



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

RELATÓRIO DE DIAGNÓSTICO SOBRE TRANSPARÊNCIA, GOVERNAÇÃO E CORRUPÇÃO

Agosto de 2019

Os relatórios de diagnóstico são elaborados pelos países membros com a assistência dos especialistas do FMI e com base em amplas consultas às partes interessadas. Este documento, que é de propriedade da República de Moçambique, está a ser publicado no sítio do FMI na Internet mediante acordo com o país membro, como um serviço aos utilizadores desse sítio.

Para adquirir exemplares impressos deste relatório, entre em contato com:

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Telefone: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org Web: <http://www.imf.org>
Preço unitário: USD 18,00

Fundo Monetário Internacional
Washington, D.C.



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

**RELATÓRIO SOBRE TRANSPARÊNCIA, GOVERNAÇÃO
E CORRUPÇÃO**

JULHO DE 2019

**Elaborado com a Assistência dos Departamentos Jurídico e de Finanças Públicas do
Fundo Monetário Internacional**

Índice

Índice	Página
Glossário	ii
Sumário Executivo.....	1
Introdução	4
I. Indicadores comparativos	6
II. Avaliação.....	8
Avaliação geral	8
Transparência.....	8
Estado de Direito.....	9
Regulação dos mercados e ambiente de negócios	10
ABC/CFT	11
Governança fiscal e transparência	13
Governança do sector extractivo.....	23
Governança e operações do banco central	24
Supervisão do sector financeiro	24
Quadro anticorrupção.....	26
III. Medidas de Reformas	29
Anexo I. Relação de entidades governamentais que participaram do Relatório de Diagnóstico e outras entidades consultadas	37
Anexo II. Síntese dos Principais Indicadores	39
Anexo III. Definições de “Corrupção” e “Governança”	50

GLOSSÁRIO

ABC/CFT	Anti-Branqueamento de Capitais/Combate ao Financiamento do Terrorismo
APNFD	Actividades e Profissões não Financeiras Designadas
ASD	Análise de Sustentabilidade da Dívida, do FMI
ASS	África Subsariana
AT	Autoridade Tributária
BAU	Balcão de Atendimento Único
BM	Banco de Moçambique
BSA	Bank Supervision Application
CCEP	Comissão Central de Ética Pública
CCSP	Comité de Coordenação e Selecção de Projectos Públicos
CGE	Conta Geral do Estado
CRV	Comissão de Recepção e Verificação
CUT	Conta Única do Tesouro
DEEF	Direcção de Estudos Económicos e Financeiros
DOS	Declaração de Operação Suspeita
EBITDA	Lucros antes dos Impostos, Depreciação e Amortização
e-CAF	Cadastro electrónico de Agentes e Funcionários do Estado
ENH	Empresa Nacional de Hidrocarbonetos
EP	Empresas Públicas
ERDAP	Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública
ESAAMLG	Grupo Anti-Branqueamento de Capitais da África Oriental e Austral
e-SISTAFE	Plataforma electrónica do Sistema de Administração Financeira do Estado
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAFI	Grupo de Acção Financeira Internacional
GCCC	Gabinete Central de Combate à Corrupção
GFP	Gestão Financeira Pública
GIFiM	Gabinete de Informação Financeira de Moçambique
GNL	Gás Natural Liquefeito
IGEPE	Instituto de Gestão das Participações do Estado
IGF	Inspeção Geral das Finanças
INAMI	Instituto Nacional de Minas
INP	Instituto Nacional do Petróleo
ITIE	Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JUE	Janela Única Electrónica
MAEFP	Ministério da Administração Estatal e Função Pública
MEF	Ministério da Economia e Finanças
MEFP	Manual de Estatísticas de Finanças Públicas do FMI
MIREME	Ministério dos Recursos Minerais e Energia
OSC	Organização da Sociedade Civil
PEFA	Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira

PGR	Procuradoria-Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto
PIMA	Avaliação da Gestão do Investimento Público
PLAC	Pacote Legislativo Anti-Corrupção
PPE	Pessoa Politicamente Exposta
REO	Relatórios de Execução do Orçamento
SEE	Sector Empresarial do Estado
SEIJE	Sistema de Expediente e Informação Judicial Electrónica
SERNIC	Serviço Nacional de Investigação Criminal
SIGIF	Sistema Integrado de Gestão da Informação Financeira
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
UGB	Unidade Gestora Beneficiária
UNCAC	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
USD	Dólar dos Estados Unidos
WGI	Indicadores de Governança Mundial

SUMÁRIO EXECUTIVO¹

A economia de Moçambique encontra-se num ponto de viragem, e os esforços para abordar as vulnerabilidades em matéria de governação e corrupção podem ter um impacto positivo duradouro. Os níveis actuais da dívida pública, fez-nos reexaminar a fundo o nosso quadro de governação e anti-corrupção, e motivou uma série de reformas para abordar as vulnerabilidades expostas desse mesmo quadro. De um modo geral, os males que enfermam a nossa sociedade e, particularmente, da corrupção, têm sido recentemente objecto de análises pormenorizadas e, sem dúvida, revestem-se de importância macroeconómica crítica.² Um estudo estima que os custos da corrupção para Moçambique no período de 2002 a 2014 ascendem a USD 4,9 mil milhões (aproximadamente 30% do PIB de 2014).³ O impacto desses custos é difuso, e afecta os contribuintes, fornecedores de serviços públicos, o sector financeiro e o sector privado, incluindo a reputação internacional de Moçambique.⁴ Esses custos são especialmente nocivos num momento em que o país é abalado por uma série de choques, designadamente a queda dos preços das matérias-primas, as secas, a suspensão do apoio orçamental dos doadores e, mais recentemente, os Ciclones Tropicais Idai e Kenneth. Ao mesmo tempo, Moçambique está prestes a beneficiar de um aumento significativo das receitas graças às reservas de recursos naturais, e como Governo temos o dever de garantir a gestão responsável desses recursos para as gerações presentes e futuras. Ao tomar medidas decisivas hoje para implementar o quadro de governação e anti-corrupção de maneira imparcial, coerente e eficaz, e para apoiar os esforços no sentido da transparência e da responsabilização ao nível individual e institucional, pretendemos, como Governo, alcançar resultados permanentes.

Já tomámos medidas para abordar as vulnerabilidades em matéria de governação e corrupção. Nos últimos 15 anos, adoptamos um quadro legislativo e institucional completo para tratar das questões de governação e corrupção, que abrange áreas como a administração da justiça, a regulação dos negócios, as medidas anti-branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo (ABC/CFT), o sector empresarial do Estado (SEE) e o sector financeiro. Alguns casos notáveis foram levados à justiça no âmbito desse novo quadro.⁵ Em Dezembro de 2017, o elaboramos, também, um plano de acção para o reforço da governação, transparência e responsabilização.⁶ Os riscos fiscais são mitigados graças à aprovação e aplicação de um decreto de 2017 sobre a emissão de dívida e de garantias; à aprovação de uma nova Lei do Sector Empresarial do Estado e de um decreto de 2018 que regulamenta outras

¹O Governo de Moçambique agradece ao Departamento Jurídico e ao Departamento de Finanças Públicas do FMI pela assistência técnica prestada para a elaboração do presente relatório. A equipa do FMI envolvida no estudo foi composta por Ceda Ogada, Julianne Ams, Alice French (todos do Departamento Jurídico do FMI), Benoit Wiest (do Departamento de Finanças Públicas do FMI) e Esther Palacio (do Gabinete do Representante Residente do FMI em Moçambique). Ari Aisen, o Representante Residente do FMI em Moçambique, e a sua equipa prestaram uma assistência valiosa.

² Ver, p. ex., Documento sobre Temas Seleccionados, “O Desafio da Governação em Moçambique”, Relatório do FMI18/66, Março de 2018 (doravante, “Documento sobre Temas Seleccionados do FMI”).

³ Centro de Integridade Pública e Chr. MichelsenInstitute, “Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana: Por quê é que é importante combater a corrupção num clima de fragilidade fiscal”, Relatório CMI n.º 6, Dezembro de 2016.

⁴*Id.*

⁵ Ver FMI, Documento sobre Temas Seleccionados, Caixa 1.

⁶ Embora o plano não tenha sido formalmente adoptado e divulgado, diversas reformas foram empreendidas, e outras estão em curso. As reformas descritas no presente relatório complementam as que já estão em curso.

entidades públicas como institutos, fundos e fundações; e à criação de uma unidade de riscos fiscais.⁷ O Banco de Moçambique (BM) desenvolveu esforços significativos para melhorar a governação, ao trabalhar para rever a lei orgânica do banco central para abordar as vulnerabilidades identificadas nessa área; realizar uma revisão da lei bancária para reforçar o quadro actual de gestão de crises e resolução bancária e a rede de protecção existente; reforçar a capacidade de supervisão através de novos regulamentos, maior rigor na supervisão e assistência técnica; e ao dedicar esforços substanciais ao combate ao branqueamento de capitais/financiamento do terrorismo. Moçambique é signatário de muitas convenções internacionais importantes sobre anti-corrupção, e com base de uma série de diplomas incorporamos essas normas na legislação interna. Prossequimos com os trabalhos de revisão e fortalecimento do quadro ABC/CFT, e o Presidente Nyusi identificou a luta anti-corrupção como uma prioridade essencial. Adoptamos, também, um plano global anti-corrupção em Março de 2016 (ERDAP 2016–19), tendo como principal objectivo promover a boa governação e reduzir a corrupção, nos termos do qual cada órgão do governo formulou e começou a implementar medidas anti-corrupção específicas.

Contudo, reconhecemos que subsistem falhas em diversas áreas relevantes da economia.

O quadro de governação e anti-corrupção não é aplicado de forma consistente e completa. O Estado de Direito é enfraquecido pela fraca aplicação das leis e regulamentos existentes e, nalguns casos, pela ausência de regulamentação e de orientações explicativas necessárias. A regulamentação dos mercados é marcada pelo excesso de complexidade e opacidade. As ferramentas ABC/CFT ainda não foram mobilizadas de forma eficaz para apoiar cabalmente os esforços anti-corrupção, sobretudo no que respeita à garantia de que as transacções relativas a pessoas politicamente expostas sejam adequadamente monitoradas, como por exemplo as transacções imobiliárias. Na área de governação orçamental, a supervisão do SEE e das instituições públicas ainda é fragmentada e incompleta, a gestão do investimento público carece de disciplina processual, a gestão da dívida é fraca e pouco transparente e a gestão de tesouraria é marcada por ineficiências e controlos frágeis. detectamos falhas na governação do banco central, ligadas a insuficiente autonomia e à ausência de um órgão de supervisão que sirva como mecanismo de pesos e contrapesos às funções executivas do banco.

A fim de abordar algumas das debilidades restantes, temos reformas de governação em curso e em perspectiva em várias áreas, muitas delas apoiadas por diversos doadores.

Instituímos recentemente secções comerciais nos tribunais para abordar as deficiências judiciais, e está em curso no Governo o processo legislativo para aprovar o regime jurídico que regula o Administrador de Insolvência, com a previsão de que seja concluído no primeiro semestre de 2019. Estamos a racionalizar os regimes de registo comercial, licenciamento, gestão financeira pública, tributação e alfândegas, e envidamos esforços para automatizar os processos de forma centralizada. Reformulamos o quadro jurídico que governa as empresas públicas para fortalecer a governação ao mesmo tempo, para assegurar que as instituições disponham de suficiente autonomia, competências e recursos financeiros para uma actuação eficaz trabalhamos no reforço do quadro institucional anti-corrupção que é relativamente novo.

⁷ O decreto de 2017 foi aplicado recentemente com respeito à garantia soberana à Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH) relativa ao desenvolvimento de recursos de GNL na Bacia do Rovuma. A garantia foi aprovada pelo Conselho de Ministros e submetida à Assembleia da República como parte da proposta de orçamento para o ano de 2019.

Reconhecemos que a implementação eficaz continua a suscitar preocupações. Em primeiro lugar, a insuficiência de recursos orçamentais é um problema universal, sendo necessário contar com mais formação e desenvolvimento das capacidades. Este último elemento é especialmente crítico para o tratamento de questões complexas de corrupção e as transacções financeiras a ela associadas. Em segundo lugar, asseguramos, de uma forma credível, que a legislação existente é aplicada com coerência e eficácia. Em terceiro lugar, procuramos reforçar o quadro de supervisão institucional externa para maximizar o seu impacto, ao trazer robustez a sua capacidade de efectivamente fiscalizar o uso do dinheiro público. Em quarto lugar, e de uma maneira geral, consideramos que há uma margem para o fortalecimento do quadro de governação e anti-corrupção e para clarificar melhor as responsabilidades, a fim de impedir a diluição da prestação de contas entre as instituições, seja por meio de ineficiências devido à duplicação de mandatos institucionais, nalguns casos, seja devido à responsabilidade compartimentada, noutros casos.

Reconhecemos que a falta de transparência pode igualmente exacerbar as preocupações com a governação e agravar o risco de conflitos de interesse. A opacidade pode gerar condições favoráveis à proliferação de conflitos de interesse. No presente, há casos em que a informação é compartimentada e de difícil acesso, e as lacunas de informação podem conduzir à aplicação desigual das regras. Não obstante a adopção de uma lei de acesso à informação, precisamos de assegurar que a mesma seja aplicada com imparcialidade. A divulgação mais transparente dos beneficiários efectivos, dos contratos extractivos e dos relatórios orçamentais pode também ajudar a acalmar os temores sobre a governação. Acresce-se que uma maior transparência nas leis e sanções pode contribuir para assegurar a previsibilidade e a eficiência, com benefícios em termos da melhoria do ambiente de negócios.

Embora reconheçamos que temos um papel essencial a cumprir na melhoria da governação e no combate à corrupção, não podemos fazê-lo sozinhos. A sociedade civil, o sector privado e os parceiros de desenvolvimento em Moçambique têm também um papel fundamental. Além disso, não se pode abordar assuntos ligados a má governação e a corrupção de forma eficaz sem dedicar a mesma atenção aos seus aspectos transnacionais, que precisam de ser tratados ao nível regional e mundial, em fóruns multilaterais e outros fóruns internacionais.

Estamos preparados e dispostos a tomar medidas concretas. Oportunidades anteriores de reforma nem sempre resultaram em melhorias significativas na governação. Contudo, as condições actuais são propícias para a realização de progressos duradouros na melhoria da governação e no combate à corrupção, tendo como base as reformas que já efectuamos até à data. Estamos, como Governo ao mais alto nível, comprometido com estes objectivos

INTRODUÇÃO

1. **Estamos travar, nas mais altas esferas do nosso Governo, uma luta contra a má gestão da coisa pública e a corrupção**. Por exemplo, o Presidente Nyusi fez dos esforços anti-corrupção a pedra angular da sua campanha presidencial de 2014, e no seu discurso de posse enfatizou a tolerância zero à corrupção no Governo.⁸ O Presidente Nyusi redobrou os esforços anti-corrupção em 2018, ao declarar que “é altura de actuar de forma implacável e com medidas concretas” para combater a corrupção.⁹ Ao lançar o plano estratégico do Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC)¹⁰, em Março de 2018, afirmou que: “Temos de atacar as raízes do problema, por forma a acabar com a corrupção antes que este fenómeno maligno nos elimine”.¹¹ O GCCC tem-se esforçado por cumprir este objectivo, tendo a sua responsável afirmado em Dezembro de 2018: “Por isso, não devemos tolerar o fenómeno [da corrupção], considerando-o crime de pequena gravidade, porque os seus efeitos, ainda que não imediatos, são, efectivamente, catastróficos, na saúde, educação, ambiente, entre outros. Os efeitos da corrupção são comparáveis aos de um crime hediondo, onde releva a falta de senso de compaixão ou misericórdia. Devemos todos actuar e contribuir na prevenção contra a corrupção, denunciando às autoridades as condutas desviantes, que configuram este crime”.¹² No judiciário, o Presidente do Tribunal Supremo salientou que, nestes tempos marcados pelo combate à corrupção, o Juiz “deve e continuará a agir, de olhos vendados, apenas guiado pelo interesse de realizar a justiça”.¹³

2. **Esses sentimentos assumiram contornos concretos na forma de um plano nacional para melhorar a governação e combater a corrupção**. Após a divulgação dos empréstimos contraídos por empresas, que são sociedades comerciais com participação de instituições do Estado e/ou com garantias do Estado, sem cumprir com os procedimentos legais,¹⁴ realçou de forma dramática as vulnerabilidades da governação, adoptamos um plano completo de anti-corrupção em Novembro de 2016, tendo como principal objectivo melhorar a boa governação

⁸ Discurso Oficial, Cerimónia de Investidura S.E. Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República de Moçambique, 15 de Janeiro de 2015 (https://www.caicc.org.mz/images/documentos/eleicoes2014/DISCURSO_PDF_FINAL_15JAN15.pdf).

⁹ Nota do Governo, “Nyusi denuncia corrupção política” (<http://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Imprensa/Noticias/Nyusi-denuncia-corrupcao-politica>).

¹⁰ O Gabinete Central do Combate à Corrupção (GCCC) é o órgão especializado do Ministério Público que tem por função a prevenção e combate aos crimes de corrupção, peculato, participação económica ilícita, tráfico de influências, enriquecimento ilícito e conexos. <http://www.pgr.gov.mz/index.php/gccc>

¹¹ Nota do Governo, “Nyusi denuncia corrupção política” (<http://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Imprensa/Noticias/Nyusi-denuncia-corrupcao-politica>).

¹² Intervenção da Directora do GCCC, Cerimónia que marcou o Dia Internacional Anti-Corrupção, em 9 de Dezembro de 2018.

¹³ Discurso do Presidente do Tribunal Supremo na abertura do Ano Judicial de 2019, em 1 de Fevereiro de 2019.

¹⁴ Esta dívida oculta incluía empréstimos a duas sociedades comerciais participadas por instituições do Estado e/ou com garantias do Estado, Proindicus e MAM, divulgados em Abril de 2016, com um valor de cerca de USD 1,1 mil milhões, e vários outros empréstimos bilaterais de menor dimensão (USD 0,3 mil milhões) — num total de USD 1,4 mil milhões, ou cerca de 11% do PIB de 2015. O empréstimo de USD 0,85 mil milhões de uma terceira empresa pública, a Ematum, foi descoberto no início de 2014. Os objectivos das três empresas, Ematum, Proindicus e MAM, são, respectivamente, a pesca do atum, o fornecimento de protecção marítima e a construção de estaleiros. As três empresas foram criadas pouco antes de o empréstimo ter sido realizado e eram todas lideradas pelo mesmo Presidente Executivo, que fazia parte, na altura, da alta direcção dos serviços de segurança.

e reduzir a corrupção na administração pública.¹⁵ A Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP) abrange o período de 2016-19, visa “revigorar o compromisso do Governo na implementação de medidas concretas” contra a corrupção e “promover a cultura de integridade”.¹⁶

3. No actual ambiente de recursos limitados, o impacto da má gestão governativa e da corrupção é ainda mais intenso. Nos últimos anos, a economia de Moçambique foi abalada por uma série de choques, entre eles a queda dos preços das matérias-primas, a seca e a devastação recente causada pelos ciclones Iдай e Kenneth. A divulgação, no segundo trimestre de 2016, de dois empréstimos até então não divulgados contraídos por empresas públicas num montante equivalente a cerca de 11% do PIB de 2015, agravou a situação, tendo resultado na suspensão do apoio dos doadores. Tal fez com que o Governo e a comunidade internacional reexaminassem o quadro de governação em Moçambique. O custo da corrupção em Moçambique tem sido objecto de análises minuciosas do FMI e de outros observadores, sobretudo nos últimos dois anos.¹⁷ Um estudo realizado pelo Centro de Integridade Pública e o Instituto Chr. Michelsen estimou que o custo da corrupção para Moçambique durante o período de 2002 a 2014 foi de cerca de USD 4,8 a USD 4,9 mil milhões (mais de 30% do PIB de 2014).¹⁸ Importa referir que os custos da corrupção são difusos; os contribuintes, as empresas privadas, as instituições financeiras e incluindo a reputação internacional de Moçambique.¹⁹ Precisamos de estabelecer medidas transparentes e responsáveis nas instituições e garantir a observância das melhores práticas de modo mais geral são essenciais para eliminar as graves vulnerabilidades em matéria de governação e corrupção e promover as condições para o crescimento mais elevado, sustentável e inclusivo.

4. Moçambique recebe assistência em diferentes aspectos das reformas de governação e anti-corrupção²⁰ de muitos doadores, entre eles o FMI, Contudo, estes

¹⁵ Além disso, após a divulgação dessas dívidas, o governo elaborou um plano de acção visando reforçar a governação, aumentar a transparência e assegurar a responsabilização. FMI, Consultas de 2017 ao abrigo do Artigo IV – Comunicado de Imprensa; Relatório do Corpo Técnico e Declaração do Administrador para a República de Moçambique: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/03/07/República-de-Moçambique-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-45701>. Embora o plano ainda não tenha sido formalmente adoptado e divulgado, diversas reformas já foram empreendidas e outras estão em curso.

¹⁶ Ver anúncio do governo sobre a ERDAP (<http://www.cedimo.gov.mz/index.php/noticias/147-governo-aprova-plano-para-eficiencia-da-administracao-publica>).

¹⁷ Ver, p. ex., Documento sobre Temas Seleccionados do FMI.

¹⁸ Centro de Integridade Pública e Chr. Michelsen Institute, “Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana: Por qué é que é importante combater a corrupção num clima de fragilidade fiscal”, Relatório CMI n.º 6, Dezembro de 2016.

¹⁹ *Id.*

²⁰ Uma base de dados pesquisável dos projectos apoiados por doadores (sem ser o FMI) em Moçambique está disponível em <http://www.odamoz.org.mz/reports/donors>. O Banco Mundial, por exemplo, tem prestado apoio, *inter alia*, ao trabalho de gestão da dívida, avaliação do investimento público, adjudicação de contratos públicos, implementação da Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas (ITIE), clima de investimento e insolvência. O foco do Banco Africano de Desenvolvimento incide largamente nos projectos de infra-estruturas. A União Europeia está a prestar apoio na esfera judiciária e à Procuradoria-Geral da República. A Suíça está a auxiliar o Gabinete Central de Combate à Corrupção com o seu plano estratégico. O governo norueguês está a prestar assistência na área de receitas dos recursos naturais. A Agência Alemã de Cooperação Internacional está a auxiliar o Ministério da Indústria e Comércio na simplificação dos regulamentos de mercado. **não compete ao TA efectuar a supervisão dos recursos naturais, senão o controlo externo.**

esforços carece de um mecanismo central de coordenação, que poderia ser mais eficaz em assegurar a uniformidade e complementaridade e evitar duplicações.

5. **Anotamos o importante papel que os doadores e parceiros de desenvolvimento têm neste processo mas os agentes internos devem ser o motor das reformas, por isso, aguardamos** com expectativa a assistência dos intervenientes nacionais. A sociedade civil, por exemplo, terá de exercer não apenas um papel de vigilância, mas também agir como fonte de conhecimentos, defesa da causa e mobilização. O sector privado terá também de ser parte da solução. Um elemento importante, do lado da oferta, é a necessidade de pôr fim às práticas disonestas de empresas estrangeiras. A crise actual das dívidas ilustra os dois lados da corrupção, a procura e a oferta. Embora, como País, precisamos de fiscalizar a aplicação das leis internas para punir os culpados e reforçar os pesos e contrapesos para impedir a recorrência desses abusos, o problema dos fluxos financeiros ilícitos de Moçambique para outros países, a oferta insistente de empréstimos por bancos estrangeiros e a ocultação de lucros ilícitos em jurisdições estrangeiras são questões que precisam de ser abordadas no plano internacional. Além do mais, precisamos reforçar a cooperação internacional em casos complexos que envolvem jurisdições múltiplas.²¹ Os esforços nesse sentido só serão construtivos com a colaboração activa do sector privado, tanto interno como externo.

6. **Embora os desafios da governação e da corrupção sejam vastos, o presente Relatório de Diagnóstico concentra-se nas questões que afectam a esfera macroeconómica.** O Anexo I contém uma relação das entidades consultadas durante a preparação deste relatório. O Relatório está organizado da seguinte forma: a Secção II apresenta uma visão panorâmica dos indicadores comparativos de governação e discute a literatura em relação a Moçambique; a Secção III faz uma avaliação das vulnerabilidades em matéria de governação e corrupção; e a Secção IV apresenta uma relação consolidada das medidas de reforma.

I. INDICADORES COMPARATIVOS

7. **Existe já uma vasta gama de relatórios sobre a governação e corrupção em Moçambique, elaborados pelo governo, grupos da sociedade civil, organismos internacionais e parceiros bilaterais.** Apresentamos a seguir um breve resumo desses relatórios. Ver o Anexo II para pormenores.

8. **Os indicadores transversais de Moçambique sobre a governação e corrupção têm deteriorado progressivamente.** Segundo dados mais recentes (2017)²², nos últimos dez anos, os Indicadores Mundiais de Governação (WGI) deterioraram-se em todas as seis dimensões. Embora o nosso País se situe na média da África Subsariana (ASS) no que respeita a um indicador (voz e responsabilização), foi superado por países vizinhos nos demais indicadores

O Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido está a apoiar a reforma da legislação comercial e a divulgação de estatísticas.

²¹ Ver Documento sobre Temas Seleccionados do FMI, Caixa 1 e parágrafo 20.

²² Base de dados dos Indicadores de Governança Mundial: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators&preview=on>

(estabilidade política, eficácia governamental, qualidade da regulação, Estado de Direito e controlo da corrupção). Segundo o WGI, o controlo da corrupção em Moçambique tem estado a declinar desde 2010.²³ Este resultado está alinhado com a tendência identificada no Índice Ibrahim de Governança Africana que mostra uma “deterioração” deste indicador para Moçambique, sobretudo no que diz respeito à governação de modo geral, o Estado de Direito e Transparência e Responsabilização. Estas observações são, na generalidade, consistentes com as percepções dos cidadãos moçambicanos apresentadas no mais recente relatório do Afrobarómetro (2015). Do Relatório 48% dos respondentes disseram que o nível de corrupção aumentou no último ano.²⁴ O Relatório aponta ainda que na opinião de muitos respondentes, a maioria, se não todas, instituições estavam envolvidas na corrupção, e a polícia, a área fiscal e administrações locais²⁵ lideram a lista de altas taxas de percepção de corrupção no País. O Anexo II contém mais informações sobre indicadores transversais de terceiros relativos às áreas de governação examinadas neste relatório.

9. **Tivemos, também, resultados fracos nas avaliações do FMI e de terceiros no que respeita às finanças públicas e às medidas ABC/CFT.** Outras avaliações na área de gestão financeira pública, tais como avaliações PEFA das despesas públicas e responsabilidade financeira, da transparência fiscal conduzida pelo Departamento de Finanças Públicas do FMI, indicaram vulnerabilidades significativas, embora reconhecem que há progressos assinaláveis. Porém, a avaliação de Moçambique no âmbito das normas ABC/CFT de 2004, o Grupo de Acção Financeira constatou que o País não tinha cumprido a maiorias das recomendações e apenas quatro, na avaliação de 2009²⁶, tinham sido cumpridas parcialmente.

10. **Os resultados dos inquéritos que conduzimos, também, têm indicado percepções do público sobre níveis de corrupção elevados. Estes resultados fracos estão em linha com aqueles que foram encontrados nos estudos transversais ou internacionais** Por exemplo, os resultados da segunda Pesquisa Nacional de Governança e Corrupção, conduzida pelo Ministério da Administração Estatal e Função Pública em 2010, mostram em geral, que o público percebe que a polícia, os serviços de licenciamento, a aquisição de bens e serviços (*procurement*), as alfândegas e os serviços de saúde e educação são as áreas e instituições vulneráveis a actos de corrupção.²⁷ A pesquisa indicou também que os actos de corrupção eram considerados mais frequentes na capital Maputo, na província de Maputo e nas províncias de Niassa e Zambézia. Considerou-se que o Governo (políticos e autoridades governamentais), seguido das instituições multinacionais e dos traficantes de droga, tinham a maior influência nas práticas de corrupção. Esses sentimentos são especialmente poderosos num país em que

²³ Indicadores de Governança Mundial: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>

²⁴ Afrobarómetro, Summary of Results, Round 6, Survey in Mozambique, 2015 (http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Summary%20of%20results/moz_r6_sor.pdf). Ver também, na generalidade, U4 Anti-Corruption Resource Center Expert Answer, “Mozambique: Overview of Corruption and Anti-Corruption”, 30 de Dezembro de 2016; Centro de Integridade Pública e Chr. Michelsen Institute, “Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana: Porquê é importante combater a corrupção num clima de fragilidade fiscal”, Relatório CMI n.º 6, Dezembro de 2016; U.S. Department of State Investment Climate Statements for 2018: Mozambique.

²⁵ Afrobarómetro, *supra*, n. 22.

²⁶ Ver secção ABC/CFT, *infra*.

²⁷ Citado em Centro de Integridade Pública e Chr. Michelsen Institute, “Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana: Porquê é importante combater a corrupção num clima de fragilidade fiscal”, Relatório CMI n.º 6, Dezembro de 2016.

45% da população tem menos de 15 anos, e a insatisfação com o *status quo* entre os jovens poderia ter um impacto dramático e duradouro nos próximos anos.

II. AVALIAÇÃO

Avaliação geral

11. **O nosso Governo procurou abordar a temática da governação e corrupção e adoptou medidas legislativas para corrigir algumas das deficiências identificadas.** Estamos a adoptar diversas leis, capazes de melhorar a governação, que abrangem entre outros aspectos, a administração da justiça; a racionalização da regulação dos negócios; o fortalecimento do quadro ABC/CFT; a organização e regulação do sector empresarial do Estado e dos institutos e fundos públicos; melhorias no sistema de folha de pagamentos e no sistema integrado de gestão financeira; modernização da administração da receita e governação do Banco de Moçambique (BM) e do sector financeiro. Conforme observado na introdução, a corrupção, em particular, é verificada aos mais elevados níveis; para o efeito Moçambique ratificou as convenções internacionais pertinentes e aprovou várias leis. Moçambique assinou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção em 25 de Maio de 2004 e ratificou-a em 9 de Abril de 2008. Ratificou a Convenção da União Africana sobre a Prevenção e Combate à Corrupção em 8 de Fevereiro de 2006. Adoptámos uma série de leis internas, descritas na secção ABC/CFT, adiante. No plano institucional, a corrupção é abordada especificamente pelo GCCC, a Comissão Central de Ética Pública, a Comissão de Recepção e Verificação e o Gabinete de Informação Financeira, todos eles operando num contexto alargado de instituições que apoiam a boa governação.

12. **Reconhecemos que, não obstante esses esforços legislativos e institucionais, os desafios de governação e corrupção em Moçambique são ainda de natureza sistémica, sobretudo devido aos constrangimentos à implementação eficaz.** As deficiências na implementação são atribuíveis, em parte, à reduzida capacidade técnica, insuficiência de recursos orçamentais, ausência de autonomia institucional adequada, falhas nos mecanismos de supervisão e responsabilização, e sobreposição de responsabilidades (que conduz à duplicação, confusão e responsabilização difusa). Estamos empenhados em combater os interesses instalados e pôr fim à impunidade relacionada com a corrupção de alto nível.

Transparência

13. **O principal desafio é melhorar a transparência nas funções do Governo de modo geral.** Muitas bases de dados de importância crítica – como o registo de empresas,²⁸ o registo predial e a base de dados notarial – são total ou parcialmente manuais e são difíceis de aceder e de pesquisar. Isto limita a nossa capacidade de investigar matérias criminais com celeridade, verificar a titularidade de imóveis e apurar os passivos fiscais. A opacidade dos registos também faz com que, por vezes, conflitos de interesse passem despercebidos mais facilmente. Estão em curso planos, discutidos nas secções seguintes, para digitalizar os diversos registos e procedimentos. Por outro lado, as estratégias e a informação são fragmentadas entre os

²⁸ Também conhecido como “registo de entidades legais”.

diferentes ministérios e, por essa razão, correm-se riscos de os burocratas na linha de frente aplicarem regulamentos contraditórios ou obsoletos.

14. Estamos a tomar diversas medidas para ajudar a facilitar o acesso à informação:

- a. Como ponto de partida, vamos apoiar o estabelecimento do acesso público e livre a todos os instrumentos legais, através de um portal operado pelo Governo, permitindo, assim, os funcionários, o público e os investidores, compreender melhor a regulamentação em vigor. Embora a Assembleia da República seja o órgão adequado para disponibilizar esta plataforma, o Governo vai apoiar o projecto na medida do possível, através da incorporação de todos os regulamentos e decretos.
- b. Estamos a formular os termos de referência para os pontos focais em cada ministério e instituição pública que irão, continuamente, compilar e actualizar uma base electrónica de pessoas no ministério ou instituição pertinente que correspondem à definição de “servidor público” nos termos do Artigo 3 da Lei de Probidade Pública e disponibilizar o acesso das listas às entidades governamentais pertinentes e bancos comerciais. Uma transparência maior nessa área poderia contribuir para um melhor cumprimento de uma variedade de leis, como as que tratam dos conflitos de interesse, declarações de bens e ABC/CFT.
- c. Estamos empenhados em aplicar a Lei do Direito à Informação de 2014; o público tem exercido activamente os seus direitos nos termos da lei, consolidando um estado de Direito Democrático. Contudo, há uma percepção de que o cumprimento da Lei do Direito à Informação tem sido desigual. Para ajudar na resposta atempada e apropriada aos pedidos de informação, exigiremos que os ministérios e organismos públicos estabeleçam e publiquem processos de resposta a pedidos públicos de acesso a informações que incluam pessoas/unidades de contacto no ministério/organismo, os prazos para que estes respondam ao solicitante e orientações específicas sobre os tipos de informações que podem ser retidas por motivos de confidencialidade. Os processos estabelecerão critérios claros para a recusa de pedidos, de acordo com a lei. Cada organismo publicará estatísticas de cumprimento, incluindo o número de pedidos recebidos, a resposta do organismo a cada um deles, as razões das respostas negativas e o prazo para atender a cada pedido.

Estado de Direito

15. Reconhecemos que há diversas áreas carentes de melhorias no que respeita ao Estado de Direito em Moçambique. Os recursos judiciais são insuficientes e necessitamos de medidas para nos confrontar com o problema dos atrasos processuais na administração da justiça. A maioria dos trâmites é feita manualmente, o que pode resultar no extravio de ficheiros e em atrasos na recuperação de informações. Estamos em vias de implementar o Sistema de Expediente e Informação Judicial Electrónico (SEIJE), que já está presente em 20 tribunais. Introduzimos também recentemente secções comerciais em seis tribunais de província para lidar com questões comerciais como insolvência, falência e dívida comercial. Cada secção comercial conta com dois magistrados, o que trouxe melhorias ao processamento de casos comerciais, mas reconhecemos que ainda é necessária mais formação para apoiar a

especialização e reforçar as competências e a eficiência. Além disso, uma lei da insolvência foi promulgada em 2015. Já elaboramos os projectos de regulamentos desta lei e atribuímos grande prioridade à aprovação desses regulamentos, que trarão melhorias.

16. Tomaremos medidas também para aumentar a transparência da titularidade dos imóveis para dar mais segurança aos direitos de propriedade. O cadastro de terras não é centralizado, sendo mantido ao nível provincial. Há também muitos casos de discrepâncias decorrentes do duplo sistema do registo entre os Direitos do Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT) inscritos no cadastro de minas (electrónico, *online* e disponível ao público) e no cadastro de terras (um sistema manual). No âmbito da Reforma do Registo Predial consolidada pela aprovação do Decreto-Lei 2/2018, de 23 de Agosto que cria o Sistema Integrado do Registo Predial, temos planos para digitalizar o registo predial, o qual passará a ser feito electronicamente. Muitas das etapas necessárias serão realizadas em 2019. Ainda no âmbito do novo Código do Registo Predial, os sistemas de registo predial terão interoperabilidade, o que assegurará a comunicação eficaz de dados. Além disso, o registo de bens móveis é também um sistema largamente manual, no qual o acesso aos registos é um processo moroso, seja para os funcionários do Governo, seja para o público. Este registo será também digitalizado, o que abrangerá o processo de registo e o acesso a registos históricos.

Regulação dos mercados e ambiente de negócios

17. Temos planos pormenorizados para simplificar a regulamentação de mercado e melhorar o ambiente de negócios em Moçambique. A edição de 2019 do relatório *Doing Business* do Banco Mundial coloca Moçambique na 174^a e 135^a posição entre 190 economias no que respeita à facilidade de abrir uma empresa e conduzir os negócios, respectivamente. Sabemos que esta situação pode ser consideravelmente melhorada.

18. Vamos simplificar ainda mais o licenciamento das actividades económicas. Embora o Ministério da Indústria e Comércio tenha instituído um Balcão de Atendimento Único (BAU) para o registo de empresas, ainda não existe um serviço simplificado com respeito ao licenciamento. Actualmente, o BAU deve dispor de representantes de cada uma das entidades governamentais envolvidas no processo de licenciamento, para efectuar as análises e aprovações necessárias. Contudo, a participação dos ministérios é facultativa. Elaboramos legislação, que está actualmente a ser objecto de análise jurídica, tornando obrigatória a participação dos ministérios relevantes num BAU de licenciamento. Além do mais, o pagamento das taxas de licenciamento ou registo muitas vezes não é feito num único local por razões legais. Por conseguinte, as receitas pela prestação dos serviços de licenciamento são recolhidas individualmente por cada entidade e enviadas separadamente às recebedorias do Estado. Para simplificar este processo e reduzir as interacções que podem dar azo a oportunidades à busca de renda económica, iremos instituir, através de legislação, um serviço unificado de recolha de receitas ligado ao e-SISTAFE.

19. O Ministério da Indústria e Comércio assumiu também a liderança nas consultas ao sector privado sobre medidas adicionais para melhorar a regulamentação de mercado e reduzir as vulnerabilidades do governo. Uma matriz de prioridades propostas de reforma foi divulgada relativamente aos anos de 2018 e 2019, e muitas reformas estão em curso. Por exemplo, o Código Comercial está a ser revisto para racionalizar e simplificar os

procedimentos de registo de empresas. Além disso, as inspecções em curso das actividades económicas serão mais bem coordenadas, de forma a abordar as preocupações do sector privado de que o enorme volume de inspecções, aliado à aplicação selectiva dos regulamentos, drena recursos e cria incertezas, bem como oportunidades para a corrupção.

20. Também como forma de assistência às empresas, planeamos complementar as mudanças acima referidas com a divulgação de informações e orientações direccionadas, para superar as assimetrias de informação e a ausência de um tratamento uniforme. Compreendemos que tanto a abertura de uma empresa como a realização dos negócios podem ser complicadas pela falta de informações claras, seja para os empresários, seja para os funcionários públicos envolvidos. Funcionários diferentes muitas vezes exigem documentação diferente, e alguns continuam a aplicar regras e regulamentos ultrapassados. A informação é também fragmentada e compartimentada nos diferentes órgãos governamentais. O Ministério da Indústria e Comércio continuará a intensificar os seus contactos com as instâncias do BAU e com o público para garantir que os requisitos de registo e licenciamento sejam divulgados e afixados em local visível. Tal será complementado pela realização de workshops ao nível das províncias e por outras acções de sensibilização, nomeadamente nos meios de comunicação social e na televisão. O Ministério da Indústria e Comércio está também a desenvolver um portal de informação específico na Internet. O repositório público de instrumentos jurídicos em vigor, discutido atrás como uma medida para aumentar a transparência, contribuirá para assegurar a igualdade de condições e abordar as vulnerabilidades à corrupção.

21. Visa-se ainda alcançar a maior transparência no cadastro de empresas. Actualmente, o cadastro não é totalmente electrónico, nem é facilmente acessível. Além disso, a informação não é centralizada: é recolhida e mantida ao nível das províncias. Temos planos de digitalizar o cadastro para que ele seja facilmente acessível aos órgãos do governo e ao público. Isto facilitará o cruzamento de informações entre os órgãos de aplicação e fiscalização da lei e a autoridade tributária, bem como entre as OSC, para monitorizar possíveis conflitos de interesse e vulnerabilidades à corrupção. A digitalização já está a ser implementada para as entidades em constituição; estamos a abraçar o desafio da digitalização dos registos históricos, na medida dos recursos disponíveis. O objectivo último é a integração dessa base de dados com outras bases de dados nacionais. Conforme pormenorizado na secção sobre ABC/CFT, está também em curso o trabalho de incorporação da informação sobre beneficiários efectivos.

ABC/CFT

22. Tomamos medidas para resolver as deficiências no quadro ABC/CFT, mas ainda são necessárias melhorias, sobretudo para assegurar a sua eficácia. Em 2013, a Assembleia da República aprovou a Lei N.º 14/2013,²⁹ que aborda as deficiências assinaladas no Relatório de Avaliação Mútua de 2011. A última avaliação feita ao país com base nas disposições da

²⁹ Em Agosto de 2014, a Lei 14/2013 foi regulamentada pela introdução do Decreto no. 66/2014 (Lei Regulamentar 14/2013). No âmbito da entrada em vigor dos regulamentos, o BM emitiu orientações às instituições financeiras em Maio de 2015 (Aviso 4/GBM/2015, Directrizes sobre Prevenção e Repressão do Branqueamento de Capitais e Financiamento ao Terrorismo). As autoridades também revogaram o anterior Código Penal e promulgaram um novo, em 31 de Dezembro de 2014, Lei 35/2014. O novo Código Penal ampliou o número de infracções principais relacionadas com o crime de branqueamento de capitais. Ver o relatório de progresso do ESAAMLG sobre Moçambique, de 2018.

norma GAFI 2004 pelo Grupo Regional Anti-Branqueamento de Capitais da África Oriental e Austral (ESAAMLG) foi realizada em Setembro de 2018.³⁰ Entre as áreas que continuamos a identificar como deficientes e particularmente vulneráveis à corrupção figuram: i) a falta de supervisão eficaz das actividades e profissões não financeiras designadas (APNFD) e ii) a ausência de requisitos obrigatórios para as instituições financeiras identificarem as pessoas politicamente expostas (PPE). Outras áreas salientes em que são necessários progressos são a identificação dos riscos nacionais de branqueamento de capitais/financiamento do terrorismo, a transparência sobre os beneficiários efectivos de veículos societários e a legislação sobre o auxílio judiciário mútuo e o confisco de bens. Moçambique deverá ser avaliado no âmbito dos novos padrões do GAFI numa visita a ser realizada em Dezembro de 2019, seguida da discussão da avaliação mútua em Agosto de 2020.

23. A corrupção foi identificada como um dos principais riscos em matéria de branqueamento de capitais. No âmbito do Gabinete de Informação Financeira (GIFiM) planeamos concluir uma Avaliação Nacional de Risco até ao final de 2019. Entretanto, o GIFiM identificou a corrupção como a quinta infracção subjacente mais comum em Moçambique, e apontou os sectores imobiliário e de seguros como particularmente vulneráveis a serem explorados para o branqueamento do produto da corrupção.³¹ Contudo, até à data, as APNFD ainda não apresentaram declarações de operações suspeitas (DOS) tal como previsto na lei.³² Para ajudar a abordar essa questão, o Conselho de Ministros irá dar prioridade à aprovação da regulamentação da lei orgânica do GIFiM. Isso permitirá ao GIFiM publicar as directrizes de reporte que já elaborou para os agentes imobiliários e agentes de seguros, que constituem APNFD identificadas pelo próprio GIFiM como especialmente críticas no contexto moçambicano. As directrizes para as demais APNFD serão elaboradas posteriormente, consoante a disponibilidade de recursos.³³

24. Não obstante o quadro legal existente, reconhecemos que as ferramentas ABC/CFT ainda não foram mobilizadas de forma eficaz para apoiar plenamente os esforços anti-corrupção em Moçambique. O Governo está empenhado em cumprir todas as suas obrigações internacionais nessa área.

- a. As medidas de diligência reforçada relativamente às PPE podem ser melhoradas. Nos termos das revisões de 2013 à legislação ABC/CFT, exige-se que os bancos apliquem medidas de diligência reforçada às PPE.³⁴ Contudo, o número de DOS submetidos pelas instituições financeiras é baixo, e a sua qualidade varia. No âmbito das inspecções

³⁰ A avaliação inicial foi conduzida em 2009 e o relatório de avaliação mútua foi adoptado em Setembro de 2011. ESAAMLG. "Mutual Evaluation of Mozambique", Setembro de 2011 (<http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/mutualevaluationofmozambique.html>).

³¹ As cinco infracções subjacentes mais comuns identificadas são, por ordem decrescente de frequência: transacções pouco habituais (origem desconhecida dos recursos), infracções tributárias, infracções cambiais, fraude bancária e corrupção.

³² Ver recomendação no relatório *ProgressReport for Mozambique 2018* do ESSAMLG, disponível em: <https://www.esaamlg.org/reports/Progress%20Report%20Mozambique-2018.pdf>

³³ Outras áreas identificadas como vulneráveis no contexto de Moçambique são a venda e revenda de automóveis e a compra e venda de pedras e metais preciosos.

³⁴ Além disso, nos termos dos artigos 16 e 17 do Decreto n.º 66/2014, de 29 de Outubro, conjugado com o Capítulo III, Secção II, Subsecção XIV, das directrizes, as instituições sob supervisão do BM são obrigadas a dispor de uma base de dados dos seus clientes PPE, actualizada anualmente.

dedicadas realizadas, bem como em resultado dos relatórios divulgados pelo GIFiM, o BM tem reforçado as inspeções e aplicado sanções em processos contravencionais contra todas as instituições que registam omissões no reporte de operações suspeitas, especialmente tratando-se de PPE. A compilação e actualização da lista de “servidores públicos”, tal como definidos na Lei de Probidade Pública, poderia também ajudar a melhorar a identificação de PPE, caso as listas fossem partilhadas com os bancos comerciais. Como alternativa, este exercício poderia contribuir para a elaboração de uma lista mais clara dos cargos que se enquadram na definição de PPE, com benefícios para as medidas de diligência reforçada.

- b. As avaliações também assinalam as preocupações quanto à transparência e disponibilidade limitada da informação sobre os beneficiários efectivos, bem como deficiências no sistema de declaração de activos, que poderiam prejudicar ainda mais a capacidade de cumprir os requisitos quanto às PPE segundo os padrões internacionais.³⁵ Ao rever a Lei de Probidade Pública, como discutido adiante na secção sobre o quadro anti-corrupção, estão a ser cuidadosamente consideradas melhorias nessas áreas. Com respeito aos beneficiários efectivos, o Ministério da Justiça está a elaborar legislação que permita a recolha coerente de informação sobre os beneficiários efectivos através do registo comercial. Este esforço será sustentado pela já descrita digitalização do registo comercial para facilitar o acesso por parte de órgãos como o GIFiM. Além disso, no âmbito das inspeções e dos relatórios de informação financeira recebidos do GIFiM, o BM tem reforçado as exigências quanto à identificação adequada dos beneficiários efectivos, nos termos da lei.

25. **O GIFiM visa também melhorar a cooperação com outras instituições.** No plano interno, o Governo irá promover os memorandos de entendimento pendentes entre o GIFiM e, respectivamente, o GCCC e a Procuradoria-Geral da República (PGR). No plano internacional, o GIFiM tem procurado ingressar no Grupo Egmont, que congrega 159 unidades de informação financeira e serve como plataforma para o intercâmbio seguro de conhecimentos técnicos e de informação financeira para combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. O Conselho de Ministros irá dar prioridade a este pedido.

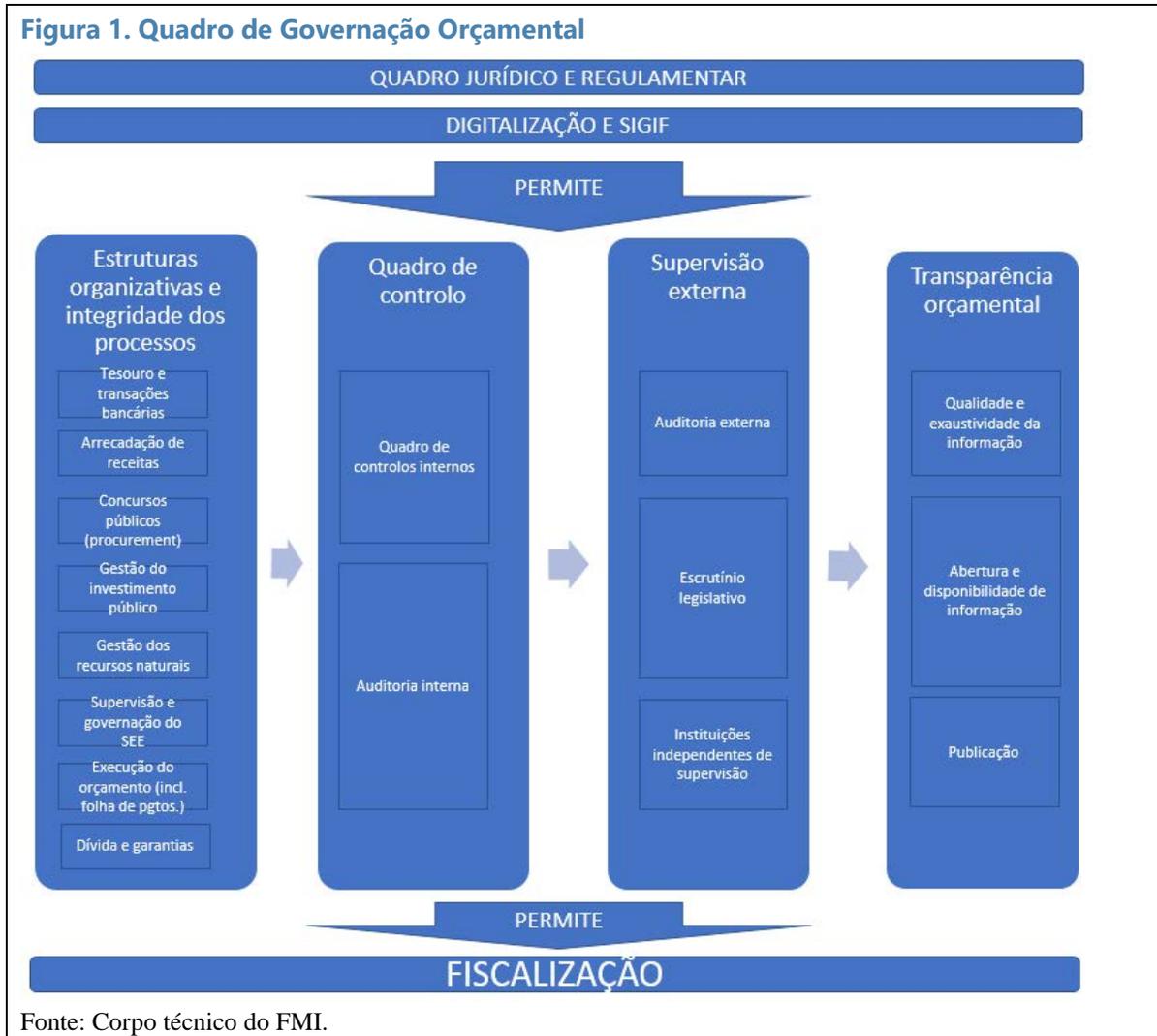
26. **Reconhecemos, também, que se as condições assim o permitirem, será importante fornecer recursos adicionais ao GIFiM,** inclusivamente analistas e responsáveis pela conformidade, para fortalecer as suas capacidades.

Governança fiscal e transparência

27. **Esta secção analisa os pilares básicos da governança orçamental:** integridade dos principais processos de gestão financeira pública (GFP), administração das receitas e alfândegas, o quadro de controlo, a supervisão externa e a transparência orçamental, bem como dois elementos globais, nomeadamente o quadro jurídico e o sistema integrado de

³⁵ Ver, por exemplo, a avaliação da UNCAC, disponível em: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries2/V1804096e.pdf>

administração financeira (SISTAFE).³⁶ A secção incide sobre os principais pontos de estrangulamento no quadro que exigem acção imediata para superar os mais graves problemas de governação orçamental em Moçambique. A Figura 1 mostra o quadro utilizado nesta análise.



28. **Reconhecemos que medidas significativas de curto e médio prazos nas áreas de processos de GFP, controlos e transparência podem restaurar aspectos básicos da governação orçamental e reduzir as vulnerabilidades à corrupção.** Entre as áreas críticas que planeamos abordar figuram: abertura dos processos de adjudicação de contratos públicos; supervisão e transparência do SEE; quadro regulamentar e transparência na gestão e aprovação da dívida do sector público para garantir a sustentabilidade; restabelecimento de um processo judicioso de execução do orçamento (cadeia de despesa); e implementação de um quadro formalizado de controlo dos principais elementos da GFP pela Inspeção-Geral

³⁶ A gestão dos recursos naturais é descrita na secção sobre as indústrias extractivas.

das Finanças (IGF). O Tribunal Administrativo avaliará no âmbito das suas competências, e como órgão de controlo externo, a GFP e o quadro de controlo implementado pela IGF.

29. **O nosso quadro de GFP, o SISTAFE e a Conta Única do Tesouro são reformas importantes que apoiam a boa GFP.** As reformas empreendidas nos últimos 20 anos resultaram num sistema de GFP que contém fundamentos sólidos, como a Lei do Sistema de Administração Financeira do Estado (Lei do SISTAFE), um moderno sistema de gestão financeira (e-SISTAFE) e uma Conta Única do Tesouro (CUT) para a gestão da liquidez do governo central. Essas ferramentas são apoiadas pela estratégia do governo para a reforma da GFP a médio prazo, o Plano Estratégico das Finanças Públicas (PEFP 2016-2019).

- A Lei do SISTAFE, adoptada em 2002, proporciona um quadro completo de gestão financeira pública, tendo em conta as normas internacionais e as práticas pertinentes.
- O SISTAFE abrange a planificação e orçamentação, a execução orçamental e os relatórios financeiros, e está plenamente operacionalizado, inclusivamente ao nível dos distritos, o que contribuiu para melhorar a periodicidade e actualidade dos relatórios financeiros, que são classificados em conformidade com as normas internacionais (ATF, 2015).
- A maioria (80% ou mais) dos saldos de tesouraria do governo central são geridos por meio da Conta Única do Tesouro, que é reconciliada diariamente através do e-SISTAFE. Contudo, ainda há um volume substancial de recursos (serviços ao nível distrital, pequenas somas de impostos cobrados e projectos com financiamento externo) fora da CUT (PEFA, 2015).

Quadro jurídico e regulamentar de GFP

30. **O nosso quadro jurídico e regulamentar foi fortalecido ao longo dos anos, mas ainda carece de revisões em áreas fundamentais relacionadas com a gestão da dívida e a supervisão das empresas públicas.** O governo adoptou recentemente um decreto sobre gestão da dívida pública e foi promulgada uma nova lei do SEE, seguida do decreto correspondente. Realizaremos uma avaliação minuciosa do quadro jurídico para a gestão da dívida pública a fim de aferir a sua eficácia global de uma perspectiva da boa governação, bem como identificar possíveis lacunas e áreas para melhorias. Além disso, há algumas áreas que carecem de clarificação, para garantir: i) a correcta supervisão do SEE, e ii) a correcta gestão, aprovação e supervisão da dívida pública, incluindo a dívida das empresas públicas.

31. **Iremos alterar o decreto sobre a gestão da dívida pública (Decreto 77/2017) para:**

- Incluir disposições que clarifiquem a contratação e garantia de dívida pública. Entre outros aspectos, tais disposições irão: i) fornecer detalhes sobre o poder do Ministro que supreentende a área de Finanças de delegar, com carácter “excepcional”, as competências para a realização de operações de gestão da dívida pública (número 2 do Artigo 9); e ii) clarificar os procedimento do Artigo 12 para a ratificação *a posteriori* pelo Conselho de Ministros de garantias já emitidas, a fim de proporcionar segurança jurídica quanto ao tratamento das mesmas.

- Rever o enunciado no Artigo 30 que se refere a revogação de todas disposições que contrariam o que é prescrito no decreto, pois tal gera incertezas do ponto de vista jurídico, uma vez que um decreto é um instrumento hierarquicamente inferior às leis.
- Clarificar, para efeitos estatístico ou contabilístico limites à dívida pública, se a dívida contraída ou garantida pelas EP é considerada como parte da dívida do governo geral (em conformidade com as normas contabilísticas e estatísticas).
- Acrescentar disposições conferindo ao Ministro que supreintende a área de Finanças poderes de supervisão (incluindo a definição de limites quantitativos, a aprovação e a monitorização) de transacções de empréstimos e garantias das EP e dos governos subnacionais (conforme apropriado).

32. **Alteraremos a lei e o decreto sobre o SEE para:**

- Clarificar as disposições do decreto sobre as empresas públicas (na aplicação da Lei n.º 3/2018) e o decreto sobre gestão da dívida pública no que respeita à aprovação da dívida pública acumulada pelas empresas públicas;
- Especificar o propósito e as funções do novo órgão previsto na lei para coordenar e fiscalizar o SEE – nomeadamente, clarificar se tal órgão é o titular de empresas públicas em Moçambique ou se desempenha funções relacionadas com a detenção de participações do Estado (por exemplo, ao actuar como agente dos órgãos do Estado pertinentes que são os detentores das EP);
- Incluir disposições para a delimitação clara das responsabilidades do Ministério da Economia e Finanças (MEF), com respeito à monitorização e ao fortalecimento dos procedimentos de contratação de dívidas pelo SEE;
- Incorporar requisitos claros de competência e idoneidade para a selecção dos membros dos conselhos das empresas públicas, de forma a assegurar o profissionalismo e a competência ao nível do conselho;
- Clarificar que os artigos 2 e 36 da lei e o artigo 3 do decreto sobre o SEE se aplicam às empresas com participação exclusiva ou maioritária do Estado.

Arrecadação de receitas

33. **Não obstante um bom historial na implementação de reformas na administração da receita, ainda persistem vulnerabilidades à corrupção.** A arrecadação de impostos é inferior ao potencial por várias razões, entre elas o tamanho da economia informal, a insuficiente digitalização das transacções e a forte busca de renda económica concentrada em actividades que geram lucros elevados. Existe ainda uma multiplicidade de isenções e reduções especiais do IVA, que geram uma complexidade desnecessária e resultam numa perda significativa de receitas e em oportunidades de corrupção. Espera-se obter novos ganhos de eficiência e maior transparência com as melhorias no cadastro de contribuintes, a introdução de um sistema moderno de gestão da receita (e-tributação), a redução das isenções, uma estratégia de cumprimento voluntário e de gestão de riscos institucionais com auditorias mais robustas, a criação da unidade de grandes contribuintes concentrada nos 100 maiores contribuintes e o aperfeiçoamento do processo de reembolsos do IVA.

34. **A Autoridade Tributária (AT) está a implementar o plano estratégico de 2018–2022 para a realização de reformas essenciais para reforçar a governação da cobrança de receitas.** O plano inclui medidas para modernizar o processo de pagamento de impostos e simplificar os procedimentos. Além de aumentar a transparência, essas medidas contribuirão para a facilitação do comércio e a melhoria do ambiente de negócios em Moçambique. Dispomos também de um regime simplificado de impostos para as pequenas empresas que racionaliza as obrigações de reporte e contabilização, o que reduz tanto os custos do cumprimento das obrigações fiscais quanto os custos da auditoria e monitorização levadas a cabo pela AT. Acresce que o regime simplificado incentiva as empresas a fazerem a transição para o sector formal.

35. **Estamos igualmente a tomar medidas para atacar as vulnerabilidades à corrupção no contexto da administração da receita.** Recentemente, a AT aprovou a sua Estratégia Anti-Corrupção e o plano de acção a ela associado, que inclui a revisão e divulgação do Código de Conduta dos funcionários da AT. A AT assinou também Memorandos de Entendimento com o GCCC e o Ministério do Interior, na esfera dos quais são realizadas acções conjuntas de combate à corrupção.

36. **Reconhecemos que os fluxos de capital ilícitos constituem ainda um desafio, e estamos a empreender acções específicas de formação de quadros em matérias de valor aduaneiro, investigação e gestão de risco.** Embora a administração aduaneira tenha melhorado com a introdução da Janela Única Electrónica (JUE), os procedimentos aduaneiros são ainda identificados como uma área de governação fraca, o que gera vulnerabilidades à corrupção.

Compras públicas e gestão do investimento público

37. **Não obstante um quadro jurídico e institucional robusto, reconhecemos que uma grande parcela dos contratos públicos é atribuída de forma não competitiva.** Segundo a avaliação PEFA das despesas públicas e responsabilidade financeira de 2015, mais de 50% do valor total das compras públicas (obras públicas e bens e serviços) são adjudicados por via directa.³⁷ Estatísticas recentes sobre as adjudicações de contratos públicos relativas ao final de 2017, divulgadas pela Unidade de Supervisão de Aquisições Públicas do MEF mostram que apenas um terço dos contratos centrais e provinciais são adjudicados através de concursos. Os mecanismos de apresentação de reclamações parecem ser ineficientes,³⁸ e a capacidade das unidades gestoras de despesas de implementar os procedimentos de concursos públicos é fraca. O governo está a desenvolver um módulo de *procurement* e de gestão do património do Estado no e-SISTAFE (o MPE), e uma plataforma de *e-procurement* para registar todas as etapas, da avaliação prévia à adjudicação de contratos, com o objectivo de recuperar o controlo da execução do orçamento e aumentar a transparência do conjunto do processo de concursos públicos.

³⁷ Moçambique. PEFA, *Avaliação da Gestão das Finanças Públicas*. 2015

³⁸ Pontuação “D” na avaliação PEFA: as reclamações são analisadas por um organismo que contém membros vindos do sector privado e da sociedade civil.

38. **Não obstante os progressos recentes, o investimento público ainda apresenta algumas deficiências.** Desde a realização da última avaliação PIMA da gestão do investimento público, em Novembro de 2015, a Direcção de Estudos Económicos e Financeiros (DEEF) reforçou os procedimentos de análise preliminar de projectos com base numa lista de critérios. A decisão final, seja ela favorável ou não, é tomada durante uma reunião do Comité de Coordenação e Selecção de Projectos Públicos (CCSPP) e registada na acta da reunião. Neste momento esta-se a trabalhar na criação de uma base legal, para que torne o processo de avaliação vinculativo. Outras deficiências na gestão do investimento público sublinhadas pela avaliação PIMA de 2016 – tais como os atrasos no desembolso de recursos para projectos por parte dos parceiros ou pela fragilidade na monitorização dos projectos.

39. **Embora diversas iniciativas em curso tragam benefícios a longo prazo, tomaremos as seguintes medidas imediatas para melhorar a governação dos concursos públicos:**

- Adopção de um quadro legal de investimento que torne obrigatória a avaliação preliminar de todos os projectos de despesas de capital acima de um determinado limiar. O limiar será cuidadosamente definido tendo em conta a capacidade do CCSPP, para que este possa efectivamente analisar todos os projectos de forma atempada. As avaliações preliminares serão feitas com base numa lista de critérios padronizados predefinidos.
- Publicação de todas as decisões emitidas pelo CCSPP. Consideramos que o formato mais prático seria um resumo das actas das reuniões.
- Adopção e publicação do manual de Identificação, Formulação e Avaliação de projectos públicos que inclua a lista de critérios avaliados durante a análise prévia dos projectos. Esta medida será complementada pelas actividades de capacitação dos Sectores proponentes dos projectos.
- Publicação de relatórios trimestrais contendo estatísticas sobre os concursos públicos (adjudicação de contratos por concurso público vs. processo restrito ou fechado).

Supervisão e transparência do SEE

40. **O sector público é vasto e complexo, o que o torna especialmente vulnerável a problemas ligados à governação, má gestão e corrupção.** O sector público não financeiro abrange as entidades do governo (ministérios sectoriais e unidades gestoras) aos níveis central, provincial e distrital; entidades públicas e autónomas; o fundo de segurança social e uma variedade de empresas públicas. Conforme refletido nas Medidas de Reforma (Seção III), continuaremos a tomar medidas para esclarecer os efetivos beneficiários na estrutura de propriedade corporativa e o sistema de participação, a fim de melhorar a supervisão das empresas públicas. Estão em curso as reformas para operacionalizar uma unidade única de supervisão de todas as empresas públicas, mas lançaremos uma avaliação das participações do Estado que será actualizada regularmente. A Lei do SEE adoptada recentemente, bem como o projecto de decreto regulamentar, atribuem a um único órgão a responsabilidade única de supervisionar o SEE. Faremos novas alterações no decreto sobre o SEE (ver parágrafo 32) para clarificar a supervisão apropriada e a autoridade de aprovação da dívida das EP. Contudo, reconhecemos que um pré-requisito essencial para a boa governação nesta área é a realização de um levantamento completo, na forma de uma auditoria, de todas as participações do Estado

em qualquer empresa privada. Ao conduzir esse levantamento, pretendemos aplicar a definição de empresa pública³⁹ que consta da edição de 2014 do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas do FMI (MEFP) para identificar e classificar as empresas públicas com base na sua natureza económica. Com este registo, poderemos adquirir uma visão clara da carteira de EP do Estado, e potencializar esta informação para definir e aplicar regras claras de governação, prevenir os conflitos de interesse e monitorizar o desempenho financeiro das empresas mais problemáticas. Nesse contexto, tencionamos tomar as seguintes medidas:

- Publicar uma relação de todas as empresas privadas cujos accionistas pertençam ao sector público. Esta relação será compilada com base na definição de EP segundo o MEFP 2014.
- Avaliar, para cada empresa identificada na relação, o nível de propriedade do Estado, tendo em conta a participação directa e indirecta de todas as entidades ou empresas do sector público.
- Para todas as empresas controladas pelo Estado, publicar uma lista que indique a participação detida pelo Estado, o capital próprio e os passivos, bem como os indicadores principais do desempenho financeiro, com ênfase nos riscos financeiros (ver exemplos na Caixa 1).
- Para as empresas não controladas pelo Estado (ou seja, em que o Estado detém uma participação minoritária), publicar uma lista que indique o nome da empresa e a participação detida pelo Estado.

Caixa 1: Exemplo de indicadores de risco financeiro para as EP

Os indicadores do risco financeiro para o sector empresarial do estado são aqueles que fornecem informações sobre o risco de que uma empresa pública não seja capaz de cumprir as suas obrigações financeiras.

<p>Debt to equity =</p> $\frac{\text{Debt}}{\text{Equity based on operating assets and liabilities}} \times 100$	<p>Interest Coverage =</p> $\frac{\text{Earnings before interest and tax}}{\text{Gross interest expense}}$
<p>Debt to operating assets =</p> $\frac{\text{Debt}}{\text{Average operating assets}} \times 100$	<p>Current ratio =</p> $\frac{\text{Current operating assets}}{\text{Current operating liabilities}} \times 100$
<p>Total liabilities to equity =</p> $\frac{\text{Total liabilities}}{\text{Total equity}} \times 100$	<p>Leverage ratio =</p> $\frac{\text{Total operating assets}}{\text{Equity based on operating assets and liabilities}} \times 100$
<p>Operating liabilities to equity =</p> $\frac{\text{Operating liabilities}}{\text{Equity based on operating assets and liabilities}} \times 100$	<p>Short term debt coverage =</p> $\frac{\text{Operating cash flow}}{\text{Current liabilities}} \times 100$

Fonte: *How to Improve the Financial Oversight of Public Corporations*, Allen, R. e M. Alves. 2016. Washington: Fundo Monetário Internacional.

³⁹O parágrafo 2.31 do [MEFP 2014](#) define as empresas públicas como “entidades capazes de gerar um lucro ou outro ganho financeiro para os seus proprietários, que são reconhecidas por lei como entidades jurídicas distintas dos seus proprietários e são criadas com o propósito de se dedicar à produção mercantil”.

Gestão da dívida pública

41. **Segundo a informação mais recente, o total da dívida do sector público ascendeu a cerca de 110% do PIB em 2018 em termos nominais.** O serviço da dívida pública deverá consumir uma parcela expressiva da receita pública nos próximos anos.

42. **A actual trajectória de endividamento seja prudente, mas é preciso melhorar a gestão da dívida e aumentar a transparência.** Para fortalecer a gestão e a transparência da dívida pública, aprovámos recentemente um decreto sobre a emissão de dívida e de garantias públicas. Embora esse novo decreto contenha disposições alinhadas com as boas práticas, e torne obrigatória a aprovação da dívida (em determinadas condições) pelo MEF, ele carece de alterações para melhorar e clarificar ainda mais o quadro de gestão da dívida pública (ver parágrafos 30 e 31). O decreto aplica-se ao conjunto do sector público; iremos esclarecer as incertezas ainda existentes quanto às modalidades práticas de aprovação da dívida das autarquias e das empresas públicas. As modalidades exactas, sobretudo no que respeita à dívida das EP, serão explicadas em pormenor num decreto para a aplicação da Lei do SEE (ver secção supra sobre o enquadramento jurídico). Conforme estabelecido nas Medidas de Reforma (Secção III), também fortaleceremos a transparência em reportar a dívida com relatórios estatísticos trimestrais da dívida.

Execução orçamental

43. **Reconhecemos que o processo de execução orçamental apresenta grandes desafios.** Actualmente, devido à volatilidade das receitas e ao imediatismo das projecções de tesouraria, o Tesouro libera recursos semanalmente às UGB para o pagamento das facturas, mas não há registo ou monitorização dos compromissos no momento em que são incorridas as obrigações. Na prática, as unidades gestoras conservam as facturas e os contratos em livros *ad hoc* fora do e-SISTAFE, e, embora a Lei do SISTAFE defina um processo de despesa com etapas distintas (cabimentação, liquidação e pagamento), essas três etapas são registadas simultaneamente no sistema electrónico.

44. **Tal prática tem um impacto adverso nas finanças públicas e abre caminho a vulnerabilidades em termos de atrasados, má gestão e corrupção.** No actual contexto, à medida que se acumulam atrasados e os fornecedores terceiros enfrentam incertezas quanto ao pagamento, o número de fornecedores diminui. Isso, por sua vez, eleva o risco de acordos não transparentes (incluindo subornos e pagamentos ilícitos) entre a administração pública e os fornecedores. Tal situação incentiva também os fornecedores a exigirem o pagamento antes da entrega, o que contraria as boas práticas e pode conduzir à má prestação de serviços. Adicionalmente, isso causa novos danos a reputação do governo no que respeita à condução de relações de negócios transparentes e judiciosas.

45. **Iremos restaurar a solidez do processo de execução orçamental com base nas etapas da cadeia de despesas, de modo a reduzir as principais vulnerabilidades em termos de governação.** Está a ser implementada uma nova funcionalidade para registar a adjudicação de contratos relativos a despesas de investimento através do e-SISTAFE, a fim de assegurar a existência de dotações orçamentais antes do lançamento do concurso público. Contudo, a primeira questão a solucionar será a do processo — nomeadamente, a maneira de executar a

despesa — e, conforme observado nos recentes relatórios de assistência técnica do FMI,⁴⁰ restaurar a cadeia normal de despesa não requer nenhuma funcionalidade nova no SISTAFE. As seguintes medidas serão adoptadas e implementadas:

- A DNT definirá limites trimestrais de cabimentação nas UGB, com base nas previsões de receitas.
- Editaremos um decreto ou uma ordem administrativa que torne obrigatório o registo em tempo real de autorizações, a validação de despesas para todas as unidades que operam dentro do e-SISTAFE e a anexação (sujeita a invalidação) da nota de autorização emitida pelo e-SISTAFE a cada compra.
- O governo publicará o decreto ou ordem administrativa acima referidos e organizará uma campanha de comunicação dirigida aos fornecedores para explicar o novo procedimento e ministrará formação nessa área aos gestores das UGB.
- Envolveremos as funções de controlos internos e auditoria interna (ver secção adiante) nas avaliações e controlos regulares para assegurar a restauração efectiva da cadeia de despesa.

Quadro de controlo e auditoria interna e externa

46. **Embora as nossas entidades de auditoria interna e externa apresentem uma pontuação adequada nas avaliações PEFA e ATF, reconhecemos a necessidade de reforçar os controlos internos nas Unidades Gestoras Beneficiárias (UGB).** Os controlos actuais não são eficazes e não impedem as UGB de ultrapassar as dotações orçamentais, acumular atrasados e recorrer a ajuste directo para aquisição de bens e serviços. O actual ambiente de controlo interno carece de melhorias, e a verificação dos bens e serviços é feita apenas em na base de documento. Reconhecemos que um quadro de controlo apropriado assenta em três características fundamentais:

- ***Avaliação de risco:*** Uma correcta avaliação de risco auxilia os dirigentes das instituições públicas a tomar decisões bem informadas sobre o nível de risco que estão preparadas para assumir, e a implementar as medidas de controlo/mitigação necessárias para a prossecução dos objectivos das entidades.
- ***Quadro de controlo:*** Uma matriz de controlo, na forma de um quadro, é a maneira mais comum de definir os contornos de um ambiente de controlo. A gestão deverá assegurar a eficácia dos controlos documentados, o que significa que todos os intervenientes estão efectivamente a aplicar os controlos obrigatórios. Para tal, deve-se conservar as provas dos controlos aplicados.
- ***Avaliações da eficácia:*** A gestão e os auditores internos e externos devem avaliar regulamente a eficácia do ambiente de controlo ao reproduzir a aplicação de alguns controlos.

47. **Continuaremos a reforçar os controlos sobre a massa salarial.** O quadro legislativo é abrangente e claro, e verificou-se uma melhoria progressiva da execução e do controlo da

⁴⁰Taiclet et al. *Regaining Control over Budget Execution*, 2018.

massa salarial após a implementação do sistema de gestão e-Folha e dos exercícios rotineiros de “prova de vida”. O cadastro electrónico de funcionários públicos (e-CAF), com base em dados biométricos actualizados, é utilizado como fonte de verificação para o processamento da folha de pagamentos. Além disso, um número cada vez maior de transacções da folha é realizado através do sistema bancário, o que aumenta a rastreabilidade dos pagamentos. Contudo, as práticas de contratação e os pagamentos de bónus e horas extraordinárias ainda carecem de controlos efectivos. O IGF procederá a uma auditoria direccionada dos sectores em que este problema é mais prevalente para identificar melhor as falhas de controlo. Além disso, o Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) verificará *a priori* todos os pedidos de novas contratações face ao limite máximo de funcionários aprovado, antes de submeter tais pedidos ao Tribunal Administrativo.

48. O IGF e o Tribunal Administrativo assumirão a liderança da implementação e avaliação regulares do ambiente de controlo nas UGB com base em alguns controlos-chave. Para o efeito, implementaremos as seguintes medidas:

- A IGF conjuntamente com um grupo de UGBs, previamente seleccionadas, elaborará uma matriz de avaliação da transparência de concursos públicos, o uso do e-SISTAFE, para o registo de todas as etapas da execução da despesa
- O Tribunal Administrativo avaliará a eficácia do sistema do controlo nas UGBs e emitirá o parecer em sede própria.

Relatórios financeiros e transparência

49. Segundo a Avaliação da Transparência Fiscal de 2014, os relatórios financeiros são, no geral, consentâneos com as boas práticas básicas. Os relatórios incluem informação sobre a posição de tesouraria, a dívida e os activos financeiros do governo, e abrangem o governo central orçamental e parte do governo-geral. Contudo, a cobertura institucional dos relatórios financeiros é ainda limitada. Em especial, eles não contêm informação completa e fiável sobre as operações realizadas pelo fundo de segurança social e por numerosas entidades autónomas, que possivelmente são significativas. Elementos importantes do balanço, como o valor corrente dos atrasados e a percentagem da participação do Estado nas sociedades, não são divulgados.

50. Reconhecemos, porém, que o acesso público a informações financeiras básicas, fiáveis e oportunas deve ser melhorado. Algumas informações estão disponíveis aos cidadãos, entre elas informações resumidas sobre o orçamento; os relatórios trimestrais de execução orçamental (REO) são publicados 45 dias após ao período a que se refere; e a Conta Geral do Estado (CGE) é publicada anualmente após a sua aprovação pela AR. O Tribunal Administrativo emite o Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado até 30 de Novembro do ano seguinte àquele que a Conta Geral do Estado diz respeito. A fim de melhorar a transparência das finanças públicas, publicaremos anualmente a declaração de riscos fiscais e continuaremos a fazer progressos na transparência e na publicação de outros relatórios importantes sobre as finanças públicas.

Governança do sector extractivo

51. **As indústrias extractivas são um elemento importante da economia moçambicana, com um potencial significativo de crescimento à medida que os projectos de exploração de gás natural entram em operação.** As indústrias extractivas estão sob a responsabilidade do Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME), que conta com três órgãos de tutela para os sectores da energia (Instituto da Energia), mineração (Instituto Nacional de Minas, INAMI) e petróleo e gás (Instituto Nacional de Petróleo, INP). O projecto de gás natural liquefeito (GNL) é de importância fundamental para o crescimento económico global do país; segundo estimativas, deve contribuir com muitos milhares de milhões de dólares em receitas no futuro para elevar os padrões de vida do país. As actividades mineiras são controladas pelo MIREME na forma de licenças de prospecção e pesquisa; concessões mineiras; certificados mineiros; senhas mineiras; licenças de processamento mineiro; e licenças de comercialização de produtos minerais.⁴¹ Os critérios técnicos e financeiros para a atribuição e registo das licenças mineiras constam do Anexo 10 do Regulamento da Lei de Minas.⁴² Os pedidos de licenças mineiras são feitos ao INAMI e encaminhados ao MIREME para aprovação. Implementamos um portal do cadastro mineiro (Flexicadastre) para o processamento das licenças, o qual também permite o acesso público. A versão revista da Lei das Minas, que foi adoptada em 2014, determina que os contratos mineiros sejam publicados no Diário da República; contudo, reconhecemos que o cumprimento de tal determinação nem sempre é fiscalizado de forma consistente: os contratos negociados desde 2015 não foram publicados.⁴³ De futuro, iremos assegurar que todos os contratos sejam publicados de uma forma que seja facilmente acessível. Continuaremos a cooperar com a sociedade civil e a publicar o máximo de informação possível sobre os contratos mineiros, para estimular um maior nível de transparência e responsabilização nesse sector. Continuaremos a procurar estabelecer acordos com as partes contratuais para publicar os contratos assinados anteriormente à adopção da Lei das Minas.

52. **Dada a importância deste sector para o público, reconhecemos que é necessário aumentar a transparência e a previsibilidade do tempo de processamento para a concessão das licenças mineiras.** Por conseguinte, no caso das licenças concedidas por meio de um processo de concurso, publicaremos, de maneira consistente e num formato facilmente acessível, os critérios de avaliação, as propostas finais, as notas relativas das propostas e garantiremos a verificação independente da adjudicação final, num formato prontamente disponível e acessível online. Conforme os recursos permitirem, tornaremos o processo de pedido de licenciamento totalmente electrónico, com acesso público às respectivas informações dos pedidos. Notificaremos também os solicitantes em cada fase do processo de licenciamento e prestaremos informações sobre os prazos de processamento que estes devem esperar, conforme estabelecido na lei e regulamentação correspondente. A fim de fiscalizar o cumprimento do prazo para o processo de pedido/aprovação, tal como previsto na lei, cada órgão de fiscalização do sector extractivo estabelecerá e publicará orientações claras sobre os

⁴¹ As actividades são regidas pela Lei de Minas (Lei n.º 20/2014) e seus regulamentos (Decreto n.º 31/2015).

⁴² <http://www.tete.gov.mz/por/Media/Files/Decreto-31.2015-Regulamento-de-Lei-de-Minas>

⁴³ Apenas cinco contratos aparecem no portal designado, e todos eles datam de 2015. http://www.mireme.gov.mz/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=11:contratos-mineiros&Itemid=150#

elementos processuais do processamento e a aprovação do pedido, incluindo as pessoas/unidades de contacto dentro do organismo e prazos de resposta ao solicitante em cada etapa do processo. Cada órgão fiscalizador deverá publicar estatísticas sobre conformidade, incluindo o número de pedidos recebidos, a resposta do organismo a cada um deles e o prazo para concluir cada etapa do processo de licenciamento.

53. Estamos também empenhados em assegurar a transparência no que respeita à participação do Estado no sector extractivo, uma vez que a opacidade pode dar origem a graves conflitos de interesse. Os órgãos de fiscalização do sector extractivo não devem sofrer interferências políticas na tomada de decisões técnicas. A participação directa e indirecta do Estado no sector extractivo deve ser divulgada em toda a sua extensão. Moçambique está comprometido com os padrões da ITIE, e atribuímos grande prioridade a assegurar o cumprimento dos requisitos da ITIE relativamente aos beneficiários efectivos. Asseguraremos também que essa informação sobre a propriedade efectiva seja mantida num registo disponível ao público. No entanto, exigiremos a inclusão da informação sobre a propriedade efectiva nos pedidos de licença, os quais serão publicados.

54. O governo está também empenhado em assegurar a transparência na gestão da receita dos recursos. Para o efeito, Moçambique será objecto de uma actualização da Avaliação de Transparência Fiscal do FMI, a qual incluirá o Pilar IV, sobre gestão da receita dos recursos naturais, o que dará ao país uma oportunidade de receber comentários da perspectiva das melhores práticas internacionais. Após a avaliação, tencionamos cumprir as suas recomendações, adaptadas às circunstâncias de Moçambique.

Governança e operações do banco central

55. Estamos empenhados em adoptar as melhores práticas internacionais com respeito à governação. Na área de controlos internos, após a avaliação recente da eficácia da estrutura organizativa e decisória do Banco de Moçambique (BM) ser reformulada, o BM implementará novas alterações consideradas críticas, incluindo a formalização de orientações sobre as funções de cada unidade e continuará a simplificar a estrutura organizativa. Além disso, estamos a rever a Lei Orgânica do Banco Central, que já está em curso e foi identificada como uma prioridade. A avaliação visará fortalecer o mandato do BM, limitar o financiamento monetário e aumentar a autonomia e melhorar a estrutura de governação do banco central, sobretudo ao instituir pesos e contrapesos, em linha com as recomendações do Relatório de Salvaguardas do FMI de 2016. Os próximos passos serão recolher os comentários dos diversos intervenientes, consultar os especialistas do FMI no tocante ao alinhamento com as boas práticas para os bancos centrais, submeter o relatório ao Conselho do BM para aprovação e apresentá-lo ao Conselho de Ministros e ao Parlamento.

Supervisão do sector financeiro

56. O rápido crescimento do sector bancário ao longo da última década expôs certas vulnerabilidades. Estimulado pelo potencial de crescimento de uma economia rica em recursos naturais, o número de bancos aumentou quase 100% (de 10 para 19) entre 2005 e 2017, e a rede de agências cresceu de 218 em 2005 para 659 em 2017. O sector bancário moçambicano é altamente concentrado, sendo que os quatro maiores bancos, todos de

propriedade estrangeira, detêm cerca de 80% dos empréstimos e depósitos. A base de depósitos é estreita, com 4,9 milhões de contas bancárias activas em 2017, detidas por cerca de 33% da população adulta. Após uma série de choques internos e externos no período 2015-2016, o sistema bancário fechou um ciclo de rápido crescimento do crédito, que teve como consequência o aumento das vulnerabilidades bancárias⁴⁴ e a resolução de dois bancos no último trimestre de 2016.⁴⁵ Desde então, o crédito malparado subiu para 13,4% em Agosto de 2018 (face a 5,7% em 2016), principalmente devido ao abrandamento da economia, às altas taxas de juro reais, à acumulação de pagamentos de despesas em atraso e à supervisão reforçada. Na generalidade, os bancos são líquidos, bem capitalizados e, em média, lucrativos, enquanto as principais vulnerabilidades estão ligadas à exposição ao risco soberano, aos atrasados do governo e das empresas públicas aos seus fornecedores, à recuperação económica lenta e às taxas de juro reais elevadas.

57. Estamos a reforçar a supervisão do sector financeiro após a tensão bancária de 2016, mas ainda existem desafios. A intervenção no Moza Banco e a liquidação do Nosso Banco puseram à prova os regulamentos sobre riscos de crédito e ressaltou as deficiências da legislação vigente em vários aspectos, sendo de destacar a falta de um regime adequado de resolução bancária. Continuamos a confrontarmo-nos com vulnerabilidades bancárias, inclusive através de novos regulamentos para elevar os requisitos de capital e liquidez, fortalecer a supervisão e fiscalizar o cumprimento dos requisitos prudenciais. Aperfeiçoamos a supervisão do sector financeiro com a separação das funções de controlo presencial e à distância. Contudo, há desafios que passam por maior capacitação do pessoal e melhoramento das ferramentas de supervisão para incrementar a capacidade de recolha, análise e utilização de dados para melhorar a fiscalização do mercado. Identificamos também a necessidade de uma avaliação externa da plataforma de supervisão BSA, para identificar debilidades e ajudar a melhorar a plataforma. Acresce que o BM está a trabalhar para modernizar a rede de protecção e o quadro de gestão de crises, que possibilitará a abordagem ordenada das insolvências bancárias. A modernização do quadro implica uma reforma coerente das leis, incluindo a lei do banco central, a lei bancária, a lei de liquidação bancária, a lei do fundo de seguro de depósitos, a lei de insolvência das empresas e a lei do mercado de capitais. Possíveis áreas de preocupação são as lacunas no ambiente regulatório e as fragilidades na governação das instituições financeiras pequenas, que podem ser exploradas por elementos criminosos para assumir o controlo. Isto agrava os riscos operacionais para a banca, os quais são também exacerbados pelo facto de que os seus saldos de tesouraria em relação aos depósitos podem facilitar a ocultação do produto da corrupção e das actividades ilícitas. O BM começou a centrar-se na sanção dos bancos comerciais que não cumprem os regulamentos.

58. Uma reforma prioritária é a revisão da lei bancária. Estamos a rever a lei bancária em linha com as melhores práticas internacionais, porém cuidadosamente adaptadas às circunstâncias de Moçambique. A lei bancária revista incluirá um quadro eficaz de gestão de crises, o qual proporcionará: i) um âmbito de cobertura claro e apropriado; ii) um conjunto relevante de poderes e ferramentas de resolução; iii) requisitos apropriados de planeamento da

⁴⁴ Relatórios do FMI n.º 18/65 e 18/66.

⁴⁵ O BM procedeu à resolução de dois bancos falidos devido ao risco de crédito excessivo e à governação ineficaz. O Banco Moza, o quarto maior banco com 6% dos activos do sistema, foi colocado sob intervenção, e o Banco Nosso, que detém 1% dos activos, foi liquidado por não cumprir os requisitos de capitalização.

recuperação e resolução; e iv) mecanismos robustos de financiamento, apropriados para o contexto moçambicano. Será também adoptado um quadro claro de liquidação administrativa de instituições bancárias. A revisão visa igualmente reforçar o regime de licenciamento e supervisão, de forma a assegurar a sua correcta operacionalização. Por exemplo, serão introduzidos novos requisitos de competência e idoneidade para accionistas e gestores de instituições de crédito e sociedades financeiras, bem como um regime de governação corporativa e novas reservas de capital que incidem sobre fundos próprios.

Quadro anticorrupção

59. **Temos um quadro anti-corrupção relativamente novo.** Em 2004, foi adoptada a primeira lei anti-corrupção, posteriormente reforçada pela aprovação do Pacote Legislativo Anti-Corrupção (PLAC) de 2012. O pacote é composto pelo Código Criminal revisto e consolidado, o Código de Processo Penal revisto, a Lei de Protecção de Testemunhas e a Lei de Probidade Pública.

60. **Existe também uma ampla arquitectura institucional anti-corrupção.** Diversas instituições dentro do nosso quadro alargado de governação desempenham papéis especiais no combate à corrupção. A *Comissão Central de Ética Pública (CCEP)* foi instituída pela Lei de Probidade Pública de 2012 e serve como órgão de alto nível que trata dos conflitos de interesse dos servidores públicos.⁴⁶ A sua função é emitir pareceres não vinculantes sobre possíveis conflitos de interesse, trazendo-os à atenção do público ou, se necessário, aos órgãos competentes para investigação e acção penal. O *Tribunal Administrativo* conduz a fiscalização prévia dos contratos públicos. A *Procuradoria-Geral da República (PGR)* conduz investigações e acções penais, e foi também recentemente mandatada a realizar uma análise *ex ante* dos contratos públicos de valor superior ao limiar de MT 2,55 milhões⁴⁷ para assegurar o cumprimento das regras e regulamentos pertinentes.⁴⁸ A PGR abriga também o *Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC)* e a *Comissão de Recepção e Verificação (CRV)*. O GCCC, cujos quadros incluem investigadores e magistrados, é mandatado para investigar e processar os casos de corrupção e crimes correlacionados.⁴⁹ A CRV é responsável pela recolha e verificação das declarações de bens patrimoniais dos servidores públicos. O *Gabinete de Informação Financeira de Moçambique (GIFiM)* recebe e analisa as declarações de operações suspeitas, com ênfase naquelas recebidas dos bancos comerciais, e elabora relatórios

⁴⁶ A CCEP é constituída por nove indivíduos que cumprem mandatos de três anos, sendo três dos seus membros designados pelo parlamento, três pela esfera judiciária e três pelo governo. O exercício do cargo de membro da CCEP é de carácter gratuito e a tempo parcial, com reuniões semanais.

⁴⁷ Os contratos celebrados entre o Estado e outros entes com valor superior a 600 salários mínimos nacionais da Função Pública.

⁴⁸ Nos termos da alínea b), do n.º 2 do artigo 229 da Constituição da República, o Tribunal Administrativo tem a função de fiscalizar, previamente, a legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contratos sujeitos à jurisdição do Tribunal Administrativo. A Lei n.º 4/2017, a Lei Orgânica do Gabinete do Procurador-Geral, no seu Artigo 4(x), atribui ao PGR a autoridade para fiscalizar, na qualidade de garante da legalidade, os contratos celebrados entre o Estado e outros entes com valor superior a 600 salários mínimos nacionais da Função Pública. Com a adopção de um memorando de entendimento entre a PGR e o Tribunal Administrativo clarificando a divisão da responsabilidade de supervisão, pretende-se avaliar se será necessário alterar esta responsabilidade para limitar a sobreposição ou limitar o número de contratos que têm de ser submetidos a um ou a ambos os organismos para avaliação.

⁴⁹ O Serviço Nacional de Investigação Criminal (SERNIC) disponibiliza investigadores destacados no GCCC. Embora o SERNIC deva encaminhar todas as investigações sobre corrupção para o GCCC, pode também, em paralelo, investigar por conta própria crimes económicos e financeiros ligados à corrupção.

pormenorizados para acompanhamento pelos órgãos de aplicação e fiscalização da lei em casos de possível branqueamento de capitais ou financiamento do terrorismo.

61. **Os planos para aperfeiçoar o funcionamento do nosso quadro anti-corrupção podem ser divididos em três vertentes:** reformas legislativas, melhorias na implementação e fortalecimento institucional.

Reformas legislativas

62. **Consideramos a importante a revisão da Lei de Probidade Pública.** O objectivo da revisão é tornar a lei mais clara e coerente, eliminando-se as incongruências e ambiguidades, apetrechando-a de normas que estão omissas e adoptando uma terminologia uniforme. As alterações abordarão uma série de elementos, nomeadamente: i) a melhor definição do âmbito de aplicação da lei e a clarificação sobre os indivíduos aos quais se aplicam as diversas exigências; ii) o reforço da definição de conflito de interesse; e iii) a exigência de apresentação de uma declaração de interesses na indicação de novos funcionários públicos. Devido à complexidade das matérias a rever, o processo deverá ser concluído no mandato legislativo que inicia em 2020. Para apoiar essas alterações, estabeleceremos também procedimentos publicados para o reporte de conflitos de interesse. Tais diligências indicarão a pessoa ou a unidade a quem deverão ser comunicados conflitos potenciais ou efectivos e as declarações de inexistência de conflitos que devem ser apresentadas pelos novos contratados; salvaguardas de confidencialidade adequadas, procedimentos de recusa, inclusivamente critérios de dispensa e procedimentos de escalada da preocupação com o conflito de interesse para o GCCC com vista a que a investigação seja aprofundada. Esclareceremos também diversos outros procedimentos no âmbito da Lei de Probidade Pública, como aqueles sobre o recebimento de presentes, a apresentação de declarações de bens, e as sanções em caso de não cumprimento das obrigações. Um projecto de decreto relativo às sanções no âmbito da Lei de Probidade Pública já foi elaborado, e a sua aprovação célere é considerada de importância crítica.

63. **Estamos também comprometidos em alinhar as nossas leis com as nossas obrigações ao nível internacional.** Estamos em vias de abordar as deficiências legislativas assinaladas nas diversas avaliações à luz das normas internacionais; essas reformas serão realizadas com a maior celeridade possível. Exemplos de deficiências legislativas assinaladas nas diversas avaliações incluem a não conformidade das disposições sobre recuperação de activos com os padrões da UNCAC, a não criminalização de certas infracções relacionadas com a corrupção, a deficiência do sistema para identificar os beneficiários finais e a necessidade de actualizar o regime de insolvência.

Melhorias na implementação da legislação

64. **Consideramos que a aplicação eficaz e uniforme da legislação já em vigor é uma questão premente.** A aplicação e fiscalização coerente e completa do actual quadro jurídico ajudará Moçambique a abordar muitos riscos de corrupção. No âmbito da Lei de Probidade Pública, e a fim de promover a divulgação de informação pertinente e aumentar os recursos anti-corrupção à disposição dos servidores públicos, os ministérios e os órgãos públicos actualmente dispõem das suas próprias comissões de ética pública, que recebem orientação da CCEP e são por ela coordenadas, e que garantem e supervisionam a implementação das normas

sobre o conflito de interesse nos respectivos órgãos. O papel dessas comissões será fortalecido com a elaboração e publicação de termos de referência. As comissões serão então formalmente responsáveis por aconselhar, dar formação e manter informados a direcção, o pessoal e o público acerca das medidas de prevenção da corrupção e das políticas de integridade dentro do seu ministério ou órgão. As comissões estarão capacitadas para cumprir a sua função de forma eficaz e livres de qualquer influência indevida e estarão autorizadas a manter a confidencialidade das suas fontes, de acordo com a lei moçambicana de denúncias. Os membros das comissões cumprirão estas tarefas a tempo inteiro ou poderão dedicar tempo suficiente fora das suas demais atribuições para desempenhá-las com eficácia.

Fortalecimento das instituições

65. **Reconhecemos que quase todas as instituições gostariam de dispor de mais recursos humanos e de mais formação.** Face aos actuais condicionalismos económicos, o governo precisa de considerar cuidadosamente como afectar os seus limitados recursos. Compreendemos que os orçamentos limitados têm impedido as instituições de cumprir os seus mandatos. As instituições não dispõem de recursos suficientes para estabelecer tribunais; contratar o número suficiente de magistrados, investigadores, auditores e analistas; manter sistemas electrónicos e construir websites; e elevar os salários aos níveis necessários para mitigar os riscos de corrupção. Esta situação será sanada à medida que as condições assim o permitirem. Reconhecemos também a necessidade de investir em recursos humanos através da formação. Em especial, continuaremos a reforçar os nosso programas de formação de especialistas que lidam com operações financeiras complexas e ligadas à corrupção, para que disponham dos conhecimentos aprofundados e contínuos para acompanhar as rápidas transformações no cenário financeiro e tecnológico. As alterações legislativas actualmente em perspectivavisarão também aumentar a independência de instituições como a CCEP.

66. **Procuraremos também, em especial, reforçar o GCCC.** O governo apoia as iniciativas do GCCC para melhorar as suas operações, nomeadamente com a abertura de um escritório provincial em Maputo, o estabelecimento de uma plataforma electrónica para que o público apresente queixas de corrupção e a expansão das comunicações públicas. Muitas dessas medidas serão tomadas à medida que os recursos permitirem. Uma prioridade será reduzir a escrito os procedimentos pormenorizados do GCCC para investigar e processar os casos de corrupção. Embora esses procedimentos sejam guiados pelos Códigos de Processos Penal e Civil, reconhecemos a importância de definir critérios claros para limitar a discricionariedade dentro do processo — por exemplo, ao estabelecer critérios claros para a atribuição de casos aos investigadores e magistrados após a instrução preparatória. Além disso, para reforçar a coordenação existente entre o GCCC e o SERNIC, estamos a avaliar qual a melhor forma de reconhecer os contributos importantes dos funcionários do SERNIC durante o seu destacamento no GCCC.⁵⁰ Ainda que, em última análise, talvez seja preciso que o GCCC disponha da competência para contratar e reter os seus próprios investigadores em bases mais permanentes, a nossa avaliação já demonstrou a necessidade de criar uma brigada anti-corrupção no SERNIC para permitir um melhor enquadramento dos membros, assim como a

⁵⁰ A colocação de membros do SERNIC no GCCC segue os procedimentos estabelecidos no Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado. A formação adicional será disponibilizada tanto no local de trabalho no GCCC quanto através do Centro de Formação Jurídica e Judicial.

planificação de acções de formação. Continuaremos a envidar esforços para aprimorar a coordenação entre as duas instituições e consideraremos a possibilidade de editar regulamentos prevendo períodos mínimos de rotação de pessoal do SERNIC afecto ao GCCC, dar poderes ao GCCC para ampliar as rotações conforme necessário e garantir que promoções e a remuneração no SERNIC levam em conta o tempo de destacamento no GCCC.

III. MEDIDAS DE REFORMAS

Estamos empenhado em fazer face aos desafios em matéria de governação e corrupção acima descritos e em fortalecer a governação e o combate à corrupção. Esta secção apresenta mais pormenores sobre esses esforços e define as prioridades entre os compromissos principais acima descritos, tendo como foco as áreas que o governo considera como estruturantes das reformas mais gerais.

	MEDIDA	DESCRIÇÃO	PRIORIDADE	ENTIDADE RESPONSÁVEL
TRANSPARÊNCIA				
1	Compilar uma lista electrónica das pessoas em cada ministério e instituição pública definidas como sendo “funcionários públicos” nos termos da Lei de Probidade Pública	Formular os termos de referência para os pontos focais em cada ministério/instituição pública para compilar e manter sempre actualizada uma lista electrónica das pessoas que se enquadram na definição de “funcionário público” (Artigo 3 da Lei da Probidade Pública) e garantir acesso permanente a estas listas pelas agências governamentais relevantes.	Alta	Comissão Central de Ética Pública
2	Regular e relatar o cumprimento de pedidos públicos de acesso a informações	Exigir que os organismos públicos estabeleçam e publiquem processos de resposta a pedidos públicos de acesso a informações, no âmbito da Lei de Direito à Informação de 2014, que incluam pessoas/unidades de contacto no organismo e os prazos que este tem para responder ao solicitante. Os processos deverão estabelecer critérios claros para a recusa de pedidos, de acordo com a lei. Cada organismo publicará estatísticas de cumprimento, inclusivamente o número de pedidos recebidos, a resposta do organismo a cada um deles, as razões das respostas negativas e o prazo para atender cada pedido. Serão formuladas e divulgadas ao público e àqueles que trabalham na administração pública listas de documentos e os tipos de informação que pode ser retida como confidencial.	Média	Ministério da Justiça
3	Criar um repositório de leis acessível ao público	Garantir o acesso livre e público a todos os instrumentos jurídicos em vigor, num portal operado pelo governo.	Média	Assembleia Nacional
ESTADO DE DIREITO				
4	Finalizar e aplicar as normas de insolvência	Finalizar e implementar normas de insolvência em linha com a Lei da Insolvência (Decreto n.º 1/2013) e adoptar legislação que regula a actividade dos administradores de insolvência, em linha com as melhores práticas.	Alta	Ministério da Justiça

	MEDIDA	DESCRIÇÃO	PRIORIDADE	ENTIDADE RESPONSÁVEL
5	Digitalizar os registos de bens móveis e imóveis e torná-los acessíveis ao público	Digitalizar os registos de bens móveis e imóveis e, em relação às propriedades de autoridades, garantir o acesso público para aumentar a transparência e facilitar o seu acesso por ministérios e pela sociedade civil.	Média	Ministério da Justiça
REGULAÇÃO DO MERCADO E AMBIENTE DE NEGÓCIOS				
6	Consolidar o licenciamento de todas as actividades económicas	Unificar o licenciamento das actividades económicas numa única entidade. Tornar obrigatório o pagamento centralizado das taxas de licenciamento, ligado ao e-SISTAFE.	Alta	Ministério da Indústria
7	Digitalizar o registo de empresas e torná-lo acessível ao público	Digitalizar o registo comercial e garantir o acesso público para aumentar a transparência e facilitar o seu acesso por ministérios e pela sociedade civil.	Média	Ministério da Justiça
ABC/CFT				
8	Desenvolver e implementar efectivamente regulamentos e procedimentos para o registo de APNFD e submissão de DOS	Para promover ainda mais a notificação de transacções suspeitas e em linha com as directrizes do GAFI, aprovar regulamentos e publicar e implementar directrizes para os agentes imobiliários e agentes de seguros para registo no GIFiM e submissão de DOS.	Alta	Conselho de Ministros; GIFiM
GOVERNAÇÃO ORÇAMENTAL				
9	Reforçar o quadro regulamentar de gestão da dívida pública	Rever o decreto sobre a gestão da dívida pública e a lei e o decreto sobre o SEE, em conformidade com a secção sobre governação das finanças públicas e transparência deste Relatório.	Alta	Governo de Moçambique

	MEDIDA	DESCRIÇÃO	PRIORIDADE	ENTIDADE RESPONSÁVEL
10	Reforçar a transparência na gestão das EP	Publicar anualmente, i) uma lista completa das EP ⁵¹ e outros órgãos públicos, como fundos e institutos, com indicadores financeiros principais (ver secção sobre governação das finanças públicas); ii) uma ligação às demonstrações financeiras anuais e o parecer dos auditores externos para as principais EP (a serem listadas no relatório); e iii) a percentagem de participação do Estado nas sociedades nas quais ele não é o principal accionista.	Alta	IGEPE, unidade de gestão da dívida
11	Aumentar a sustentabilidade e a transparência da dívida pública e das decisões de investimento	Fornecer uma descrição clara dos limites de endividamento e aprovação a nível do MEF/Conselho de Ministros para as EP. Publicar relatórios trimestrais detalhados e atempados sobre a dívida do sector público, garantias e retrocessão. Adoptar a Lei de Investimentos Públicos com disposições para tornar obrigatória a avaliação preliminar de projectos, pela DEEF, e publicar um resumo das suas decisões.	Alta	IGEPE, direcção de gestão da dívida
12	Cadeia de despesa	Restabelecer a cadeia de despesa ao emitir limites de cabimentação trimestrais para as agências de despesa e emitir um decreto ou uma ordem administrativa que i) torne obrigatório o registo em tempo real de autorizações e a validação de despesas para todas as unidades que operam dentro do e-SISTAFE, e ii) torne obrigatória a anexação da nota de autorização emitida pelo e-SISTAFE a cada compra, e a notificação de fornecedores.	Alta	DNT, DNPO
13	Quadro de controlo	Adoptar e implementar um quadro formal de controlo, avaliado regularmente pela IGF e pelo TA, relatando sobre a integridade e a conformidade dos principais processos de GFP, sobre os principais riscos identificados (tais como, concursos públicos, registo de compromissos no e-SISTAFE, salários e remunerações).	Alta	IGF, AT

⁵¹ O Sector Empresarial do Estado (SEE), nos termos do Artigo 2 da Lei n.º3/2018 e em conformidade com o MEFP 2014 inclui a empresas públicas e as empresas com participação maioritária ou exclusiva do Estado.

	MEDIDA	DESCRIÇÃO	PRIORIDADE	ENTIDADE RESPONSÁVEL
14	Divulgação dos riscos fiscais	Retomar a divulgação anual da declaração de riscos orçamentais, abrangendo todos os principais riscos orçamentais.	Média	Gabinete de Gestão de Risco
15	Transparência nos contratos públicos	Publicar i) relatórios trimestrais que divulguem as principais estatísticas sobre a transparência (concurso público vs. processo restrito ou fechado) e ii) o manual sobre concursos públicos (<i>procurement</i>).	Média	Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA)
GOVERNAÇÃO DO SECTOREXTRACTIVO				
16	Conformidade com os requisitos da ITIE sobre beneficiários efectivos	i) emendar o Código Comercial para garantir uma definição adequada de “proprietário beneficiário” e obrigar legalmente as empresas que solicitem ou detenham um interesse numa licença ou contrato de petróleo/gás ou mineração a declararem o seu proprietário beneficiário em conformidade com os requisitos da ITIE (até 2020); ii) garantir que a informação sobre o proprietário beneficiário está disponível num registo público.	Alta	Ministério das Minas
17	Transparência no licenciamento – propriedade efectiva	Exigir a comunicação e a publicação da propriedade efectiva nos pedidos de licenciamento.	Alta	Ministério das Minas
18	Transparência no licenciamento – diligências	Impor um prazo para o processo de pedido/aprovação, previsto na lei, exigindo que cada órgão de fiscalização do sectorextractivo estabeleça e publique orientações para o processamento e a aprovação do pedido que incluam pessoas/unidades de contacto dentro do organismo e prazos de resposta ao solicitante. Cada órgão fiscalizador deverá publicar estatísticas sobre conformidade, incluindo o número de pedidos recebidos e o prazo para concluir cada processo de licenciamento.	Média	Ministério das Minas

	MEDIDA	DESCRIÇÃO	PRIORIDADE	ENTIDADE RESPONSÁVEL
19	Concessão de licenças de mineração	Publicar, de maneira consistente e num formato facilmente acessível, os critérios de avaliação, as propostas finais, as respectivas notas e adjudicações e a verificação independente da adjudicação final. Tornar o processo de pedido de licenciamento totalmente electrónico, com acesso público às respectivas informações; notificar os solicitantes a cada fase do processo de licenciamento e prestar informações sobre os prazos legais.	Média	Ministério das Minas
20	Avaliação da Transparência Fiscal	Levar a cabo uma actualização do Pilar IV da Avaliação da Transparência Fiscal sobre a gestão das receitas dos recursos e implementar as recomendações.	Média	Ministério das Finanças
GOVERNAÇÃO DO BANCO CENTRAL				
21	Concluir a revisão da Lei Orgânica do Banco Central	Rever a Lei Orgânica do Banco Central para reforçar o mandato do BM, limitar o financiamento monetário e melhorar a autonomia e estrutura de governação do banco, principalmente com a introdução de pesos e contrapesos.	Alta	BM
22	Avaliar a eficácia da estrutura organizacional	Após a avaliação recente da eficácia da estrutura organizativa e de tomada de decisão do BM, implementar as novas modificações identificadas como críticas, incluindo directrizes formais sobre as funções de cada unidade e novas medidas para simplificar a estrutura organizativa.	Média	BM
SUPERVISÃO DO SECTOR FINANCEIRO				
23	Concluir a revisão da lei da banca	Rever a lei da banca para modernizar a rede de segurança e o quadro e gestão de crises, em linha com as melhores práticas internacionais, se for aplicável ao caso de Moçambique.	Alta	BM

	MEDIDA	DESCRIÇÃO	PRIORIDADE	ENTIDADE RESPONSÁVEL
QUADRO ANTICORRUPÇÃO				
24	Melhorar as diligências para dar andamento aos casos de corrupção	Estabelecer critérios claros e escritos para o GCCC sobre os passos relacionados com a investigação e a acusação de casos de corrupção, incluindo o estabelecimento de critérios claros para a atribuição de processos.	Alta	Ministério da Justiça
25	Rever a Lei de Probidade Pública para fortalecer a prevenção de conflitos de interesse	Rever a Lei de Probidade Pública para, entre outras coisas: i) esclarecer melhor a que indivíduos se aplicam os diferentes requisitos, ii) fortalecer a definição de conflito de interesse; iii) exigir a apresentação da declaração de interesse na contratação de novos funcionários públicos. Estabelecer procedimentos publicados para o reporte de conflitos de interesse. Estes procedimentos devem indicar a pessoa ou a unidade a quem os conflitos de interesse potenciais ou reais devem ser reportados; protecção de confidencialidade adequada; procedimentos para recusa, incluindo critérios para renúncia; e procedimentos para escalar as questões de conflito de interesse ao GCCC para investigação mais aprofundada.	Alta	Ministério da Justiça
26	Adoptar procedimentos para melhorar a conformidade com a Lei de Probidade Pública	Adoptar procedimentos para esclarecer ambiguidades na Lei de Probidade Pública, tais como, entre outras: i) processos para abordar o recebimento de presentes, ii) processos de entrega de declarações de activos, incluindo limites à possibilidade de alterar ou corrigir declarações e iii) processos de aplicação de sanções relativas ao não cumprimento das obrigações.	Média	Ministério da Justiça
27	Rever o sistema da declaração de activos para melhorar a conformidade	Digitalizar o processo de declaração de activos e facilitar o acesso público às declarações entregues. Rever o formulário da declaração de bens, de modo a garantir que sejam obtidas todas as informações relevantes atingir os seus objectivos e para assegurar que sejam contempladas todas as categorias de informação nos termos da Lei de Probidade Pública.	Média	Ministério da Justiça

	MEDIDA	DESCRIÇÃO	PRIORIDADE	ENTIDADE RESPONSÁVEL
28	Melhorar o quadro de denúncia de conflitos de interesse – pontos de contacto	Elaborar e publicar os termos de referência para a pessoa ou unidade de contacto da unidade de ética pública, em cada uma das agências governamentais, encarregada de coordenar as medidas internas de prevenção da corrupção e de conflitos de interesse. Essa pessoa ou unidade será responsável por aconselhar, dar formação e manter informados a direcção, o pessoal e o público acerca das medidas de prevenção da corrupção e das políticas de integridade. Tais pessoas ou unidades estarão capacitadas para cumprir a sua função de forma eficaz e livre de qualquer influência indevida. A pessoa ou unidade estará directamente subordinada ao director do organismo e estará autorizada a manter a confidencialidade das suas fontes [de acordo com a lei moçambicana de denúncias]. A pessoa ou unidade será afectada a tempo inteiro a essas tarefas ou terá tempo suficiente para, além dos seus outros deveres, realizar estas tarefas de forma eficaz.	Média	Ministério da Justiça
29	Melhorar a articulação e a gestão de recursos humanos entre o GCCC e o SERNIC	Editar regulamentos prevendo períodos mínimos de rotação de pessoal do SERNIC afecto ao GCCC, dar poderes ao GCCC para ampliar as rotações conforme necessário e garantir que promoções e a remuneração no SERNIC levam em conta o tempo de destacamento no GCCC.	Média	Ministério da Justiça

**ANEXO I. RELAÇÃO DE ENTIDADES GOVERNAMENTAIS QUE PARTICIPARAM DO RELATÓRIO
DE DIAGNÓSTICO E OUTRAS ENTIDADES CONSULTADAS**

Entidades governamentais

Autoridade Tributária
Banco de Moçambique
Centro de Informação de Medicamentos
Comissão Central de Ética Pública
Comissão de Recepção e Verificação
Conservatória de Registo Comercial
Direcção de Estudos Económicos e Financeiros
Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC)
Gabinete da Dívida Pública
Gabinete de Informação Financeira de Moçambique (GIFiM)
Inspecção-Geral das Finanças (IGF)
Instituto de Energia
Instituto de Gestão das Participações do Estado (IGEPE)
Instituto Nacional de Estatística
Instituto Nacional de Minas (INAMI)
Ministério da Economia e Finanças
Ministério da Indústria e Comércio
Ministério da Justiça
Ministério dos Recursos Minerais e Energia
Procuradoria-Geral da República (PGR)
Serviço Nacional de Investigação Criminal (SERNIC)
Tribunal Administrativo
Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA)

Poder Judiciário

Conselho Superior da Magistratura
Tribunal Supremo de Moçambique

Organismos internacionais

Banco Africano de Desenvolvimento
Banco Mundial
Delegação da União Europeia junto a Moçambique

Governos estrangeiros

Alto Comissariado da República da África do Sul em Moçambique
Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido

Organizações não governamentais

Centro de Integridade Pública (CIP)

Ordem dos Advogados

Publique o Que Paga Moçambique (Kuwuka JDA)

Comunidade empresarial

Anadarko

Associação de Comércio, Indústria e Serviços (ACIS)

ANEXO II. SÍNTESE DOS PRINCIPAIS INDICADORES⁵²

Estado de Direito

Este relatório examinou os indicadores do Estado de Direito relativos a Moçambique. O quadro a seguir mostra a pontuação do país nos quesitos de cumprimento de contratos e resolução de insolvências segundo o relatório *Doing Business* do Banco Mundial. Os indicadores *Doing Business* de 2019 atribuem a Moçambique uma posição comparativamente baixa, com uma “distância até a fronteira de pontuação” de 39,78 no cumprimento de contratos (a “distância até a fronteira” é representada numa escala de 0 a 100, em que 0 representa o desempenho mais fraco e 100 representa a fronteira). Esta pontuação coloca Moçambique na 164^a posição entre as 190 economias avaliadas, com um custo estimado de cumprimento equivalente a 53,3% do valor do contrato e um custo temporal de 950 dias. Trata-se de uma melhoria em relação aos números de 2017, quando o custo estimado de cumprimento equivalia a 119% do valor do contrato. No que toca à insolvência, a “distância até a fronteira” é de 46,89, o que coloca Moçambique na 84^a posição entre as 190 economias avaliadas, com uma recuperação média de 29,1 centavos por cada dólar em 1,5 anos. Apresenta-se também a avaliação CPIA do Banco Mundial sobre os direitos de propriedade e governação com base em regras em Moçambique. A avaliação CPIA dos direitos de propriedade e governação com base em regras atribui a Moçambique uma nota de apenas 2,5 numa escala de 1 (baixa) a 6 (alta). O Índice Ibrahim de Governação Africana atribui a Moçambique uma nota de 53,8 numa escala de 0 a 100 na classificação do Estado de Direito, o que coloca o país na 31^a posição entre os 54 países avaliados; além disso, verifica-se uma tendência decrescente e em aceleração no que se refere ao “Agravamento da deterioração”. Moçambique recebe a nota 3 numa escala de 0 a 10 na classificação do Estado de Direito segundo o Índice Bertelsmann de Transformação e de 33,9 numa escala de 1 a 100 na medida de direitos de propriedade do Índice de Liberdade Económica. A eficácia do poder judiciário recebeu a pontuação de 35,2 numa escala de 0 a 100 do Índice de Liberdade Económica.

⁵²Muitos dos indicadores examinados neste anexo captam as *percepções* sobre o alcance do exercício de poder para obter ganhos pessoais, o que inclui as formas pequenas e grandes de corrupção, bem como a “captura” do Estado por elites e interesses privados. Os indicadores são compilados a partir de várias fontes, e podem ser agregados com base em diferentes inquéritos das percepções das empresas, dos cidadãos e dos peritos. Outros indicadores são extraídos de comentários aos inquéritos e abordam a *experiência directa* das pessoas com o pagamento de (pequenos) subornos. É possível que as diferenças no relato de pagamentos de suborno sejam motivadas, em parte, por diferenças culturais na disposição dos inquiridos de relatá-los. Os indicadores estão sujeitos a diferenças relacionadas a diferentes séries temporais e cobertura dos países. Deve-se exercer cautela ao interpretar todos os resultados apresentados neste anexo.

	Indicador		Pontuação de Moçambique
Estado de Direito	Relatório <i>Doing Business</i> ⁵³ Escala 0 (baixa) – 100 (alta)	Cumprimento de contratos	39,78
		Resolução de insolvência	46,89
	CPIA Escala 1 (baixa) – 6 (alta)	Direitos de propriedade e governação com base em regras ⁵⁴	2,5
	Índice Ibrahim de Governação Africana Escala 0 (baixa) – 100 (alta)	Estado de Direito ⁵⁵	53,8
	Índice de Transformação de Bertelsmann ⁵⁶ Escala 1 (baixa) – 10 (alta)	Estado de Direito	3
	Índice de Liberdade Económica ⁵⁷ Escala 1 (baixa) – 100 (alta)	Estado de Direito – Direitos de propriedade	33,9
		Eficácia jurídica	35,2

Regulação dos mercado e ambiente de negócios

Os indicadores internacionais que avaliam a regulação dos mercado e o ambiente de negócios mostram que Moçambique enfrenta desafios significativos. Em termos de qualidade regulatória, o Indicador Mundial de Governança coloca Moçambique no percentil 25 das economias, com uma pontuação de -0,73 numa escala de -2,5 (baixa) a +2,5 (alta), ligeiramente abaixo da média da ASS, no percentil 28. O relatório *Doing Business* de 2019 do Banco Mundial coloca Moçambique nas posições 174 e 135 entre 190 economias no que respeita à abertura de empresas e à facilidade para fazer negócios, respectivamente. A pontuação de Moçambique no indicador sobre a facilidade de fazer negócios é de 55,53 numa escala de 0 a 100, em comparação com 51,61 para a África Subsariana. As avaliações CPIA sobre o ambiente regulatório (que estimam em que medida os quadros jurídico, regulatório e de políticas ajudam ou prejudicam as empresas privadas nos seus esforços para investir, gerar empregos e aumentar a sua produtividade) e a qualidade da administração pública atribuem a Moçambique a pontuação 3 numa escala de 1 a 5, em ambos os quesitos. Relativamente a suas políticas comerciais, Moçambique recebeu uma pontuação ligeiramente superior – 4 – na avaliação CPIA. O Índice Bertelsmann de Transformação atribui a Moçambique pontuações em geral alinhadas com a média da ASS para os indicadores pertinentes, enquanto a Global

⁵³ 2019: <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/mozambique#>

⁵⁴ 2017: <https://data.worldbank.org/indicator/IQ.CPA.PROP.XQ>

⁵⁵ 2017: <http://iiag.online/>

⁵⁶ 2018: <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/moz/>

⁵⁷ 2019: <https://www.heritage.org/index/country/mozambique>

Insight Business Risk atribui a Moçambique a pontuação de 0,33/1. O Índice de Integridade em África mostra que muitas das deficiências de Moçambique no que respeita à governação estão ligadas às práticas, e não ao quadro jurídico.

	Indicadores de Regulação do Mercado		Pontuação de Moçambique
Regulação do mercado	WGI ⁵⁸ Escala -2,5 (baixa) - +2,5 (alta)	Qualidade da Regulação	-0,73
	CPIA Escala 0 (baixa) - 6 (alta)	Q6: Ambiente regulamentar de negócios ⁵⁹	3,0
		Q15: Qualidade da administração pública ⁶⁰	3,0
		Comércio: 2017 ⁶¹	4,0
	Índice de Transformação de Bertelsmann ⁶² Escala 0 (baixa) – 10 (alta)	Formação de consenso	4,6
		Capacidade de comando	4,7
		Eficiência no uso dos recursos	2,7
		Propriedade privada	5,5
		Organização do mercado	4,5
	Risco de negócios Global Insight ⁶³ Escala 0 (baixa) – 1 (alta)		0,33
	Índice de Integridade em África ⁶⁴ Escala 0 (baixa) – 100 (alta)	Na prática, os grandes contratos públicos são adjudicados por concursos.	0
		Na prática, o trabalho dos servidores públicos não sofre interferência política.	0
		Na prática, os servidores públicos são nomeados e avaliados segundo critérios profissionais.	0
		Na prática, os pedidos de informação pública pelos cidadãos são eficazes.	0

⁵⁸ 2017: info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx?fileName=wgidataset.xlsx

⁵⁹ 2017: <https://data.worldbank.org/indicator/IQ.CPA.BREG.XQ?view=chart>

⁶⁰ 2017: <https://data.worldbank.org/indicator/IQ.CPA.PADM.XQ?view=chart>

⁶¹ 2017: <https://data.worldbank.org/indicator/IQ.CPA.TRAD.XQ>

⁶² 2018: <https://www.bti-project.org/en/data/>

⁶³ 2017: info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WMO.xlsx

⁶⁴ 2018: <https://aii.globalintegrity.org/scorecard?country=mozambique&year=2018>

	Na prática, o governo fiscaliza rigorosamente a protecção de patentes, direitos autorais, marcas comerciais ou outros direitos de propriedade intelectual.	25
	Na prática, o Instituto Nacional de Estatística (INE) produz dados pormenorizados e oportunos sobre o emprego.	50
	Na prática, existe uma política/estratégia do governo para aumentar o acesso do público à Internet.	50
	Na prática, as cidades e vilas estão interligadas por redes de estradas/pontes que recebem a devida manutenção.	25
	Na prática, existe um sistema operacional de supervisão da segurança do transporte aéreo.	75

Gestão Financeira Pública e Transparência Fiscal

Os principais indicadores que avaliam a gestão financeira pública e a transparência fiscal são derivados de uma série de diagnósticos, designadamente a avaliação PEFA das despesas públicas e responsabilidade financeira, a avaliação de transparência fiscal (ATF), o relatório de avaliação do desempenho utilizando a ferramenta TADAT de avaliação diagnóstica da administração tributária, a avaliação PIMA da gestão do investimento público, a avaliação DeMPA do desempenho na gestão da dívida, o índice OBI de orçamento aberto, o relatório de validação da Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas (ITIE) e a avaliação preliminar dos contratos públicos utilizando a metodologia MAPS da OCDE para a avaliação dos sistemas de adjudicação de contratos públicos. Esses diversos diagnósticos capturam o desempenho de sistemas, processos e instituições mais importantes, bem como os níveis de governação, com as pontuações mais elevadas a indicar práticas consentâneas com os padrões internacionalmente aceites de bom desempenho. O que segue é uma selecção desses indicadores.

PEFA

Moçambique passou por diversas avaliações PEFA ao longo da última década. Em 2015, o desempenho da gestão financeira pública foi avaliado em relação a 31 indicadores de desempenho, com a aplicação de duas versões complementares do quadro PEFA (a versão de testes de 2015⁶⁵ e a metodologia de 2011⁶⁶). A avaliação mostrou que Moçambique continuava a fazer progressos no seu sistema de GFP, com melhorias no desempenho em áreas como a

⁶⁵Avaliação PEFA: <https://pefa.org/sites/default/files/MZ-Dec15-PFMPR-Public-Meth15-ENG.pdf>

⁶⁶Avaliação PEFA: <https://pefa.org/assessment/mz-2015-pfmpr-final-en>

transparência fiscal e os relatórios orçamentais, embora sejam necessárias novas reformas para tornar o sistema totalmente alinhado com as boas práticas internacionais.

	Indicadores PEFA	Pontuação de Moçambique em 2015⁶⁷	
Finanças públicas	Versão de testes da metodologia de 2015	PI.2 Composição das despesas reais em comparação com o orçamento inicialmente aprovado	D+
		PI.4 Classificação do orçamento	C
		PI.5 Exaustividade da informação contida na documentação orçamental	D
		PI.6 Âmbito da comunicação de operações extra-orçamentais	C+
		PI.8 Informação sobre o desempenho para alcançar a eficácia na prestação de serviços	C
		PI.9 Acesso público às informações orçamentais básicas	D
		PI.10 Gestão dos riscos fiscais	C+
		PI.11 Gestão do investimento público	D+
		PI.12 Gestão do património público	C+
		PI.18 Escrutínio legislativo da lei orçamental anual	C+
		PI.19 Administração da receita	C+
		PI.23 Mecanismos de transparência, concorrência e de recurso nas aquisições	D+
		PI.25 Eficácia da auditoria interna	C+
		PI.27 Qualidade e oportunidade dos relatórios orçamentais intercalares	C+
		PI.29 Independência da instituição superior de auditoria e auditoria externa dos relatórios financeiros anuais do governo	D+
	PI.30 Escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria externa	D+	
	Metodologia de 2011	PI.4 Stock e monitorização do atraso no pagamento de despesas	D+
		PI.16 Capacidade de prever a disponibilidade de fundos para autorizações de despesas	C+
		PI.20 Eficácia dos controlos internos sobre despesas não salariais	C+

ATF

Moçambique foi o primeiro país africano a realizar e publicar uma ATF, em 2014. A avaliação revelou que os relatórios financeiros e as práticas orçamentais são, no geral, consentâneas com as boas práticas básicas. Contudo, a divulgação e gestão dos riscos orçamentais são inadequadas e devem ser melhoradas a médio prazo para fazer face aos desafios que possam surgir com o aumento esperado de receitas dos recursos naturais.

⁶⁷ Escala D (baixa) –A (alta).

	Indicadores ATF	Avaliação	Pontuação de Moçambique em 2014⁶⁸
Finanças públicas	1.1.1 Estrutura do sector público	Não há um cadastro das entidades do sector público que seja coerente com as práticas internacionais	Não cumprido
	1.1.3. Cobertura de stocks	Os relatórios da Conta Geral do Estado (CGE) cobrem o numerário e a dívida, mas a maioria dos activos e passivos do Estado não são reportados	Básica
	1.1.5. Encargos fiscais	A despesa fiscal aumentou para 3% do PIB, mas a informação sobre a perda de receitas publicada anualmente é limitada	Básica
	1.3.2. Consistência dos dados	Os relatórios da CGE incluem uma reconciliação básica entre os saldos e o financiamento, mas as verificações de consistência são limitadas, o que pode reduzir a fiabilidade desses relatórios (discrepâncias)	Básica
	1.4.4 Fiabilidade	Os requisitos da Lei do SISTAFE não são integralmente cumpridos e também têm impacto na fiabilidade das demonstrações financeiras	Não cumprido
	2.4.1. Objectivos da política fiscal	Não existe um conjunto abrangente de metas fiscais ou regras fiscais para gerir a receita esperada dos recursos naturais, e não é reportado regularmente um objectivo numérico para os principais agregados fiscais	Não cumprido
	3.1.2. Riscos fiscais específicos	As operações fiscais estão sujeitas a vários riscos fiscais específicos que ainda não foram abordados, divulgados e quantificados	Básica
	3.2.2. Gestão de activos e passivos	A contratação de empréstimos é autorizada por lei, e alguns riscos que afectam a dívida detida pelo governo são analisados e divulgados, mas a análise de riscos é demasiado limitada no que respeita aos stocks significativos de dívidas e de activos financeiros do sector público	Básica
	3.2.3 Recursos naturais	Ausência de informação pública sobre o volume e o valor corrente dos recursos naturais, que representam o principal activo e o maior risco fiscal em Moçambique	Não cumprido
	3.2.5 Garantias	As garantias do Governo e respectiva política de gestão não são divulgadas	Não cumprido
	3.2.6 Exposição do sector financeiro	A exposição financeira do Governo não é quantificada e divulgada anualmente (os depósitos representam 40% do PIB)	Não cumprido
	3.2.7 Contratos de grandes dimensões e plurianuais	Nenhum relatório publicado pelo governo incluindo direitos totais, obrigações e outras exposições no âmbito de contratos de grandes dimensões e plurianuais	Não cumprido
	3.3.2. Empresas públicas	As transferências directas entre o governo e as empresas públicas são divulgadas anualmente, mas os riscos fiscais resultantes do desempenho financeiro das EP não são avaliados	Básica
	3.3.3. Actividades parafiscais	Nenhuma discussão qualitativa das actividades parafiscais no orçamento (as actividades parafiscais resultantes da política de preços da electricidade foram estimadas em 7% do PIB em 2009, ou 19% do orçamento)	Não cumprido

⁶⁸ Escala: Não cumprido (baixa), Básica, Boa, Avançada (alta).

3.3.4	Saúde e segurança social	e	A posição financeira actual do INSS não é divulgada anualmente; a situação e as responsabilidades financeiras do INSS não são monitorizadas	Não cumprido
-------	--------------------------	---	---	--------------

Diagnóstico TADAT

Moçambique foi um dos primeiros países do mundo a avaliar o seu sistema de administração tributária utilizando a ferramenta TADAT, em 2015. Não obstante os progressos na modernização da arrecadação de receitas, a avaliação mostrou que ainda não foi estabelecida a base para um sistema sólido: o cadastro de contribuintes é incompleto e impreciso, as taxas de declaração e pagamento dos principais impostos no prazo são baixas e não há uma estratégia consolidada de conformidade e gestão do risco institucional.

	Indicadores TADAT	Pontuação de Moçambique em 2015 ⁶⁹
Finanças públicas	P1-1. Informações exactas e fiáveis sobre os contribuintes	D
	P1-2. Conhecimento da base potencial de contribuintes	C
	P2-3. Identificação, avaliação, classificação e quantificação dos riscos de cumprimento	D
	P3-8. Prazo para responder às solicitações de informação dos contribuintes	D+
	P4-10. Índice de pontualidade da declaração	D
	P5-11. Pontualidade dos pagamentos	D
	P5-12. Stock e fluxo de impostos em atraso	C+
	P6-13. Uso de auditorias tributárias e outras iniciativas para detectar e coibir a prestação de informações incorrectas	C
	P6-14. Cobertura do cruzamento automatizado de informações	D
	P6-15. Monitorização do grau de prestação de informações incorrectas	D
	P7-17. Stock e fluxo de litígios	C+
	P7-18. Tempo necessário para a resolução de litígios	D
	P7-19. Grau de implementação das decisões de litígios	D
	P8-21. Uso de sistemas eficientes de arrecadação e declaração	C
	P9-23. Supervisão externa da administração tributária	C+
P9-26. Divulgação de actividades, resultados e planos	C+	

Diagnóstico PIMA

A avaliação PIMA é uma ferramenta de diagnóstico que examina a qualidade das práticas de gestão do investimento público de um país. Moçambique foi pioneiro no uso experimental dessa ferramenta em 2015. A avaliação mostrou que o país contava com instituições relativamente fortes no que respeita à unidade e abrangência orçamental, mas que o reforço da gestão do investimento

⁶⁹ Escala D (baixa) –A (alta).

público aumentaria a eficiência do investimento público visando o crescimento económico. O processo geral para a selecção de projectos e a avaliação dos seus resultados socioeconómicos, e para assegurar a transparência e monitorização durante a execução do orçamento, continuam a ser fragilidades importantes.

	Indicadores PIMA	Pontuação de Moçambique em 2015⁷⁰
Finanças públicas	1.a. Regras fiscais permanentes para a política fiscal	Baixa
	1.b. Regras fiscais para proteger o investimento público	Baixa
	4.c. Passivos contingentes das PPP	Baixa
	5.b. Reguladores independentes fixam os preços dos serviços de infra-estruturas económicas	Baixa
	5.c. Supervisão por parte do governo do investimento das EP	Baixa
	7.c. Informação sobre as transacções das PPP na documentação orçamental	Média
	9.a. Análise de custo-benefício de projectos de capital	Média
	9.b. Análise de projectos	Baixa
	9.c. Riscos considerados na análise dos projectos	Baixa
	10.b. O governo publica e cumpre critérios-padrão relativos à selecção de projectos	Média
	10.c. Carteira de investimentos aprovados	Baixa
	11.a. Dotações de despesas totais dos projectos pelo parlamento	Baixa
	12.a. Autorização de despesas com projectos de capital	Baixa
	12.b. Desembolso atempado de fundos para financiar despesas de projectos	Baixa
	13.c. Auditorias <i>expost</i> de projectos de capital	Baixa
	14.c. Revisão e avaliação <i>expost</i> de grandes projectos	Baixa
15.a. Inventários do património do Estado	Média	
15.b. Valores dos activos não financeiros registados nos balanços do governo	Média	

Avaliações DeMPA

Moçambique foi objecto de duas avaliações DeMPA do desempenho da dívida pública, em 2008 e em 2017. A avaliação mais recente revelou um desempenho desigual em termos de capacidade de gestão da dívida pública e mecanismos institucionais nos últimos dez anos. Não obstante as melhorias registadas nas competências técnicas e analíticas, a ausência de políticas e procedimentos adequados de gestão da dívida, bem como as debilidades persistentes nas funções de *frontoffice* e *backoffice*, são preocupantes e exigem atenção imediata.

⁷⁰ Escala: baixa – alta, que mede a conformidade com as boas práticas internacionais, em que ‘baixa’ indica a ausência de um nível básico de conformidade com as boas práticas.

	Indicadores DeMPA		Pontuação de Moçambique em 2017⁷¹
Finanças públicas	DPI-2	1. Estrutura de gestão: contratação de empréstimos e transacções ligadas à dívida	C
		2. Estrutura de gestão: garantias de empréstimos	D
	DPI-3	1. Estratégia de gestão da dívida: qualidade do conteúdo	D
		2. Estratégia de gestão da dívida: processo de tomada de decisão	D
	DPI-4	1. Comunicação e avaliação da dívida: boletim estatístico da dívida	D
		2. Comunicação e avaliação da dívida: comunicação ao parlamento ou assembleia	C
	DPI-5	1. Auditoria: frequência e exaustividade	C
		2. Auditoria: resposta apropriada	D
	DPI-6	2. Política fiscal: disponibilidade e qualidade da informação sobre variáveis macroeconómicas essenciais e ASD	D
	DPI-8	1. Empréstimos no mercado interno: mecanismos de mercado e preparação e publicação de um plano de endividamento	D
	DPI-9	1. Empréstimos no mercado externo: plano de endividamento e avaliação dos custos e condições	D
	DPI-10	1. Garantias de empréstimos: disponibilidade e qualidade das políticas e procedimentos documentados	D
		2. Empréstimos de retrocessão: disponibilidade e qualidade das políticas e procedimentos documentados	D
	DPI-11	1. Previsão eficaz do fluxo de caixa	D
DPI-13	1. Segregação de funções dos principais funcionários	C	
DPI-14	1. Registos da dívida: integridade e oportunidade	D	
	2. Registos da dívida: sistema de registo	D	

Governança das Indústrias Extractivas

Em 2017, o Secretariado Internacional da Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas concluiu que Moçambique havia feito progressos na implementação das normas ITIE de 2016. Aquando da conclusão da validação de Moçambique, o Conselho da ITIE assinalou que tinham sido feitos progressos notáveis, tomou nota da inclusão de cláusulas sobre transparência nas Leis do Petróleo e das Minas de 2014 e incentivou a aplicação vigorosa dessas leis. Contudo, foram dados às autoridades 18 meses para pôr em prática diversas medidas destinadas a corrigir as deficiências. De destacar, entre elas, a necessidade de uma divulgação mais completa das participações e receitas do Estado, mais transparência na alocação e transferência de licenças, a divulgação dos beneficiários efectivos e mais transparência no tocante a receitas em espécie, transacções e despesas para-fiscais das empresas públicas e qualidade e acessibilidade dos dados. O relatório de progresso de 2017-2018 da ITIE reconheceu os progressos em diversas áreas, mas continuou a vincar possíveis reformas adicionais.

⁷¹ Escala D (baixa) –A (alta).

	Categorias ITIE	Requisitos ITIE	Pontuação de Moçambique em 2017
Extractivas	Licenças e contratos	2.5 Beneficiários efectivos	Não avaliado
		2.6 Participação do Estado	Progresso insuficiente
	Arrecadação de receitas	4.4 Receitas de transportes	Progresso insuficiente
		4.5 Transacções das EP	Progresso insuficiente
	Contribuição socioeconómica	6.2 Despesas quase-fiscais das EP	Nenhum progresso
	Resultados e impacto	7.2 Acessibilidade dos dados	Não avaliado

Corrupção

Diversos indicadores sobre a corrupção (ver quadro a seguir) destacam áreas de preocupação em Moçambique. Por exemplo, segundo o Barómetro Global de Corrupção em 2015–17, da Transparência Internacional, 30–40% dos respondentes disseram ter pago um suborno ao lidar com um serviço público nos 12 meses anteriores ao inquérito. Nos resultados mais detalhados disponíveis para 2013, 30–40% dos respondentes indicaram ter pago um suborno às autoridades nas áreas de impostos, licenciamento, terras, tribunais, educação e cuidados médicos; 65% disseram ter pago um suborno à polícia. Segundo o Índice Mundial de Governança para o Controlo da Corrupção, Moçambique recebeu a pontuação de -0,86 numa escala de -2,5 (fraco) a 2,5 (forte), tendo apresentado um declínio constante desde 2010, quando obteve a pontuação de -0,45. O indicador CPIA do Banco Mundial relativo à Transparência, Responsabilidade e Corrupção no Sector Público atribuiu a Moçambique a pontuação baixa de 2,5 numa escala de 1 a 6. O Índice Ibrahim de Governança Africana atribuiu a Moçambique uma pontuação geral de 51 de um total de 100 pontos no indicador de governança, o que corresponde à 25ª posição entre 54 países; no indicador de transparência e responsabilização, a pontuação foi de 30,5/100, o que coloca Moçambique na 34ª posição entre 54 países. A tendência geral de ambos os indicadores era de “Deterioração crescente”.⁷² A Maplecroft atribuiu a Moçambique 1,43 pontos numa escala de 1 a 10 em termos de eficácia nos esforços oficiais de combate ao suborno. Na categoria de transparência e responsabilização do Índice de Integridade em África – composto por 56 indicadores que tratam do Estado de Direito, responsabilização, eleições, integridade da gestão pública, integridade do serviço público e acesso à informação – foram identificadas diversas deficiências, entre elas na independência dos órgãos responsáveis por receber e investigar os casos de suposta corrupção no sector público e na investigação da corrupção de alto nível em Moçambique. O Afrobarómetro colheu também as opiniões dos moçambicanos relativamente à conduta dos servidores públicos. Na ronda de 2013 do Afrobarómetro, 63% dos respondentes disseram não perceber diferenças entre o partido no poder e o Estado. Ao mesmo tempo, 66% concordaram ou concordaram fortemente que os recursos do Estado deveriam ser usados

⁷²Afrobarómetro e Centro de Pesquisas sobre Governança e Desenvolvimento, “A Qualidade da Democracia e Governança Em Moçambique, Resultados da 5ª Ronda do Afrobarómetro em Moçambique”, 26 de Junho de 2013 (http://afrobarometer.org/sites/default/files/media-briefing/mozambique/moz_r5_presentation1.pdf).

apenas para negócios do Estado e não para negócios privados ligados a partidos políticos. No mesmo inquérito, 61% dos moçambicanos concordaram ou concordaram fortemente que não deveria ser permitido aos deputados da Assembleia da República ter outras posições públicas. As opiniões ficaram divididas quanto à neutralidade do GCCC: 42% dos respondentes concordaram que o gabinete desempenha as suas funções de forma neutra e 29% concordaram com a afirmação de que as decisões tomadas pelo GCCC favoreciam determinadas pessoas ou partidos políticos.

	Indicadores sobre Corrupção⁷³		Pontuação de Moçambique
Corrupção	WGI ⁷⁴ Escala -2,5 (baixa) - +2,5 (alta)	Controlo da corrupção	-0,86
	CPIA Escala 0 (baixa) - 6 (alta)	Q16: Transparência, responsabilização e corrupção no sector público ⁷⁵	2,50
	Índice Ibrahim de Governança Africana ⁷⁶ Escala 0 (baixa) – 100 (alta)	Governança geral	51
		Transparência e prestação de contas	30,5
	Maplecroft ⁷⁷ Escala 0 (baixa) – 10 (alta)	Classifica 198 economias quanto à prevalência de suborno e à eficácia dos esforços oficiais para o combater, numa escala de 0 a 10	1,43
	Índice de Integridade em África ⁷⁸ Escala 0 (baixa) – 100 (alta)	Na prática, as alegações de corrupção contra mandatários políticos e/ou servidores públicos de qualquer escalão são investigados por um órgão independente.	0
		Na prática, o(s) órgão(s) que investiga(m) as alegações de corrupção no sector público é (são) eficaz(es).	25
		Na prática, as nomeações para o(s) órgão(s) que investiga(m) as alegações de corrupção no sector público apoiam a independência do(s) mesmo(s).	0

⁷³ Ver também Transparência Internacional 2015-17 Global CorruptionBarometer - http://files.transparency.org/content/download/2161/13659/file/GCB%20Citizens%20voices_FINAL.pdf

⁷⁴ 2017: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>

⁷⁵ 2017: <https://data.worldbank.org/indicator/iq.cpa.tran.xq>

⁷⁶ 2017: <http://iiag.online/>

⁷⁷ O acesso aos dados da Maplecroft é restrito aos assinantes: <https://portal.maplecroft.com/accounts/login/?next=/portal/>

⁷⁸ 2018: <https://aii.globalintegrity.org/scorecard?country=mozambique&year=2018>

ANEXO III. DEFINIÇÕES DE “CORRUPÇÃO” E “GOVERNAÇÃO”

Em 2017, o FMI publicou um documento de política intitulado “The Role of the Fund in Governance Issues—Review of the Guidance Note—Preliminary Considerations”⁷⁹, o qual contém a definição de alguns termos essenciais com base no trabalho desenvolvido por outros organismos como o Banco Mundial, o PNUD e a OCDE. Reproduzimos a seguir essas definições, que são relevantes para o presente Relatório de Diagnóstico.

- “Governança” refere-se às instituições, mecanismos e práticas através dos quais o poder do Estado é exercido num país, inclusive para a gestão dos recursos públicos e a regulação da economia. Isso abrange os processos nacionais, incluindo os mecanismos estruturais ao nível das instituições. Trata-se de um termo inerentemente neutro, que descreve o quadro para o exercício da autoridade, sem caracterizar os seus resultados.
- “Boa governança” é um conceito mais normativo, o qual reconhece que a qualidade da governança pode ter impacto na sua eficácia e eficiência em termos de obtenção dos resultados desejados.
- No tocante à “corrupção”, uma definição geralmente aceite é a de “abuso de cargo público para ganhos pessoais”. Esta definição foi adoptada por uma série de organismos, incluindo o Banco Mundial, e é coerente com as disposições da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC).⁸⁰ A definição incide sobre os abusos cometidos por pessoas que desempenham funções públicas, o que significa que não abrange os actos fraudulentos cometidos exclusivamente por cidadãos privados.⁸¹ Reconhece-se, evidentemente, que a corrupção amiúde é facilitada – e, por vezes iniciada, – por agentes privados (ao oferecer um suborno, por exemplo); por conseguinte, qualquer estratégia significativa de combate à corrupção terá de abordar o comportamento do sector privado. De realçar que um acto pode ser corrupto mesmo que não resulte em ganho financeiro directo; um funcionário pode também envolver-se num acto corrupto se, como resultado de interferência política, cometer abusos no exercício de cargos públicos. Além disso, embora a corrupção esteja comumente associada a desvios na aplicação da lei, ela pode também perverter o próprio processo legislativo, ou seja, quando as decisões dos legisladores são motivadas exclusivamente por interesses privados, muitas vezes como resultado da influência de grupos

⁷⁹ Disponível em <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/PP/2017/pp080217-the-role-of-the-fund-in-governance-issues-review-of-the-guidance-note.ashx>. Este estudo publicado em Abril de 2018 lança as bases analíticas para as actuais directrizes do FMI sobre o envolvimento em questões de governança (<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/PP/2018/pp030918govpaper.ashx>).

⁸⁰ O Artigo 19.º da Resolução da UNCAC sobre o Abuso de Funções determina que: “Cada Estado Parte deverá considerar a adopção de medidas legislativas e de outras que se revelem necessárias para classificar como infracção penal, quando praticado intencionalmente, o uso abusivo das funções ou do cargo, isto é, a prática ou omissão de um acto, em violação das leis, por um agente público no exercício das suas funções, com o fim de obter vantagens indevidas para si, para outra pessoa ou entidade.” (Assembleia das Nações Unidas, 2003).

⁸¹ Por exemplo, a evasão fiscal e os fluxos transnacionais ilícitos que envolvem somente agentes privados são, de modo geral, excluídos do âmbito desta definição, salvo na medida em que se refiram ao produto da corrupção.

empresariais poderosos (a “captura do Estado”). Por último, o FMI concluiu que a corrupção sistémica tem um impacto particularmente nocivo para o desempenho económico.⁸²

A discussão acima exposta ilustra bem que a governação e a boa governação são conceitos mais amplos do que a corrupção. É possível que um país apresente um quadro de má governação mesmo na ausência de níveis significativos de corrupção, devido, por exemplo, a políticas e instituições ineficazes, ineficientes ou injustas. A presença de corrupção, porém, em geral indica falhas na boa governação. Por conseguinte, deve-se reconhecer que, para gerar um impacto duradouro, uma estratégia eficaz de combate à corrupção terá de conter mais do que simples medidas anti-corrupção; soluções permanentes exigem melhorias mais generalizadas na governação, no que se refere à transparência, responsabilização, bom equilíbrio regulatório e eficácia das instituições. Em suma, promover a boa governação é a forma mais duradoura de combater a corrupção sistémica.

⁸² O documento IMF Staff Discussion Note, de Maio de 2016, intitulado “Corruption: Costs and Mitigating Strategies” (SDN/16/05) define a “corrupção sistémica” como as circunstâncias nas quais a “corrupção não é mais um desvio em relação à norma, e sim uma manifestação de um padrão de comportamento tão difundido e enraizado que passa a ser norma”. A “corrupção sistémica” foi também definida como a corrupção que é “difundida e organizada, afecta os diferentes níveis de governo e é praticada por burocratas e políticos sem distinção, em quase todos os órgãos de governo”. Alam, M. Shahid, 1989, “Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment”, *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 48, n.º 4, pp. 441-456.