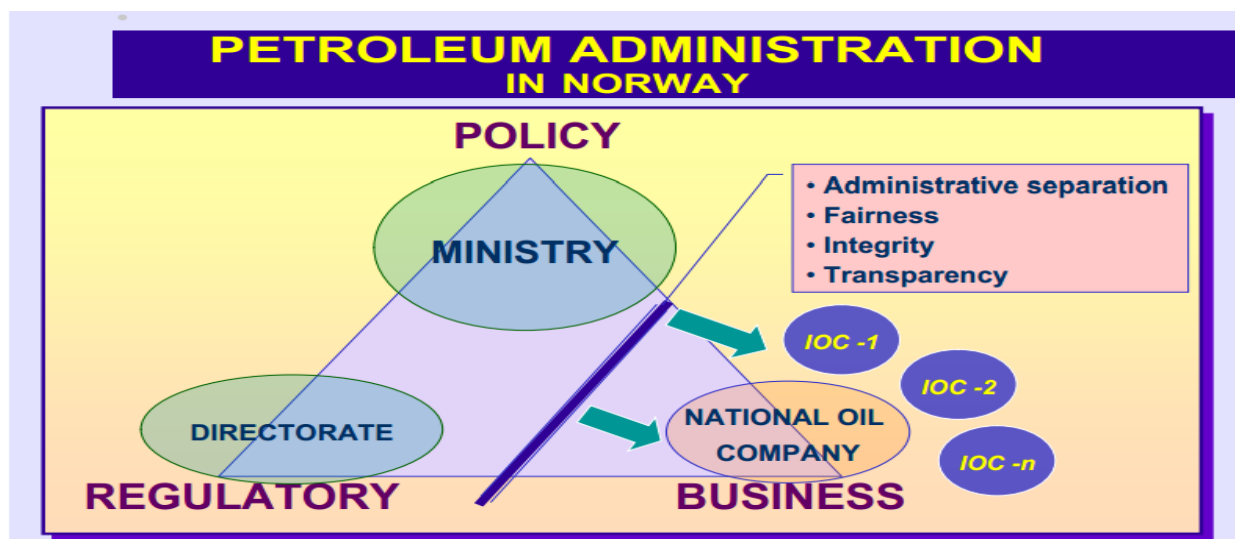
Considerando as descobertas de consideráveis reservas de recursos naturais, em Moçambique, este capítulo explora alguns modelos de empresas estatais naquele sector em outros países ricos em recursos. Estas visões gerais de diferentes modelos de empresas estatais analisam as atribuições de papéis e responsabilidades entre as EE e outros ramos do governo, bem como os níveis de transparência e de prestação de contas. O presente capítulo analisa os casos da Statoil na Noruega, da Sonangol em Angola e da Petrobras, no Brasil. A Noruega tem três instituições governamentais distintas que gerem os recursos petrolíferos, separando os papéis e as responsabilidades entre órgãos comerciais, de políticas e reguladores. A separação das funções limita os conflitos de interesses, garante controlos e equilíbrios e permite igualdade de condições. O sucesso deste sistema é sustentado por uma forte capacidade institucional e uma longa tradição de governação democrática e de transparência. A EE angolana Sonangol é frequentemente descrita como um “Estado dentro do Estado”, visto que a empresa é gestor, regulador, concessionário, cobrador de lucros e operador do sector. O governo tem poderes limitados; não existe uma instituição reguladora ou uma política independente. De acordo com o Índice de Gestão dos Recursos a Sonangol apresenta relatórios inadequados e os controlos e equilíbrios do Estado são fracos. Em certo sentido, podia descrever-se a Sonangol como um Estado forte dentro de um Estado fraco, pois ela tem prosperado num país com um ambiente empresarial geral pobre. Por fim, a Petrobras no Brasil desenvolveu-se a partir de uma empresa totalmente detida pelo Estado e protegida por um monopólio, numa empresa parcialmente detida pelo Estado num sector desregulado. Quando se desregulou o mercado, o Brasil implementou agências de políticas e reguladoras, separando os órgãos comerciais, de políticas e de regulação. A Petrobras descobriu vastas reservas de petróleo e a empresa é tecnologicamente sofisticada e altamente rentável.

Globalmente, as empresas petrolíferas nacionais são tipicamente as EE líderes e, muitas vezes as maiores empresas nacionais, públicas ou privadas, na economia de um país. As empresas petrolíferas nacionais geralmente produzem enormes quantidades de receitas para o Estado, ao contrário de outras EE. No entanto, a gestão do sector de recursos naturais é muito complexa. A estrutura de uma empresa detida pelo Estado, e o quadro regulamentar e político no qual opera, devem ser entendidos no âmbito da economia política mais ampla do país no qual tem a sua sede. Por isso, a presente secção fornece uma visão geral de três modelos diferentes em termos de papéis e responsabilidades das EE e do governo, o nível de transparência e da prestação de contas. Recomenda-se a revisão e análise mais profunda destes modelos, ou de um modelo seleccionado, para melhor entender como um determinado modelo funciona e em que medida o mesmo se aplicaria ao contexto moçambicano.

NORUEGA: STATOIL

A Noruega é um dos maiores exportadores mundiais de petróleo e gás; as indústrias extractivas representaram 74 por cento das exportações e 30 por cento das receitas do governo, em 2011.²⁸ Desde a formação da Statoil, em 1972, a Noruega tem gerido os seus recursos petrolíferos através de três instituições governamentais distintas, assim separando os papéis e as responsabilidades entre os órgãos comerciais, os das políticas e os reguladores. A companhia nacional de petróleo, a Statoil, envolve-se em operações comerciais de hidrocarbonetos na Noruega e no exterior. O Estado detém 67% das acções da Statoil, enquanto o restante das acções é detido por investidores privados e institucionais, principalmente na Noruega, e também na Europa e nos EUA.²⁹ O Ministério de Petróleo e Energia orienta a liderança política ao definir políticas e metas para o sector, e supervisiona o processo de licenciamento. Em terceiro lugar, a Direcção do Petróleo da Noruega é a agência de aconselhamento regulamentar e técnico do governo, que aconselha o Ministério de Petróleo e Energia sobre assuntos técnicos, compila dados sobre todas as actividades de hidrocarbonetos na Plataforma Continental Norueguesa, cobra taxas dos operadores petrolíferos e define regulamentos relativos aos hidrocarbonetos nas suas áreas de responsabilidade (Thurber, Hults & Heller, 2010). Em parte, como resultado destes acordos institucionais, a Statoil foi libertada de outras obrigações e foi capaz de se concentrar no desenvolvimento das suas capacidades comerciais, numa maior escala do que muitas outras EE (Thurber, Hults & Heller, 2010).

Figura 10: Gestão do Petróleo na Noruega



Fonte: Al-Kasim, Farouk (2006b). A Relevância do Modelo Norueguês para os Países em Desenvolvimento.³⁰

Tanto o governo como a Statoil revelam um bom desempenho nos índices internacionais que medem a transparência, e a Noruega tem sido um líder em iniciativas globais de transparência.

²⁸Revenue Watch Institute, Norway: Resource Governance Index, 2013.

²⁹ <http://www.statoil.com/en/InvestorCentre/Share/Shareholders/Pages/default.aspx>

³⁰ Al-Kasim, Farouk (2006b). *The Relevance of the Norwegian Model To Developing Countries. Presentation at Norad Seminar*, Jan, 26, available at <http://siteresources.worldbank.org/EXTNTFPSI/Resources/606764-1150299531473/FaroukAl-Kasim.pdf>

No estudo da Transparência Internacional sobre a transparência dos relatórios empresariais no que respeita a uma série de medidas de combate à corrupção entre as 105 maiores empresas multinacionais cotadas na bolsa, a Statoil ocupou o primeiro lugar (Transparency International, 2012). A Statoil fornece informações significativas sobre os seus programas anti-corrupção, as suas subsidiárias, os pagamentos de impostos e os lucros nos 37 países onde opera. O Índice de Governança dos Recursos mede a qualidade da gestão no sector de petróleo, gás e mineração de 58 países ricos em recursos naturais. A Noruega ocupa o primeiro lugar entre os 58 países. A Noruega tem um quadro jurídico e institucional sólido, que define claramente os papéis distintos do Ministério do Petróleo e Energia, da Direcção de Petróleo e da Statoil, e o governo tem regras claras para a gestão das receitas provenientes do petróleo. O Ministério das Finanças garante que o governo recebe todos os pagamentos de impostos e de concessões das empresas petrolíferas, e estes pagamentos são transferidos para um fundo de recursos naturais. Avaliações de impacto ambiental e social são necessárias antes de poder iniciar-se a extracção. Informações completas sobre licenças, estatísticas, a cobrança de receitas, e outras estatísticas financeiras, de produção e técnicas são divulgadas atempadamente. Os termos fiscais são padronizados de acordo com as leis da Noruega, o que não deixa qualquer margem de critério ou de negociação com o Ministério do Petróleo e Energia. Os funcionários do Ministério do Petróleo e Energia não estão autorizados a desviar-se das políticas de licenciamento previstos na lei, e há um processo de recurso das decisões de licenciamento.

Para garantir pesos e contrapesos, o conselho de administração é eleito pelos accionistas e pelos empregados e, com esta base, não há conflitos de interesses entre accionistas, o conselho de administração e a gestão da empresa.³¹ Como muitas outras informações, as regras e procedimentos do conselho de administração são divulgados no sítio Web da Statoil. O Ministério do Petróleo e Energia supervisiona o processo de licenciamento, enquanto o Parlamento tem a responsabilidade geral de supervisionar a indústria. Auditores estatais independentes analisam as receitas nacionais e os resultados são relatados anualmente ao parlamento. Vários comités parlamentares são especificamente encarregados de analisar as receitas dos recursos. Os funcionários públicos são obrigados a divulgar potenciais conflitos de interesses.

O sucesso da Noruega resultou de muitos factores, mas a separação dos papéis e das responsabilidades, os quadros robustos para a transparência e a prestação de contas, têm sido um elemento importante na experiência positiva do país. Além disso, o sistema administrativo para gerir, governar e regular os recursos petrolíferos está incorporado numa estrutura de governação mais ampla, cujo sistema político e administrativo é forte e regido por uma resistente tradição do Estado de direito. O sucesso da Noruega na gestão dos seus recursos de hidrocarbonetos tem levado outros países, instituições de desenvolvimento e pesquisadores a analisar o “modelo norueguês” da separação institucional dos papéis e das responsabilidades do governo, como um potencial modelo para outros países.

³¹<http://www.statoil.com/en/about/corporategovernance/statementofcorporategovernance/pages/default.aspx>

ANGOLA: SONANGOL

Angola é o segundo maior produtor de petróleo da África sub-saariana, e as receitas de petróleo e gás representaram 79% do total das receitas do governo, em 2011.³² A Sonangol, a empresa petrolífera totalmente detida pelo Estado, e fundada em 1976, é a instituição dominante no sector de petróleo em Angola e na sociedade angolana. A Sonangol é muitas vezes descrita como um “Estado dentro do Estado” (Heller, 2010), uma vez que presta serviços que normalmente seriam prestados pelo governo. Embora o Ministério do Petróleo tenha certos poderes de supervisão, os seus poderes políticos são limitados e não existe uma instituição reguladora independente (Soares de Oliveira, 2007). Na prática, a Sonangol é o gestor, concessionário de petróleo, regulador, cobrador de lucros provenientes do petróleo e operador do sector.

Enquanto a estrutura da Sonangol tem sido moldada pelo contexto político do país e pela sua guerra civil, também foi protegida contra a orientação política do país durante a era marxista, nos anos 70 e 80. Assim, durante o período comunista, a Sonangol adquiriu experiências técnicas e de gestão, muitas vezes em parceria com empresas petrolíferas e de consultoria ocidentais. Após a queda do comunismo, no início dos anos 90, a Sonangol foi o actor económico dominante, competente e próspero num país onde a maior parte das outras instituições do Estado se desfez.³³

A liderança da Sonangol tem estado intimamente ligada e é leal ao partido e ao governo, tendo servido como instrumento essencial para consolidar os interesses do partido no poder. Uma vez que a Sonangol tem muito mais recursos financeiros e humanos do que qualquer outro ramo da administração pública, a empresa desempenha um papel importante, mas não ortodoxo, na gestão do país:

“Sendo a unidade mais bem respeitada e melhor organizada num país devastado pela guerra e mais conhecido pela violência, as políticas comunistas e a corrupção, a Sonangol frequentemente interveio a pedido do Estado. É o agente de Angola (ou da sua elite dominante) sobre questões que se estendem muito para além da gestão da indústria petrolífera, incluindo a negociação e a manutenção da dívida soberana, as relações internacionais, a gestão da riqueza / investimentos, e várias formas de despesas extra-orçamentais que apoiaram o esforço de guerra e a agenda de desenvolvimento do presidente dos Santos e do seu círculo íntimo”. (Heller, 2010, p. 866)

As companhias petrolíferas estrangeiras executam a maior parte do trabalho de extracção de petróleo, mas a Sonangol tem sido capaz de adquirir conhecimento angolano, tanto em duras formas de regulação e de negociação com empresas estrangeiras, bem como em operações de petróleo e actividades relacionadas. Ao longo dos anos a Sonangol adoptou uma política de expansão e tem grandes subsidiárias em actividades petrolíferas a montante e a jusante, bem como na formação profissional, no transporte aéreo para a gestão da indústria de petróleo, nas telecomunicações, no transporte marítimo, nos seguros e na gestão de fundos de pensões.

³²Revenue Watch Institute, Angola: Resource Governance Index, 2013

³³Para uma descrição adicional do contexto histórico e a emergência da Sonangol, ver Ricardo Soares de Oliveira, *Business Success, Angola-style: postcolonial politics and the rise of Sonangol*, Journal of Modern African Studies, 45, 4, 2007; e Patrick Heller, *Angola's Sonangol: A Focused Agent of State Intentions*. Em: Oil and Governance: State Enterprises and the World Energy Supply, Cambridge University Press, 2010.

Também estabeleceu grandes empreendimentos com empresas estrangeiras com participações em blocos de petróleo offshore. Além disso, a Sonangol tem ramificações em investimentos fora do sector do petróleo, por exemplo em hotéis e habitação de luxo (Soares de Oliveira, 2007).

Angola mostra uma pontuação fraca no Índice de Gestão de Recursos, e ocupa o 42º lugar entre 58 países. Desde 2010 que o governo angolano tem melhorado a transparência das receitas e das despesas, incluindo a publicação de orçamentos. No entanto, as reformas têm sido incompletas e há uma falta de transparência na indústria extractiva do país. As finanças da Sonangol não são especificamente incluídas no balanço do sector público, e Angola não adoptou quaisquer regras que exigem a divulgação de informações sobre o sector extractivo.³⁴ Embora a Sonangol publique alguma informação, os relatos são inadequados, por exemplo, a informação sobre termos de contratos é limitada e os dados sobre os fluxos de receitas e a produção são incompletos.³⁵ Os controlos e equilíbrios no sector de petróleo são muito fracos, dado que múltiplas responsabilidades estão concentradas no regime da Sonangol. Enquanto os auditores nacionais têm poderes para auditar as receitas do petróleo, eles enfrentam restrições de capacidade consideráveis e há pouca fiscalização legislativa do sector petrolífero.³⁶

A Sonangol conseguiu construir um sector de petróleo altamente produtivo. Todavia, o país é assolado pela corrupção, fundos do Estado que foram desviados enquanto a população, em geral, permanece na pobreza. A falta histórica de concorrência política em Angola ajuda a explicar a dinâmica fundamentalmente diferente do seu sector de petróleo. Assim, o governo angolano tem, durante um longo período de tempo, direccionado a Sonangol, cujos líderes foram intimamente ligados aos do país, de forma coerente. Em certo sentido, Angola conseguiu construir um sector de petróleo produtivo, apesar da ausência dos controlos e equilíbrios entre as instituições comerciais, regulamentares e de políticas que são a regra no modelo norueguês. No entanto, a capacidade da Sonangol para controlar, e investir no sector de petróleo, bem como noutros sectores com ele relacionados ou não, dificulta seriamente o desenvolvimento de um sector privado capaz de competir, pois não tem as mesmas condições de acesso ao capital, o pessoal qualificado e as ligações políticas para concorrer no mercado (Soares de Oliveira, 2007). Além disso, a riqueza acumulada é de benefício limitado para a população em geral, visto que os serviços públicos continuam a ser fracos e Angola ocupou o 148º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano de 2013 (PNUD, 2013).

O BRASIL: PETROBRAS

Em 2011, o Brasil foi o 12º maior produtor de petróleo do mundo e o segundo maior da América Latina. Vastas reservas de petróleo pré-sal, no mar, descobertas em 2006, têm o potencial de tornar o Brasil o quinto maior produtor do mundo até 2020.³⁷ A empresa de petróleo Petrobras, detida pelo Estado, foi criada em 1954, e ao contrário da maioria das empresas nacionais de petróleo, tal aconteceu antes da descoberta de qualquer reserva de petróleo significativa no país. A meta do governo era a Petrobras poupar os limitados recursos em divisas e desenvolver e

³⁴Revenue Watch Institute, Angola: Resource Governance Index, 2013.

³⁵Revenue Watch Institute, Angola: Resource Governance Index, 2013.

³⁶Revenue Watch Institute, Angola: Resource Governance Index, 2013.

³⁷Revenue Watch Institute, Brazil: Resource Governance Index, 2013.

providenciar o fornecimento competitivo e seguro de petróleo para a industrialização do Brasil (de Oliveira, 2010). Nos anos 60, a Petrobras iniciou as suas actividades no mar e ao longo dos anos, a empresa desenvolveu a sua capacidade e tornou-se, eventualmente, uma das poucas empresas no mundo a dominar a tecnologia de perfuração em águas profundas. A empresa totalmente detida pelo Estado teve um monopólio e contou com subsídios fiscais durante os primeiros 20 anos. Como parte de reformas mais amplas, orientadas pelo mercado, o governo terminou o monopólio da Petrobras sobre os recursos de hidrocarbonetos em 1997. A Petrobras foi parcialmente privatizada em 2000, e após uma grande venda de quotas adicional em 2010, o governo detém 64%.

Nos finais dos anos 90, no âmbito das reformas nacionais, o governo criou o Conselho Nacional de Políticas Energéticas, responsável pelo desenvolvimento das políticas energéticas, e a Agência Nacional do Petróleo (ANP). A ANP é um órgão público com autonomia administrativa, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. A ANP é responsável pela execução da política nacional para as indústrias de petróleo, gás e biocombustíveis, bem como pelo regulamento das actividades a montante e a jusante em todo o sector petrolífero. A ANP também gere os leilões de blocos para a prospecção e pesquisa e o processo de contratação com os concessionários, bem como supervisiona as actividades relacionadas com a refinação, o processamento, o transporte, a importação e a exportação de petróleo e gás natural (OSEC de 2011). Por isso, a agência reguladora ANP foi criada muitos anos depois de a Petrobras iniciar as suas operações. A criação da ANP criou condições mais equitativas e instituiu mecanismos de verificação e comprovação no terreno (Thurber, Hults & Heller, 2010).

O nível de transparência na indústria extractiva é satisfatório, e o Brasil instituiu um sistema sólido de controlos e equilíbrios. O Brasil atingiu a pontuação “satisfatório” no Índice de Gestão de Recursos, ocupando o 5º lugar num total de 58 países.³⁸ O nível de transparência é “satisfatório” e o Brasil fornece dados sobre muitos aspectos importantes da indústria extractiva, incluindo detalhes sobre o processo de licenciamento, sendo que a ANP disponibiliza as partes não confidenciais dos contratos de concessão, mediante solicitação e o pagamento de uma taxa. A ANP é a fonte de informações mais detalhada sobre as receitas de recursos, enquanto o Ministério das Finanças publica informações limitadas. O Brasil instituiu um abrangente sistema de relatórios e de auditoria no qual o Congresso pode rever as decisões da ANP. Todas as receitas provenientes dos recursos estão sujeitas a controlos por um organismo de auditoria nacional, que produz um relatório anual examinado pelo poder legislativo. Os funcionários do governo com um papel de supervisão no sector dos hidrocarbonetos são obrigados a divulgar os seus interesses financeiros em qualquer projecto extractivo. No estudo da Transparência Internacional sobre a transparência dos relatórios empresariais, e mais especificamente sobre uma série de medidas de combate à corrupção, a Petrobras registou uma posição de 92% (100% sendo o mais alto) para a transparência da empresa quanto ao programa de combate à corrupção.³⁹

Após as descobertas na chamada camada do pré-sal, o governo criou uma nova empresa inteiramente detida pelo Estado chamada Petrosal, para administrar os acordos de repartição da

³⁸Revenue Watch Institute, Brazil: Resource Governance Index, 2013.

³⁹ Transparency International, Transparency in Corporate Reporting: Assessing the World's Largest Companies, 2012.

produção recentemente introduzidos, e comercializar a parte estatal do petróleo com lucros obtidos com as descobertas do pré-sal. As concessões terrestres são concedidas através de um processo de licitação aberto e competitivo, mas a Petrobras será a operadora de qualquer dos consórcios de exploração, com uma quota de investimento mínimo de 30 por cento (de Oliveira, 2010). Oliveira argumenta que a criação da Petrosal sinaliza que o governo estava preocupado com o forte domínio da Petrobras sobre a economia e temia que, com as vastas novas descobertas, a EE se transformasse num “Estado dentro do Estado”, tal como a Sonangol em Angola. A criação da Petrosal é interpretada como uma forma de o governo obter informações necessárias para regular a Petrobras de modo mais eficaz (de Oliveira, 2010).⁴⁰ A Petrosal é uma entidade bastante recente e mais estudos sobre a relação entre a Petrosal e a Petrobras ultrapassam os objectivos deste relatório. No entanto, a criação da Petrosal pode ser vista como uma nova medida do governo para dividir os papéis e as responsabilidades no sector petrolífero de forma a defender um ambiente de negócios mais competitivo.

CONCLUSÃO

O estabelecimento de EE que se envolvem comercialmente no sector dos recursos naturais é uma prática comum nos países ricos em recursos. Conforme destacado pela Carta dos Recursos Naturais⁴¹, a criação de empresas públicas pode ser uma componente chave na estratégia de um país para captar receitas, influenciar a tomada de decisões operacionais, estimular a transferência de tecnologias e as práticas empresariais e outros objectivos identificados pelo governo. No entanto, considerando os elevados montantes envolvidos na indústria extractiva, e as múltiplas oportunidades para práticas corruptas, juntamente com os potenciais danos ambientais que a má gestão possa provocar,⁴² é muito importante que a EE tenha um objectivo e um mandato claros para o tipo de actividades que realiza, e de que existe uma estrutura institucional sólida, com mecanismos de controlo e equilíbrio e papéis e responsabilidades claras, de forma a garantir que a indústria extractiva cria valor para a nação como um todo.

A Statoil tem desenvolvido um elevado nível de gestão empresarial. A divisão dos papéis e as responsabilidades entre a Statoil e as instituições políticas e reguladoras do Estado é clara, e os mecanismos de responsabilização tal como os controlos e equilíbrios estão incorporados no sistema. O governo e a Statoil fornecem informações transparentes concernentes a toda a cadeia, incluindo decisões sobre o processo de prospecção e pesquisa e o processo de licenciamento, contratos públicos, arrecadação de impostos e taxas de concessão e a gestão de receitas. A empresa está envolvida em actividades nucleares relacionadas com a exploração. Os membros do conselho de administração da Statoil são politicamente autónomos e nomeados através de um

⁴⁰Oliveira considera a Petrosal como “uma administração nomeada pelo governo (não como empresa petrolífera!)”.

⁴¹A Carta dos Recursos Naturais é uma iniciativa global concebida para ajudar os governos e as sociedades aproveitar de forma efectiva as oportunidades criadas pelos recursos naturais. É liderada por um grupo de académicos e profissionais respeitados. Ver <http://naturalresourcecharter.org/>

⁴² Ver o estudo da SPEED-Moçambique: Tyler Biggs, A Forte Expansão Emergente dos Recursos Naturais de Moçambique: Expectativas, Vulnerabilidades e Políticas de Boa Gestão, de 2012. O estudo analisa a maldição dos recursos naturais nos países em desenvolvimento, os tipos de efeitos adversos que a forte expansão dos recursos em Moçambique poderia gerar, e indica algumas opções políticas para gerir as receitas extraordinárias e outros efeitos adversos específicos de uma forte expansão de recursos.

processo aberto com base no seu conhecimento técnico. A propriedade privada parcial da Statoil suscita um elevado nível de controlo externo e de prestação de contas aos accionistas. Por fim, os órgãos de fiscalização e o legislador nacional proporcionam um elevado nível de supervisão do desempenho da EE, garantindo que as suas actividades são comercialmente eficientes e estão em sintonia com as políticas e metas estabelecidas. O modelo norueguês é considerado como a “melhor prática”, mas a abordagem de separação de funções é mais útil e viável quando existe um sistema democrático estável e a capacidade institucional do governo é relativamente forte (Thurber, Hults & Heller, 2010).

Assim, para evitar um conflito de interesses e criar uma infra-estrutura com condições de concorrência equitativas, é aconselhável que o papel político e regulador do governo seja realizado por uma entidade independente de uma EE que tenha um papel operacional significativo. No entanto, quando a capacidade do governo é moderada, por um período limitado, revelou-se que a segunda melhor opção seria concentrar recursos numa única instituição para aumentar a capacidade, em vez de disseminar recursos humanos e financeiros limitados (Thurber, Hults & Heller, 2010). A Petrobras primeiro construiu a capacidade humana e técnica e tornou-se um forte actor no sector do petróleo. Após as reformas de mercado e a medida que evoluiu e amadureceu a capacidade institucional do Estado, o Brasil implementou com sucesso um modelo de separação de funções para fornecer regulamentos e supervisão independentes (Thurber, Hults & Heller, 2010).

No caso de Angola, o país carecia de um serviço público que funcionasse bem no início do desenvolvimento do petróleo, e as funções políticas, reguladoras e comerciais foram consolidadas nas mãos da Sonangol. Por um lado, isso permitiu à Sonangol desenvolver a sua capacidade, concentrar os recursos, reforçar a sua capacidade de negociação com os operadores estrangeiros, e captar uma parcela significativa das receitas. Por outro lado, realizando cerca de 4/5 das receitas do governo, a Sonangol tem tanta influência sobre o Estado, que as reformas drásticas para separar as funções ou estabelecer uma maior transparência, revelaram-se muito difíceis de implementar em termos políticos. A Sonangol tem desenvolvido competências técnicas e de gestão incomparáveis, assim como acumulado recursos de capital e ligações políticas significativas, que a empresa aplica nos seus negócios essenciais e que prevê expandir e utilizar nas áreas empresariais não essenciais. A expansão rumo a outras áreas fora das actividades principais da Sonangol prejudica o desenvolvimento do sector privado, visto que outras empresas não podem competir com as mesmas competências e influência da Sonangol.

Para Moçambique, será importante definir os papéis e responsabilidades das diferentes instituições envolvidas na indústria extractiva. Além disso, definir claramente o objectivo e o mandato para as EE que se envolvem num determinado sector é igualmente importante. Numa reunião com esta equipa, a liderança da ENH afirmou que existem infinitas possibilidades para a ENH se expandir. No entanto, o envolvimento da ENH numa miríade de actividades que não são consideradas de importância estratégica, e não são decididas de forma transparente, coloca o sector privado numa situação de desvantagem. Portanto, uma política de propriedade estatal, que define o objectivo e as áreas de envolvimento do Estado na área empresarial, iria criar uma maior previsibilidade para o sector privado, e estabelecer um enquadramento para a prestação de contas. É aconselhável que uma avaliação direccionada investigue os papéis e responsabilidades da indústria extractiva em Moçambique, e avalie o quadro regulamentar do sector e das suas instituições. Isso permitiria após o processo de avaliação identificar exactamente onde existem

lacunas de carácter regulamentar ou institucional, e com base em experiências internacionais, avaliar quais as potenciais reformas susceptíveis de serem viáveis no contexto moçambicano.

CAPÍTULO SEIS: OBSERVAÇÕES FINAIS

Há um consenso geral em Moçambique sobre a necessidade de envolvimento do Estado na área empresarial. No entanto, existe a preocupação do sector privado de que não há uma visão clara sobre esse envolvimento. A emergência de uma nova forma de envolvimento do Estado nos negócios, ainda que não seja claro se o estado está a criar uma nova empresa pública ou uma empresa propriedade do Estado ou se está a participar numa empresa privada, tal como no caso da EMATUM, é uma preocupação salientada por vários intervenientes. O nível de envolvimento do Estado nos negócios é, em última análise, uma decisão política, mas para criar um ambiente de negócios favorável, é importante envolver o sector privado, a sociedade civil e outras partes interessadas no debate, por forma a estabelecer uma visão clara e participativa sobre o papel do Estado e do sector privado na economia.

O Estado está a seguir uma estratégia dupla em termos de dimensão e magnitude do seu envolvimento nos negócios. O número de EE geridas pelo IGEPE diminuiu, pois o IGEPE reduziu a sua carteira de EE não rentáveis, de 279 EE em 2001, para 118 em 2013. O IGEPE pretende continuar a reduzir a sua carteira, tendo em vista apenas manter a propriedade estatal nas empresas lucrativas. O IGEPE está a desenvolver uma nova estratégia a ser publicada em breve. Actualmente, a estratégia do IGEPE é gerir os negócios rentáveis, enquanto não há uma estratégia clara sobre os motivos ou quais os sectores nos quais o Estado deve participar. No entanto, há também uma nova onda de empresas que estão a ser formadas e que estão ligadas à ENH. Através da ENH, o Estado está a expandir a sua participação e continuará a fazê-lo “indefinidamente”, conforme declarado pelo Presidente da ENH à nossa equipa. Os contratos públicos também são uma preocupação que precisa de ser abordada e onde o Estado tem interesses comerciais e, ao mesmo tempo, compete com o sector privado como é o caso da ENH e das suas subsidiárias: A ENH Logistics, a CMS e a CMG. Como o sector dos recursos naturais está em expansão em Moçambique é muito importante que o Estado crie mais clareza e transparência dos seus objectivos no envolvimento no sector da actividade extractiva.

O foco deste relatório é o papel do Estado como proprietário de negócios. No entanto, a função fundamental do Estado para estimular a economia é regular e implementar regulamentos e políticas que apoiam um ambiente favorável aos negócios. O Estado oferece também serviços, tal como o Centro de Promoção de Investimentos de Moçambique, para facilitar e promover investimentos no país. Todavia, parece haver um conflito na visão do governo moçambicano relativo ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento económico. Conforme descrito no caso da fábrica de processamento de arroz em Chókwè, o governo entrevistado para estabelecer uma empresa de processamento de arroz estatal numa área onde já existiam duas fábricas de processamento privadas que ambas lutavam para ter acesso ao arroz em casca, e ambas funcionavam muito abaixo da sua capacidade. Por exemplo, na Etiópia, a Agência de Transformação Agrícola (ATA)⁴³ desenvolveu cuidados de seguimento do investimento, onde o

⁴³ A Agência de Transformação Agrícola é uma agência pública com o mandato do Ministério da Agricultura para lidar com as dificuldades sistémicas no sector agrícola, apoiando e reforçando a capacidade do Ministério da Agricultura e outros parceiros de implementação públicos, privados e não-governamentais. Ver: <http://www.ata.gov.et/about/our-mandate/>

governo deve facilitar o desenvolvimento continuado dos investidores e o reinvestimento no país. Por exemplo, a ATA tem facilitado o estabelecimento de sistemas de subcontratação de cultivadores para uma fábrica de malte já existente. Semelhante à situação no Chókwè, foi um grande desafio para a fábrica de malte estabelecer um sistema de subcontratação de cultivadores que funciona bem, mas a ATA ultrapassou essa dificuldade, organizando os agricultores, ligando-os às instituições financeiras para empréstimos iniciais e, impulsionou os serviços de extensão a atender as necessidades da fábrica de malte.⁴⁴ Por isso, o Estado precisa de encontrar um equilíbrio em responder à questão quando é que uma intervenção directa na economia através da criação de uma EE é motivada por objectivos de interesse nacional, e quando o Estado pode promover e facilitar o investimento do sector privado na economia.

Este estudo mostrou que um plano estratégico que orienta o envolvimento do Estado nos negócios irá criar maior clareza, transparência e responsabilidade. Além disso é importante para a estratégia nacional de desenvolvimento reflectir sobre a visão de longo prazo que o Estado possui relativamente aos sectores que impulsionam o desenvolvimento económico, assim como sobre os papéis do Estado e do sector privado em impulsionar o crescimento económico e o desenvolvimento. Além disso, uma fraqueza na estrutura de propriedade do Estado é que não existe uma visão clara do que o Estado possui, já que diferentes EE respondem a diferentes ministérios ou ao IGEPE. Sem esse conhecimento é um desafio para o Estado obter uma visão geral da sua carteira e exercer de forma estratégica o seu papel como proprietário. Por isso o presente estudo propõe que sejam mais bem estudados os modelos para as políticas de propriedade do Estado para que a CTA possa elaborar uma proposta a ser apresentada ao governo.

RECOMENDAÇÕES SOBRE AS ORIENTAÇÕES PRECONIZADAS

O presente relatório é um estudo inicial sobre o envolvimento do Estado nos negócios em Moçambique, que estabelece as bases e fornece um enquadramento de investigação mais detalhado de sectores e temas específicos relacionados com o envolvimento do Estado na área empresarial. Em particular, recomendamos a análise aprofundada das seguintes áreas.

1. Desenvolver uma Proposta para Estabelecer uma Política de Propriedade Estatal

Se o Estado enunciar claramente os seus objectivos de propriedade estatal, o governo - como gestor do Estado - pode delinear os papéis e as responsabilidades entre o papel do Estado como formulador de políticas, regulador e proprietário, o Estado pode ter maior responsabilidade e criar maior previsibilidade para o envolvimento do sector privado no ambiente de negócios. Vários países têm adoptado políticas de propriedade do governo, e a África do Sul concluiu recentemente uma revisão extensa sobre a propriedade estatal no país. Inspirando-se nessas experiências, recomenda-se o desenvolvimento de uma proposta para obter o apoio do governo

The Agricultural Transformation Agency is a public agency with the mandate to address systemic bottlenecks in the agriculture sector by supporting and enhancing the capability of the Ministry of Agriculture and other public, private and non-governmental implementing partners. See

⁴⁴ Agricultural Growth Program- Agribusiness and Market Development Project (AGP-AMDe), Business Enabling Environment Assesment, Ethiopia 2012.

tendente a criar um comité de revisão que elabore uma política de propriedade estatal para Moçambique.

- Elaborar um documento de síntese sobre as políticas de propriedade estatal em países seleccionados e sobre como esses exemplos contribuem para o desenvolvimento de uma política de propriedade estatal em Moçambique. Considerando o trabalho recente e extenso realizado na África do Sul pelo Comité Presidencial de Revisão das Entidades Estatais, a elaboração do documento de síntese deverá incluir uma visita de campo e a consulta com os representantes do Comité Sulafricano.
- Com base no documento de síntese, realizar consultas com as partes interessadas em diferentes regiões de Moçambique, para informar sobre o desenvolvimento de uma proposta para ser apresentada ao governo.

2. Realizar uma avaliação para rever o envolvimento do governo no agro-negócio.

A partir das entrevistas com as partes interessadas, e conforme ilustrado no caso da fábrica de arroz do Chókwè, descrito neste relatório, é aconselhável analisar mais de perto o envolvimento do governo em negócios no sector agrícola. No contexto desta avaliação, a avaliação proposta iria rever os documentos políticos relevantes para o sector agrícola e, através de entrevistas com os intervenientes no governo e no sector privado, avaliar:

- Se o papel do Estado e do sector privado no agro-negócio estão claramente definidos e coerentemente articulados nos documentos de políticas;
- Se a divisão de papéis e responsabilidades no conjunto do governo para promover / participar nos agro-negócios são claras, e como essas instituições coordenam o seu trabalho;
- Na prática, como é que os papéis definidos do estado são implementados para promover o agro-negócio;
- Com base nas conclusões de falhas políticas, institucionais ou de execução, propor uma agenda realista para defender a reforma.

3. Estudar os papéis e as responsabilidades dos actores no sector dos recursos naturais

Há uma preocupação entre os representantes do sector privado e os especialistas de que, a ENH está a expandir rapidamente as suas actividades sem a devida consulta pública, directrizes de políticas ou transparência sobre o papel da ENH no mercado. A panorâmica dos exemplos comparativos das EE no sector de petróleo e gás da Noruega, Angola e do Brasil neste relatório, mostra diferentes modelos para a atribuição de papéis e responsabilidades entre as EE, outros ramos do governo e o sector privado. É aconselhável uma avaliação direccionada para analisar os papéis e responsabilidades da indústria extractiva em Moçambique, tendo em vista:

- Proporcionar mais detalhes sobre que instituição faz o quê, se a divisão das responsabilidades é clara e se as instituições enfrentam limitações que afectam a capacidade de exercerem o seu mandato;
- Criar maior clareza sobre o objectivo do Estado em se envolver na indústria extractiva;
- Avaliar como as práticas de transparência e prestação de contas podem ser melhoradas;

4. Realizar uma avaliação para investigar as práticas de contratação pública no sector dos recursos naturais

Tomando em consideração a fase inicial da indústria extractiva em Moçambique, existem mais oportunidades no fornecimento de bens e na prestação de serviços às empresas extractivas. No entanto, conforme afirmado por várias partes interessadas, a questão problemática é a falta de transparência nos contractos públicos. Por isso, é aconselhável realizar uma avaliação para investigar as práticas de contratação pública, e a forma como o sector privado entende os regulamentos da contratação pública no sector dos recursos naturais. Considerando o crescimento contínuo do sector dos recursos naturais, é previsível que as questões relativas aos contratos públicos continuem a ser uma preocupação.

BIBLIOGRAFIA

- Agricultural Growth Program- Agribusiness and Market Development Project (AGP-AMDe), 2012. Business Enabling Environment Assessment, Ethiopia.
- AllAfrica, 2013. Mozambique: Ematum Bonds Enter State Budget. *All Africa*, 12 December.
- Farouk Al-Kasim, F., 2006. The Relevance of the Norwegian Model To Developing Countries. Presentation at Norad Seminar, Jan, 26. available at <http://siteresources.worldbank.org/EXTNTFPSI/Resources/606764-1150299531473/FaroukAl-Kasim.pdf>
- Amsden, A., Di Caprio, A. & Robinson, J., 2008. Aligning elites with development. *Wider Angle*, August.
- Balbuena, S., 2014. *State-owned Enterprises in Southern Africa: A Stocktaking of Reforms and Challenges*, OCDE Corporate Governance Working Papers, No. 13, 2014, OCDE Publishing.
- Tyler Biggs, T., 2012. *Mozambique's coming Natural Resource Boom, Expectations, Vulnerabilities and Policies for Successful Management*, SPEED.
- Bila, S., 2010. *A Review of Privatization of State-Owned Enterprises in Mozambique since 1986*, Maputo: National Directorate of Studies and Policy Analysis (DNEAP) - MPD.
- Booth, A., 1995. The State and the Economy of Indonesia in the Nineteenth and Twentieth Centuries. In: *The New Institutional Economics and the Third World Development*. London and New York: Routledge, pp. 283-305.
- Booth, A. 2000. The State and the Economy of Indonesia in the Nineteenth and Twentieth Centuries. In: s.l.:s.n.
- Capobianco, A. and Christiansen, H., 2011. *Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options*, OCDE Corporate Governance Working Papers, No. 1, OCDE Publishing.
- Castel-Branco, C. N., 1994. Moçambique: Perspectivas Económicas. *Faculdade de Economia - Universidade Eduardo Mondlane*.
- Castel-Branco, C. N., Cramer, C. & Hailu, D., 2001. Privatization and Economic Strategy in Mozambique. *UNU-WIDER Discussion Papers*.
- Chang, H.-J. & Rowthorne, R., 1995. *The Role of the State in Economic Change*. London: Clarendon Press.
- Sérgio Chichava, S., 2013. *Xai-Xai Chinese rice farm and Mozambican internal political dynamics: A complex relation*, LSE IDEAS Africa Programme Occasional Paper 2 July.
- Coughlin, P. Betchel, P. Betchel, R. Nombora, D., 2013. *How USAID Can Assist Mozambique to Cope With the Impeding Resource Boom*, Maputo: SPEED-USAID.
- Cramer, C., 1997. Privatisation and Adjustment in Mozambique: a "Hospital Pass"?. *SOAS*.

- Fulbright, N. R., *Investing in the African Electricity Sector Mozambique*. Available at <http://www.nortonrosefulbright.com/files/investing-in-power-in-mozambique-100590.pdf>
- GoM, 2005. *Código Comercial de Moçambique*. Maputo: s.n.
- GoM, 2012. *Law 6/2012*. Maputo: Government of Mozambique.
- GoM, 2013. *Decree no. 84/2013*. Maputo: Government of Mozambique.
- Government of Norway, The Soria Moria Declaration.
- Hanlon, J., 2013. \$850 Million bond issue threat to budget support. *Mozambique News Reports and Clippings*, 11 November.
- Hanlon, J., 2014. Budget support falls as Ematum takes its toll. *Mozambique News Reports and Clippings* 262, 13 June.
- Hanlon, J. & Mosse, M., 2010. Mozambique's Elite – Finding its Way in a Globalized World and Returning to Old Development Models. *UNU World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER)*, Volume Working Paper No. 2010/105.
- Heller, P., 2010. Angola's Sonangol: A Focused Agent of State Intentions. In *Oil and Governance: State Enterprises and the World Energy Supply*, Cambridge University Press.
- IGEPE, 2009. *Guião de Boas Práticas de Governação Corporativa nas Empresas Participadas pelo Estado*. Maputo: IGEPE.
- IGEPE, 2014. *Relatório e Contas de 2013*, Maputo: Instituto de Gestão das Participações do Estado.
- Isaacman, A., Isaacman, B., 2013. *Cahora Bassa, Extending South Africa's tentacles of Empire*, Presented at Agrarian Seminar, Yale University, 20 September.
- Khan, M., 2000. Rent-Seeking as Process. In: *Rents, Rent-Seeking and Economic Development*. London: Routledge.
- Leftwich, A., 2000. *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*. Cambridge.
- Lloyd, R., 2011. *Countries at the Crossroads 2011: Mozambique*, London: Freedom House.
- Lusa, 2013. Doadores preocupados com compra por Moçambique de barcos de pesca de atum e patrulheiros. *Agência Lusa*, 15 November.
- Machel, M., 2012. The Business Interests of Public Managers in the Extractive Industry. *CIP Newsletter*, Issue 17.
- Mattlin, M., 2007. *The Chinese government's new approach to ownership and financial control of strategic state-owned enterprises*, Bank of Finland Discussion Paper.
- Mosca, J., 2001. *Encruzilhadas de África - Ênfase nos PALOP*. 1st ed. Lisboa: Instituto Piaget.
- Mosca, J., 2010. *Economicando*. Maputo: Alcance Editores.
- Mosca, J., 2013. *Grandes projectos, produção e segurança alimentar e democracia em Moçambique*. Lisboa e Maputo, Observatório sobre o Meio Rural.

- Mosca, J. & Selemane, T., 2011. *El Dorado Tete - Os mega-projectos de mineração*. Maputo: CIP.
- Mosca, J. & Selemane, T. 2012. Mega-projectos no Meio Rural, Desenvolvimento do Território e Pobreza: O caso de Tete. In De Brito, L. et al (Orgs.); *Desafios para Moçambique 2012*. IESE. Maputo.
- Mosse, M., 2014. Temos de ser pragmáticos e agressivos. *SAVANA*, 11 July, pp. 14-15.
- Nhachote, L., 2010. Indústria de Mineração Atrai Várias Figuras da Nomenclatura Dominante. *CIP Newsletter*.
- Nhachote, L., 2012. Mozambique's Mr Guebusiness. *Mail & Guardian*, 6 January.
- Norwegian Ministry of Trade and Industry, 2011. *White Paper: Active ownership – Norwegian State ownership in a global economy*.
- Nuvunga, A., 2014. Há uma dimensão cleptocrática nas velhas elites da frelimo. *Público*, 2 June.
- OSEC, 2011. *The Brazilian Oil and Gas Sector*. Available at: <http://www.sge.com/sites/default/files/Brazil%20Oil%20and%20Gas%20Report.pdf>
- OCDE, 2010. *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*.
- OCDE, 2012. *Competitive Neutrality Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*.
- de Oliveira, A., 2010. Brazil's Petrobras: strategy and performance, In *Oil and Governance: State Enterprises and the World Energy Supply*, Cambridge University Press.
- Ricardo Soares de Oliveira, R., 2007. *Business Success, Angola-style: postcolonial politics and the rise and rise of Sonangol*, *Journal of Modern African Studies*, 45, 4.
- O País, 2013. De quem é a Ematum e o que faz?. *O País*, 27 September.
- Presidential Review Committee on State Owned Entities, 2012. *Growing the Economy Bridging the Gaps*, main report, (South Africa).
- Presidential EE Review Committee, 2012. G &O Position Paper: *State Ownership*, 5 March (South Africa).
- Revenue Watch Institute, 2013. *Angola: Resource Governance Index*.
- Revenue Watch Institute, 2013. *Brazil: Resource Governance Index*.
- Revenue Watch Institute, 2013. *Mozambique: Resource Governance Index*.
- Revenue Watch Institute, 2013. *Norway: Resource Governance Index*.
- Selemane, T., 2009. *Alguns Desafios na Indústria Extractiva em Moçambique*, Maputo: CIP.
- Selemane, T., 2013. Mozambique to become one of biggest coal & gas producers. *Mozambique Political Process Bulletin*, Issue 53.
- The Telegraph, 2012. Pathfinder Mineral dispute with Mozambique general. *The Telegraph*, 1 February.
- Timbane, T., 2013. MOZAMBIQUE - The State Business Sector Regime. *NEWS LEXTTER - Gabinete Legal Moçambique*, January.

- Times, F., 2011. Pathfinder at odds with Mozambique general. *Financial Times*, 1 December.
- Times, F., 2011. Pathfinder at odds with Mozambique general. *Financial Times*, 1 December.
- Transparency International, 2012. *Transparency in Corporate Reporting: Assessing the World's Largest Companies*.
- Thurber, M., Hults, D., & Heller, P., 2010. *The Limits of Institutional Design in Oil Sector Governance: Exporting the "Norwegian Model"*, presented at ISA Annual Convention 2010 in New Orleans, LA, February 18, 2010.
- Tsamba, O., 2012. *EE Corporate Governance Instruments and Challenges in Mozambique*, s.l.: IGEPE.
- UNDP, 2013. *Human Development Index, The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*.
- UTRE, 1997. *PRIVATISATION IN MOZAMBIQUE - On the Home Stretch 1997*, Maputo: Ministry of Planning and Finance of Mozambique.
- World Bank (ESMAP), 2005. *The Evolution of Enterprise Reform in Africa: From State-owned Enterprises to Private Participation In Infrastructure—and Back?.*

ANEXO A: ÂMBITO DO TRABALHO DO PROJECTO SPEED

O Papel do Estado nos Negócios

Objectivos

Este estudo contribuirá para uma melhor compreensão e a formação do *novo* papel desempenhado pelo Estado moçambicano no ambiente empresarial do país. Ao reunir as experiências teóricas e práticas sobre o papel do Estado nos negócios, o estudo irá enriquecer o conhecimento dos diferentes actores, e colmatar as lacunas existentes e as preocupações sobre o papel crescente do Estado na área empresarial do país. Também irá fornecer um menu de opções de assessorias para o sector privado sobre como fazer negócios num ambiente rico em recursos naturais, com um papel cada vez maior do Estado.

Produzir-se-á um estudo detalhado do papel do Estado na área empresarial, que irá analisar a literatura; incluindo comparações pelos países pares e características da intervenção do Estado moçambicano no ambiente de negócios. O estudo será amplamente partilhado e debatido com as partes interessadas em Moçambique. Um dos principais objectivos do trabalho é fornecer uma base sólida para o debate entre as partes interessadas, públicas e privadas.

Antecedentes

O crescimento económico e as transformações sociopolíticas ao longo de duas décadas em Moçambique, têm sido acompanhadas por um crescente dinamismo no sector empresarial. Da mesma forma, o Governo de Moçambique (GdM) interveio de várias maneiras no ambiente de negócios, com o objectivo de desbloquear as restrições e melhorar o ambiente de negócios. Nos últimos anos, o interesse / envolvimento do GdM no sector privado cresceu, inclusive por meio de grandes aquisições, criando fortes empresas com orientação do sector privado, fazendo *de facto* negócios, tais como logística, telecomunicações, produção agrícola, etc.; o que faz reear que o Estado está a competir de forma esmagadora, mas em condições não-equitativas, com entidades do sector privado.

O intervencionismo económico estatal é uma orientação económica que defende a intervenção do governo nos processos da economia de mercado, para corrigir as falhas dos mercados no âmbito do interesse público. Na opinião dos seus defensores, a intervenção do Estado está relacionada com uma variedade de objectivos políticos ou económicos, como promover o crescimento económico, aumentar o emprego, aumentar os salários, aumentar ou reduzir os preços, estimular a igualdade de rendimentos, gerir a oferta de moeda e as taxas de juros, aumentar os lucros ou lidar com as falhas do mercado. Por seu turno, os defensores da economia de mercado geralmente consideram as intervenções governamentais como prejudiciais, devido à crença na incapacidade do governo em lidar de forma efectiva com questões económicas, e com outros

aspectos. Os funcionários do governo tendem a ser naturalmente defensores de terem mais poder e autoridade, e os meios-económico-financeiros normalmente associados a tais poderes, o que muitas vezes toma a forma de intervencionismo económico, que subseqüentemente procuram justificar.

A dinâmica da recente forte expansão de recursos em Moçambique mostrou o Estado a juntar-se ao sector privado, através de vários mecanismos, para estabelecer empresas que, para além dos privilégios soberanos, estão em competição nas indústrias como entidades meramente privadas. A prossecução pelo GdM de uma EE na indústria petrolífera, tal como a Sonangol em Angola, lança luz sobre o intervencionismo estatal no país. A Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH), uma entidade pública criada pelo Decreto 39/97, de facto, é um ramo empresarial do GdM na indústria petrolífera. Basta um simples relance pela ENH para revelar uma série de empresas que representam o interesse do Estado por sectores de actividade: Empresas de Hidrocarbonetos (CMH) e Conduitas (CMG) são apenas alguns exemplos dos tentáculos do Estado no sector. A Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM) é outro exemplo de uma empresa aparentemente privada, cujos três accionistas são todos órgãos do Estado: o Instituto de Gestão de Participações do Estado (IGEPE), com 34 por cento; a empresa estatal de pesca (Emopesca); e a Gestão de Investimentos, Participações e Serviços (GIPS), com 33 por cento cada. O principal accionista da GIPS são os serviços sociais dos Serviços de Inteligência e de Segurança Estatal (SISE). A EMATUM financiou recentemente a compra de 30 navios à França, através da emissão de títulos no mercado de *Eurobonds* com garantias do GdM.

Com as crescentes preocupações de todos os sectores, inclusive da Assembleia da República, o governo teve que justificar as aquisições recentes da EMATUM, através do primeiro-ministro, que as descreveu como parte de “uma estratégia de desenvolvimento baseado na exploração integrada e equilibrada dos recursos naturais”. Outro exemplo é a criação da Empresa Moçambicana de Exploração Mineira (EMEM, SA), cujo objectivo principal é prospectar, explorar, produzir e comercializar produtos de mineração. Estas iniciativas têm alimentado receios no sector empresarial de que o GdM, na verdade, vai para além de ser um regulador. O Estado também participa na pesquisa, produção e comercialização de recursos de mineração. Estas intervenções do governo no domínio do sector privado, desde então têm confundido um país que está a emergir de um conflito entre capacidades produtivas subdesenvolvidas e o enfrentamento de desafios globais para fazer negócios.

Enquanto por um lado, o governo legitimamente afirma que está a fazer a sua parte na sua missão de representar o interesse nacional, outros, especialmente os empresários, acham que a interferência do governo pode suprimir o potencial de negócios dos privados, sendo o governo um decisor político, uma pessoa jurídica e regulamentar, e realizando *de facto* operações empresariais que poderiam ser deixadas para o sector privado. É neste contexto que a SPEED Moçambique, em parceria com a CTA, procura contribuir para o discurso actual, estudando o papel do Estado na área empresarial e o seu impacto sobre o desenvolvimento do sector privado no país.

Tarefas

Fase 1: Tarefas preliminares

1. Realizar uma análise de documentos relevantes que abrangem a economia de Moçambique, o ambiente de negócios e a intervenção do Estado nas suas diversas formas.
2. Em coordenação com o SPEED, USAID e CTA, preparar uma agenda de pesquisa, incluindo
 - a. Requisitos de informação
 - b. Quadros analíticos
 - c. Exemplos de empresas geridas pelo Estado
 - d. Identificar casos de sucesso de empresas geridas pelo Estado que possam ser replicados,
 - e. Lista das partes interessadas a serem contactadas; ver o Anexo 1.
3. Fazer um inventário das empresas disponíveis que já são geridas pelo Estado, das leis e dos regulamentos.
4. Construir um conjunto estruturado de perguntas das entrevistas para a recolha de dados, e um calendário.

Stage 2: Entrevistas no terreno

5. Entrevistar partes interessadas, por exemplo, funcionários do governo em ministérios essenciais, o banco central e organizações universitárias / de pesquisa; outros doadores de desenvolvimento que trabalham na área de incremento do sector privado em Moçambique; outros a serem determinados com o SPEED, USAID e CTA.

Stage 3: Elaboração do relatório

6. Descrever e, se for possível, quantificar o grau de intervenção do Estado no ambiente empresarial em Moçambique (para os sectores em geral e, sempre que possível, para segmentos discriminados), por província;
7. Comparar/contrastar os impactos esperados da intervenção estatal em Moçambique contra experiências semelhantes em países passíveis de comparação;
8. Descrever cenários prováveis do papel do Estado na área empresarial, em resposta à forte expansão dos recursos e os impactos sobre os sectores fundamentais sujeitos a análise;
9. Descompactar, na medida do possível, a natureza e os motivos dos interesses estatais na área empresarial em Moçambique, com vista a destacar os possíveis riscos e as estratégias de mitigação/atenuação;
10. Delinear opções políticas para garantir que a intervenção estatal não prejudica as perspectivas de um sistema de mercado livre, baseado em regras.

Fase 4: Revisita para apresentar as conclusões & recomendações

11. Preparar apresentações em slides e apresentar as conclusões e as recomendações da pesquisa em fóruns de debate em Maputo, durante uma visita de retorno pelo economista internacional

Fase 5: Finalização do relatório

12. Finalizar o relatório com base nas observações recebidas das partes interessadas; apresentar ao SPEED, e à CTA.

ANEXO B: ENTREVISTAS REALIZADAS

Instituições do Governo

Fausto Mafambissa, Chefe das Políticas Macro Económicas, Direcção Nacional para Estudos e Análise de Políticas (DNEAP) Ministério de Plano e Desenvolvimento

Apolinario Panguene, Presidente Executivo, IGEPE Instituto para a Gestão das Participações do Estado

Hermogenes Canote Mario, Gestor da Carteira, IGEPE Instituto para a Gestão das Participações do Estado

Adriano Chamusso, Vice Director Geral, IPEME Instituto para a Promoção das Pequenas e Médias Empresas

Empresas Estatais

Silvino Augusto José Moreno, Presidente do Conselho da Administração, STEMA - Silos e Terminal Graneleiro da Matola

Nurmahomed Saco, Vice Gerente Comercial, STEMA - Silos e Terminal Graneleiro da Matola

Marcos Carinhane Chiluvane, Gerente das Operações, STEMA - Silos e Terminal Graneleiro da Matola

Ilídio Matola, Director, CFM – Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique

João Vieira, Planeamento e Desenvolvimento Estratégico (assessor), CFM – Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique

David Gomes, Conselheiro do conselho dos CFM, CFM – Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique

Adriano Jonas, EDM - Electricidade de Moçambique, transmissão, telecomunicação e operação de mercado

Nelson Ocuane, Presidente do Conselho da Administração, Grupo ENH

Joaquim Caronga, Membro Executivo do Conselho, ENH

Eduardo Naiene, Conselho Executivo, ENH

Tomas Rodrigues Matola, Membro Executivo do Conselho, BNI Banco Nacional de Investimento

Abdul Jivane, Director, BNI Banco Nacional de Investimento

Instituições de Pesquisa e Grupos de Reflexão

Prof. João Mosca, Observatório sobre o Meio Rural (OMR)

Nelsa Massingue & Salvador Forquilha, Directores de planeamento, recursos e administração, Instituto para Estudos Sociais e Económicos (IESE)

Adriano Nuvunga, Director, Centro de Integridade Pública (CIP)

Organizações Empresariais e o Sector Privado

Eduardo Sengo, Conselheiro Económico, CTA

Hipolito Hamela, Conselheiro Económico, CTA

Kekbad Patel, Presidente do comité de impostos, alfândegas e política de comércio internacional, CTA

Denise Cortes Keysar, Directora Executiva, ACIS- Associação de Comércio, Indústria e Serviços

Hugo Basto, Gerente de produtos e desenvolvimento de negócios, Vodaphone

Gareth Clifton, Director Nacional, Kenmare

Salimo Abdula, Presidente do Conselho da Administração, Intelec Holdings

Arnaldo Ribeiro, Perito de investimento na agricultura

Sergio Chitara, Gerente Geral de Assuntos Externos, Vale

Organizações Internacionais

Sonia Cumbi, DANIDA

Carlos Rafe Mate, Conselheiro, Embaixada de Noruega

Timothy Born, Chefe de Agricultura, comércio e investimento, USAID

Andre Ameida Santos, economista principal do país, Banco Africano de Desenvolvimento

Jaime Comiche, Chefe da operação ONUDI em Moçambique, Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial ONUDI

Emili Carolina Perez, Oficial de programa para o desenvolvimento do sector privado, Embaixada da Suécia