



CORRUPÇÃO E MÁIS PRÁTICAS NOS SECTORES DOS COMBUSTÍVEIS E DE ENERGIA ELÉCTRICA

Seus efeitos para o orçamento das famílias moçambicanas



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Título: CORRUPÇÃO E MÁIS PRÁTICAS NOS SECTORES DOS COMBUSTÍVEIS E DE ENERGIA ELÉCTRICA - Seus efeitos para o orçamento das famílias moçambicanas

Autores: Borges Nhamire, Inocência Mappede e Baltazar Fael

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Director: Edson Cortês

Maquetização: Lilliana Mangove

CORRUPÇÃO E MÁΣ PRÁTICAS NOS SECTORES DOS CÔMBUSTÍVEIS E DE ENERGIA ELÉCTRICA

Seus efeitos para o orçamento das famílias moçambicanas



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

ÍNDICE

Sumário Executivo.....	5
1. Nota Introdutória.....	7
1.1 Metodologia.....	8
2. O Sector dos Combustíveis.....	10
2.1 Variação dos Preços dos Combustíveis de 2014 – 2018.....	10
2.2. Corrupção no Sector dos Combustíveis e Efeito no Preço.....	11
3. Energia Eléctrica, Corrupção e Políticas sectoriais penalizam consumidor.....	21
3.1 Variação das Tarifas de Energia 2014 – 2018.....	22
3.2. Más Políticas Sectoriais e seus efeitos no custo de energia.....	23
4. O Papel do Regulador no Sector dos Combustíveis e Energia.....	28
5. Conclusão e Recomendações.....	30

Gráficos

Gráfico 1: Preço de Petróleo Bruto, Dubai – USD/barril.....	11
Gráfico 2: Evolução dos Preços dos Combustíveis (consumidor) em Moçambique.....	12
Gráfico 3: Situação Financeira da Petromoc (milhões de Meticais).....	17
Gráfico 4: Tarifa média de energia eléctrica na SADC por cêntimos de dólar/kWh.....	21
Gráfico 5: Variação percentual da tarifa de energia eléctrica entre 2014 e 2017.....	23
Gráfico 6: Custo comparado de aquisição de energia eléctrica pela EDM à HCB e aos IPP's (milhões de meticais).....	25
Gráfico 7: Factura crescente da EDM de compra de energia eléctrica de IPP's (em Milhões de Meticais).....	26

SUMÁRIO EXECUTIVO

O preço que o consumidor paga pelo gasóleo, gasolina e gás de cozinha nos postos de venda ao público, apenas aproximadamente metade é referente ao custo real do produto. A outra metade cobre despesas não publicamente declaradas, como compensação às distribuidoras, garantias bancárias para as importações dos combustíveis, despesas de distribuição (diferencial de transporte), taxas e impostos.

Este fenómeno é o resultado de um processo de importação e distribuição de combustíveis líquidos caracterizado por acções susceptíveis a práticas corruptas, lesivas ao Estado e ao cidadão. A situação já foi mais grave e desde 2016/17 tende a melhorar, pelo menos no que concerne ao processo de importação que passou a tomar em consideração o Decreto 45/2012 de 28 de Dezembro.

Estima-se que no período de 2014 ao primeiro semestre de 2018, dos 262.810 milhões de meticais do valor da factura de consumo de combustíveis líquidos em Moçambique, aproximadamente 118.624 milhões de meticais destinaram-se a cobrir despesas relacionadas com a importadora e as distribuidoras.

Por outro lado, cerca dos 65% do combustíveis que são descarregados em portos moçambicanos é destinado ao trânsito para países vizinhos, mas uma parte permanece ilegalmente no país, lesando o Estado em valores monetários que não foi possível apurar.

O processo mais visível de corrupção no sector manifesta-se através da sobre facturação na importação e na reimportação, sem pagar impostos, dos combustíveis destinados aos países vizinhos – o que constitui fuga ao fisco. Assim, de 2014 a 2017, tratando-se de crime organizado e de combustíveis que não são contabilizados como importações nacionais, não é possível estimar a quantidade reimportada ilegalmente mas estima-se que seja correspondente a 20% de diesel e gasolina comercializados no país.

A Petromoc, empresa participada em 80% pelo Estado, desempenha um papel fundamental na importação, armazenamento e distribuição de combustíveis mas a sua situação financeira, que pode ser considerada de falência técnica, constitui um custo adicional para o governo. Uma das principais causas da falência da Petromoc é a corrupção e, os custos daí resultantes são imputados ao consumidor final através do preço de venda dos combustíveis ao público.

Durante cerca de uma década (2008-2016) o Governo manteve inalterados os preços dos combustíveis para obter ganhos políticos, acumulando dívidas com as gasolinhas que atingiram uma situação de insustentabilidade e acabaram por repercutirem-se nos consumidores.

Assim, no preço dos combustíveis, aos consumidores são actualmente imputados os custos dos subsídios às gasolinhas e das más práticas que acontecem no sector.

O sector de energia eléctrica (aquisição e distribuição) é também afectado por corrupção e por má-governança com efeitos directos no consumidor. De 2014 a 2017, a empresa pública Electricidade de Moçambique (EDM) dispendeu cerca de 21 mil milhões de meticais com a compra de energia eléctrica à Produtores Independentes de Energia eléctrica (IPP's, sigla inglesa), três a quatro vezes mais cara do que a da Hidroeléctrica de Cahora Bassa (HCB). A produção da HCB é suficiente para

o consumo interno mas 75% desta é exportada para África do Sul, sem deixar o suficiente para o país. Para suprir o défice, a EDM compra, sem concurso e com critérios de fixação de preços não claros, energia das IPPs. A empresa é obrigada por lei a comprar energia eléctrica das IPP's, tendo algumas delas como beneficiários governantes com poder de influência sobre a tomada de decisão desta lei.

De 2014 a 2017 estima-se que a EDM tenha gasto pelo menos cerca de 10 milhões de dólares anualmente em corrupção directa de sobre facturação na compra de contadores, excluindo-se outras aquisições. A compra de contadores era feita através de empresas intermediárias, o que representava mais custos para o Estado em comissões cobradas pelas empresas intermediárias. Como parte de processo de reforma de *Procurement*, a EDM passou a comprar contadores sem intermediários, poupando mais dinheiro.

As tarifas de venda ao público de energia eléctrica foram mantidas inalteradas durante cinco anos (2010-2015) mais uma vez para permitir ganhos políticos ao Governo do dia. A situação atingiu insustentabilidade e o Governo começou a aumentar as tarifas de forma galopante, tornando-se a energia eléctrica mais cara em Moçambique do que na maioria dos países da região.

Mais uma vez, decisões de políticas de energia sem transparência e práticas corruptas são imputadas ao consumidor final através de tarifas altas.

Em tudo isto, não há entidade reguladora actuante que intervenha na fixação dos preços, tanto dos combustíveis como de energia eléctrica, deixando o consumidor à mercê da vontade dos fornecedores.

1. NOTA INTRODUTÓRIA

Com a presente análise, pretende-se quantificar o custo da corrupção, nas suas mais diversas formas, a nível do sector dos combustíveis e da energia eléctrica no País.

As más práticas no sector de combustíveis líquidos tornam-no muito vulnerável à corrupção. Estima-se que em 2014/15 a corrupção no processo de importação de combustíveis líquidos custou à economia cerca de 80 milhões de dólares norte-americanos de sobrefacturação¹ devido, em parte, ao não cumprimento na integra da legislação.

O sector de energia eléctrica (aquisição e distribuição) é também afectado por corrupção e por decisões de má governação, com efeitos directos na economia, ou seja, nas empresas e no cidadão. De 2014 a 2017 a empresa pública Electricidade de Moçambique (EDM) gastou cerca de 21 mil milhões de meticais com a compra de energia eléctrica à produtores independentes de energia eléctrica, mais conhecidos pela sigla inglesa de IPPs - *Independent Power Producers*. A energia eléctrica dos IPPs é, em média, três vezes mais cara do que a da Hidroeléctrica de Cahora Bassa (HCB), que é incompreensivelmente exportada para África do Sul, sem deixar o suficiente para o consumo interno. A EDM compra energia cara de IPP's sem poder negociar o preço. As IPP's têm como beneficiários directos e indirectos figuras influentes e dirigentes do Estado. Ainda de 2014 a 2017, estima-se que a EDM tenha gasto pelo menos cerca de 10 milhões de dólares anualmente em comissões pagas a intermediários na aquisição de contadores, o que se configura como sobrefacturação. Este é o montante que se pode estimar, mas a sobrefacturação na EDM atingia todo o *procurement* para aquisição de todos os tipos de bens, tornando as aquisições 4 vezes mais cara do que o normal².

O valor que financia a corrupção tanto nos sectores dos combustíveis como no sector de energia eléctrica é debitada ao cidadão de duas formas gerais. Primeiro, de uma forma directa, através de preços altos praticados na venda ao público dos combustíveis e de energia eléctrica e nos custos de novas ligações. Segundo por via indirecta, visto que o Estado deve compensar as entidades distribuidoras dos combustíveis e de energia eléctrica através de compensações, desviando o dinheiro de actividades sociais para financiar entidades comerciais.

De 2015 (a seguir às eleições gerais de 2014) ao presente, o preço da venda de combustíveis líquidos e a tarifa de energia eléctrica tem vindo a aumentar significativamente, tornando-se dos mais elevados da região e com impacto directo nas contas das famílias moçambicanas.

O preço médio de venda de gasolina ao público aumentou em 40% de 2014 a 2018, o preço de diesel aumentou 71% no mesmo período, o preço de gás da cozinha aumentou 12% e o de petróleo de iluminação aumentou em 75%. No mesmo período, a tarifa de energia eléctrica para o consumo doméstico aumentou em 120% para consumidores domésticos e 200% para as empresas. Estes aumentos contribuíram para inflação geral³ que passou de 2,56% em 2014 para 15,11% em 2017, o correspondente a um aumento em 12,55 pontos percentuais (pp).

O Governo justifica os aumentos apontando ao custo de aquisição/importação e distribuição tanto dos combustíveis como de energia eléctrica, ignorando outros factores que consubstanciam

e propiciam praticas de corrupção nestes sectores.

Para além da da primeira parte (1) que compreende a introdução, o relatório está organizado em quatro partes, a saber: 2) O sector dos Combustíveis, que inclui a variação dos preços de 2014 a 2018, a corrupção no sector e efeito desta no preço final; 3) O sector da energia eléctrica, que inclui a variação das tarifas de 2014 a 2018, corrupção e más práticas no sector e os seus efeito na tarifa final; 4) O papel do regulador do sector dos combustíveis e de energia eléctrica; e 5) conclusão e recomendações.

1.1 METODOLOGIA

Na presente análise adoptou-se a metodologia combinada de jornalismo investigativo e análise económica (quantitativa e qualitativa) nomeadamente a análise documental e de dados para a recolha de informação relevante disponível e não disponível ao público. Para a recolha de informação e interpretações de dados de base, a metodologia foi combinada com entrevistas a 14 personalidades relevantes nos sectores de combustíveis e de energia, tanto ao nível do sector privado, do sector público bem como a especialistas na matéria.

Dado o carácter secreto das práticas corruptas, o estudo capta apenas os casos conhecidos publicamente e aqueles que a investigação do CIP permitiu apurar, portanto, os custos aqui referenciados são mínimos, tendo em conta a impossibilidade de quantificar todos os casos.

Por forma a garantir a qualidade e a veracidade das informações adquiridas pelas mais diversas fontes, foram enviadas cartas de solicitação de informação a instituições relevantes, incluindo o Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME), o Ministério da Economia e Finanças (MEF) e a Electricidade de Moçambique (EDM).⁴

No que respeita à análise de dados, teve-se em conta valores médios anuais, principalmente do gasóleo, gasolina e gás doméstico, combustíveis com maior peso nos custos de importação no período em análise.

Para aferir o custo da factura anual do sector dos combustíveis consideraram-se os custos de importação (FOB) combinados com os quarenta por cento correspondente ao valor médio adicional pago pelo consumidor final.

2. O SECTOR DOS COMBUSTÍVEIS

2.1 Variação dos Preços dos Combustíveis de 2014 – 2018

Por aproximadamente uma década, de 2008 a 2016, o Governo manteve inalterados os preços nominais dos combustíveis líquidos nos postos de venda. O congelamento dos preços aconteceu sempre durante os ciclos eleitorais para permitir ganhos políticos. O congelamento dos preços pressupõe que o custo real dos combustíveis tenha baixado nestes anos. Efectivamente, a subida do salário nestes anos não foi significativa. Por exemplo, o salário mínimo do sector da agricultura aumentou em apenas 1.642mt (USD27) em 4 anos (2014 a 2018) e no sector da indústria transformadora o aumento foi de apenas 756mt (USD12), ainda assim insuficiente para cobrir as despesas mensais de transporte (800mt/mês).⁵

Para sustentar a manutenção de preços, o Governo introduziu compensações às empresas distribuidoras dos combustíveis, que entre 2011 a 2014 chegaram a atingir cerca de 10,6 mil milhões de meticais.. A situação de congelamento dos preços chegou a níveis insustentáveis com o Governo a acumular dívidas com as gasoleiras de 4,7 mil milhões de meticais (2016 a 2017).⁶

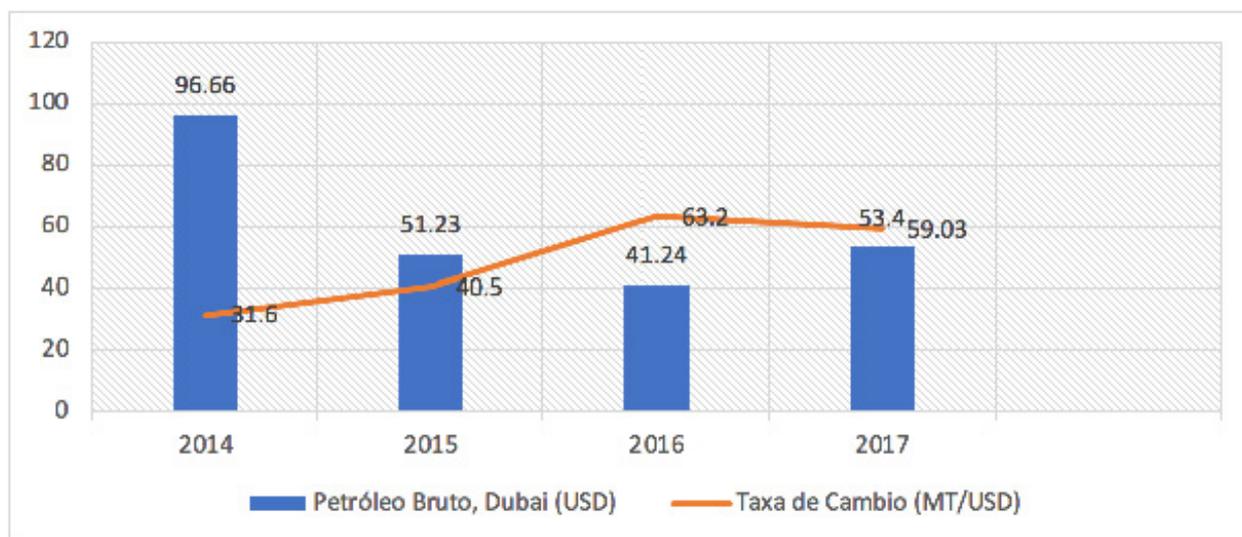
O congelamento dos preços foi no contexto do tipo de governação populista que manteve o preço dos produtos básicos abaixo do custo real, visando manter a popularidade do Governo, colhendo benefícios eleitoralistas. Em 2011, após o fim do ciclo eleitoral de 2008-2009, o Governo aumentou as tarifas de combustíveis mas voltou a congelar no mesmo ano até voltar a aumentar a partir de 2016 (após o ciclo eleitoral 2013/14), acabando com os subsídios e deixando que se praticassem os preços do mercado, fazendo com que o índice geral de preços disparasse em cerca de 12pp.

2.1.1 Preços no Mercado Internacional

No período em análise, o preço do petróleo bruto a nível internacional teve, no cômputo geral, um comportamento decrescente, conforme mostra o gráfico 1 abaixo. O preço do petróleo bruto, principal determinante do preço dos outros combustíveis, registou uma tendência decrescente, tendo passado de 96,6 USD/barril em 2014 para 41,2 USD/barril em 2016, com uma ligeira recuperação em 2017 (53,4 USD/barril).

No mesmo período, a taxa média anual de câmbio (MT/USD) registava tendência de depreciação, contribuindo para o aumento da factura de importação dos combustíveis. Porém, ainda que incorporado o comportamento depreciativo da moeda nacional, a magnitude do mesmo não foi suficiente para contornar a queda do preço do petróleo, salvo em 2016 em que a taxa de crescimento do petróleo bruto (-19,5%) foi inferior a depreciação do metical face ao dólar americano (56,04%). (Vide gráfico 1).

Gráfico 1: Evolução do Preço de Petróleo Bruto, Dubai e Taxa de Câmbio



Fonte: Dados dos Principais Commodities-FMI e Dados de Taxa de Câmbio-Banco de Moçambique

2.1.2. Preço no Mercado Doméstico

Contrariamente a tendência decrescente do preço do petróleo bruto “crude” a nível internacional, o preço dos combustíveis em Moçambique registou aumento no período em análise (2014 – 2018).

Em 2008 – início de um ciclo eleitoral (2008 e 2009) - o governo de Moçambique decidiu introduzir compensações às gasoleiras como forma de conter a escalada de preços que se verificava na altura e impedir o aumento de preço de transporte semi-colectivo de passageiros, particularmente em Maputo e Matola. A decisão do Governo tinha motivações político-eleitoralistas. Por um lado, visava conter o descontentamento popular que em Fevereiro daquele ano havia levado a manifestações violentas em Maputo, contra a subida do custo de vida, por outro, visava criar uma boa imagem do governo em ano eleitoral – eleições autárquicas em 2008 e eleições gerais em 2009.

A factura final deste subsídio com objectivos político-eleitoralistas viria a ser imputada ao cidadão. Sob argumento de insustentabilidade nos subsídios adoptados em 2008 e para permitir a adopção de preço de mercado, foi aprovado em 2012 o decreto 45/2012 de 28 de Dezembro, que visa regular as actividades de produção, importação, distribuição e comercialização de produtos petrolíferos, incluindo a fixação dos seus preços. O referido decreto menciona no artigo 67 que:

Os preços de qualquer produto petrolífero devem ser revistos mensalmente, e devem ser actualizados e comunicados às distribuidoras devidamente licenciadas na terceira quarta-feira de cada mês, ou, se esta for um feriado, no dia útil imediatamente seguinte, sempre que: o Custo Base respectivo mostre, face ao Custo Base em vigor na data de cálculo, uma variação superior a 3%; ou ocorrer uma alteração do valor das imposições fiscais aplicáveis.⁷

O Decreto 45/2012 foi aprovado nos finais de 2012, início de um outro ciclo eleitoral – eleições autárquicas de 2013 e gerais de 2014. Por isso a sua aplicação efectiva foi congelada até que o ciclo eleitoral terminasse, para evitar a impopularidade do Governo e do partido no poder.

Portanto, a aplicação efectiva do decreto, no que refere à revisão dos preços dos combustíveis só iniciaria quatro anos depois da sua aprovação, depois das eleições que permitiram a continuidade do Governo. Sendo assim, em Setembro de 2016, o Governo decidiu ajustar os preços dos combustíveis numa variação mensal, tendo em conta os pressupostos do Decreto 45/2012 de 28 de Dezembro.

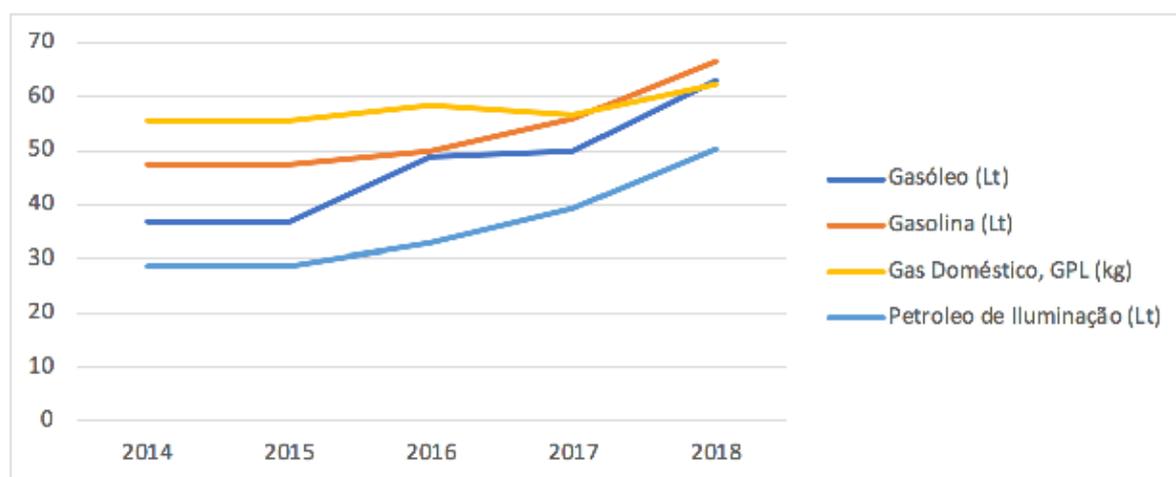
Contrariamente à tendência de queda do preço do petróleo bruto a nível internacional, os preços dos combustíveis aumentaram em Moçambique, sob justificação de que o Governo ainda precisava de saldar a dívida que tinha com as gasolneiras (que chegou a atingir, 4,7 mil milhões de meticais em 2016 e 2017) ocorrida no âmbito dos subsídios e compensações acordadas que vigoraram no período de 2008 a 2016.

Neste período o *stock* da dívida pública aumento em mais de 200%, passando de 268 mil milhões de meticais em 2008 para 845 mil milhões de meticais em 2016⁸. Ou seja, as compensações introduzidas por motivações político-partidárias em 2008 viriam a ser debitadas aos consumidores 8 anos depois, em 2016, acrescido ao custo da dívida.

Assim, a primeira variação de preços resultou num aumento médio dos principais combustíveis de cerca de 15%, tendo o gasóleo, a gasolina, o gás doméstico e petróleo de iluminação registado um aumento de 32,7 meticais (mt), 5,3mt, 5,6mt e 15,4mt, respectivamente.

Nos anos subsequentes, conforme mostra gráfico 2, abaixo, os preços dos combustíveis em Moçambique tiveram tendência crescente, tendo o preço do gasóleo aumentado em 71,2%, a gasolina em 40%, o gás doméstico em 12,2% e o petróleo de iluminação em 75,6%, face a 2015/2014. Este facto refletiu-se num aumento de custo de vida do cidadão tanto devido ao custo do produto per si, tanto devido aos efeitos dos mesmos no preço dos demais produtos, como transportes, mercadorias (efeitos do custos de transportes), não compensados pelo aumento salarial, conforme explicado anteriormente.

Gráfico 2: Evolução dos Preços dos Combustíveis (consumidor) em Moçambique



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos comunicados do MIREM sobre ajustamento dos preços

2.1 Corrupção no Sector dos Combustíveis e Efeito no Preço

Tal como a maioria dos serviços públicos em Moçambique, o sector dos combustíveis líquidos enferma de corrupção, que afecta todo o processo (importação até à distribuição ao consumidor final). A corrupção consubstancia-se com a transferência ilícita e/ou indevida de recursos financeiros para fins particulares, beneficiando a quem intervém ou influencia nos processos. A factura final da corrupção é sempre imputada ao cidadão, seja através de custos incorridos pelo Estado seja através da inclusão de elementos pouco claros na estrutura de preços dos combustíveis ao consumidor final nos postos de venda ao público.

O sector tem introduzido melhorias em, em parte resultado do trabalho realizado pelo CIP, concretamente no que concerne a aplicação na íntegra do Decreto 45/12 de 28 de Dezembro, referente ao ajustamento de preços com base em preços do mercado; ao papel da Imopetro na contratação de fornecedores de combustíveis, cujas recomendações passaram a ser adoptadas pelo Governo; introdução de concursos para contratação de supervisor de qualidade de combustíveis, que desde a década de 90 era por ajuste directo mas a partir de 2016 passou a ser por concurso. Há ainda melhorias em termos dos métodos de importação, com a introdução de tipo de contratos *Incoterms*, em que a responsabilidade da Imopetro, enquanto importadora, começa no porto de descarga sendo o CIF (custo, Transporte e Seguro) da responsabilidade do fornecedor em termos do risco. Houve ainda a liberalização do financiamento, entre outros.

O impacto destas melhorias ainda não é visível. O sector dos combustíveis líquidos está entre os mais corruptos. Segundo um estudo do Centro de Integridade Pública de 2016, que estimou em 4,9 mil milhões de dólares o custo de corrupção em Moçambique para um período de 10 anos (2004-2014), o sector dos combustíveis líquidos, em toda a sua cadeia desde a importação até a distribuição foi considerado o terceiro mais corrupto em termos de volume de dinheiro desviado, numa lista de mais de 50 casos de amostra, liderada pelo sector aduaneiro – Alfândegas⁹.

2.2.1 Sobrefacturação na importação dos combustíveis

Um outro estudo do CIP de 2017 estimou que entre 2014/15, a corrupção no processo de importação de combustíveis líquidos custou à economia cerca de 80 milhões de dólares norte-americanos, em sobrefacturação¹⁰.

Moçambique importa todo o combustível que consome e recebe nos seus portos combustível em trânsito destinado aos países vizinhos. No total, estima-se em 1,3 milhões de toneladas de produtos petrolíferos (gasóleo, gasolina, A1 Jet fuel) que são descarregados nos portos moçambicanos, por ano. Desta quantidade, apenas 35% é para o consumo interno e o restante em trânsito.

O País tem actualmente cerca de 15 empresas distribuidoras de combustíveis líquidos operando, na sua maioria agregadas a IMOPETRO Lda, que é operadora de aquisições de combustíveis líquidos. De notar que estão concedidas mais de 28 licenças de distribuição.

O processo mais visível de corrupção no sector manifesta-se através da sobrefacturação na importação dos combustíveis e na reimportação, sem pagar impostos, dos combustíveis destinados

aos países vizinhos – o que constitui fuga ao fisco. Enquanto o Governo mantinha compensações – também designados comumente por subsídios aos combustíveis, levando a opinião pública a se desinteressar com os preços praticados na importação dos produtos visto que o preço da venda ao público era baixo, houve evidente sobrefacturação no processo de compra de combustível no exterior (no golfo pérsico e mediterrâneo).

Durante 2013/14, os preços CIF¹¹ de importação dos combustíveis foram mantidos muito altos, numa situação em que os preço internacional do principal determinante do preço dos combustíveis (petróleo bruto) caía de 108 US\$ em Junho 2014 para 53 US\$ em 2016.

Apesar dessa redução Moçambique manteve a factura muito elevada na importação dos combustíveis neste período, não obedecendo a queda que se verificava, evidenciando sobrefacturação, pois várias vezes os fornecimentos não foram adjudicados ao concorrente com o melhor preço, sem razões válidas.

O valor de compra de combustíveis e o valor final da factura dos combustíveis em Moçambique teve uma grande diferença entre 2013-15, estimando-se que a sobrefacturação atingiu pelo menos 80 milhões de US\$ neste período¹².

2.2.2 Reimportação do Combustível de Trânsito

Outra forma de corrupção no sector é a venda no país dos combustíveis ora declarados como destinados aos países vizinhos. Estes produtos estão isentos de imposições fiscais, nomeadamente Direitos Aduaneiros, IVA e TSC – Taxa Sobre os Combustíveis em comparação com os combustíveis destinados ao mercado nacional. Mas, as entidades que importam os combustíveis em trânsito mantêm-nos no território nacional, lesando o Estado em impostos e vendendo ao cidadão a preço do mercado um produto contrabandeado, maximizando os lucros.¹³ É este produto que tem sido, recentemente vendido com desconto, mesmo a nível de algumas gasolinhas, principalmente em gasolinhas de pequenas empresas que têm vindo a aumentar fora dos grandes centros urbanos.

O combustível de trânsito não é importado pela Imopetro mas sim por outras empresas a título individual. Para permanecer no país só é possível devido a corrupção, subornando os agentes das Alfândegas nos postos transfronteiriços e nos portos.

Em 2017/18, depois de sucessivos estudos do CIP a alertar esta prática, o Governo começou a fazer marcação de combustível destinado ao mercado doméstico, diferenciando-o do combustível destinado ao trânsito e na primeira inspecção realizada após o início de marcação dos combustíveis foi detectado que cerca de 20% dos combustíveis de trânsito permanecem no território nacional¹⁴, configurando-se fuga ao fisco em direitos aduaneiros e IVA, o que valeu a instauração de processos judiciais em tribunais fiscais aos infractores. Neste contexto o Estado perdeu entre 2014 a 2017 pelo menos 4.134 milhões de meticais em fuga ao fisco.

Enquanto o processo de marcação representa um avanço para a fiscalização dos combustíveis, as técnicas usadas são contestadas pelas gasolinhas que alegam que não garantem a eficiência dos resultados. O processo de marcação é feito manualmente expostos a todos os riscos que daí podem advir.

2.2.3 O Papel das Gasolineiras

As gasolineiras são as verdadeiras importadoras dos combustíveis. Das entrevistas realizadas apurou-se que parte das preocupações por estas levantadas ao Governo têm sido tomadas em consideração, porém, prevalecem práticas que em seus países de origem não aceitariam, tais como interferência do Governo na escolha do fornecedor, na extensão do contrato de fornecimento (caso Vitol). Os Portos e CFM cobram taxas muito elevadas pelo descarregamento dos combustíveis embora as gasolineiras ainda não se tenham manifestado publicamente contra tais taxas.

Actualmente a taxa portuária pelo descarregamento de combustíveis é de \$13.35 por m³, muito elevada quando comparada com os preços praticados nos portos da região. Nos portos de Durban e de Richards Bay na África do Sul, a taxa é 10 vezes mais baixa do que o praticado nos portos moçambicanos (dados de 2017).

De Novembro a Dezembro os CFM ganhariam – se todas as encomendas fossem entregues – \$ 4,4 milhões só de taxas. Em contra-partida prestam serviços de péssima qualidade (atraso de rebocador em Nacala, roubos na Matola). Estes custos são imputados no final ao consumidor final.

2.2.4 Petromoc como Factor de Custo Adicional no Preço ao Consumidor

A Petromoc foi criada originalmente como Empresa Nacional de Petróleos de Moçambique, E.E, em 1977, tendo passado para o modelo actual em 1999. Contudo, ainda conserva o seu mandato de garante da intervenção e controlo do Estado no mercado dos combustíveis, desde a importação até à distribuição. A Petromoc é detida pelo Estado em 80%, sendo 60% directamente e 20% através do Instituto de Gestão das Participações do Estado (IGEPE). Os restantes 20% são dos gestores, técnicos e trabalhadores.

É nesse contexto que a Petromoc detém a maior quota de importação e de distribuição (40%) para além de ser a que tem maior capacidade de armazenamento de combustíveis destinados ao mercado interno e ao trânsito, com terminais oceânicas em todos os portos principais de Moçambique e depósitos nos portos de Quelimane e de Nacala, totalizando capacidade aproximada de 500,000 m³ de armazenamento.

Entretanto, a gestão da empresa parece ser infestada de corrupção, estando desde 2015 sob investigação da Procuradoria Geral da República, com parte dos seus gestores com contas bancárias congeladas.¹⁵

A corrupção na Petromoc manifesta-se grandemente através da sobrefacturação na aquisição de bens e serviços, transferência de património da empresa para dirigentes séniores e seus afins, como o caso da concessão das bombas de combustíveis.

Com o argumento de se obter economias de escala na importação, a aquisição dos produtos petrolíferos é efectuada através dos serviços de agenciamento de uma única entidade denominada Operadora de Aquisições de Combustíveis Líquidos (IMOPETRO, Lda). A Imopetro foi criada em 1999 ao abrigo do decreto 1/97 e actualmente encontra-se a abrigo do decreto 45/2012 de 28 de Dezembro.

A Imopetro, cujas funções gerais passam por consolidar encomendas dos associados, organizar concursos de fornecimentos e planificar entregas parcelares dos produtos, é participada pelas distribuidoras de produtos petrolíferos que operam no País em igual percentagem (6,69%)¹⁶. (vide figura abaixo)

Figura 1: Capital Social da Imopetro

Títular das quotas	Valor	%
Petrogal de Moçambique, lda	133.333	5,88%
Bp Moçambique, lda	133.333	5,88%
Pess-Petromoc e Sasol, sarl	133.333	5,88%
Shell Moçambique, lda	133.333	5,88%
Engen Petroleum Moçambique	133.333	5,88%
Total Moçambique, Sarl	133.333	5,88%
Petrogas, lda	133.333	5,88%
Boc Gases Moçambique, lda	133.333	5,88%
Vidagas, lda	133.333	5,88%
Ex or Petroleum (moç) lda	133.333	5,88%
Mocacor-distrib.de combustíveis	133.333	5,88%
Mobil oil Moçambique, lda	133.333	5,88%
Sasol Oil Moçambique, lda	133.333	5,88%
Ener Invest, sa	133.333	5,88%
IPM - Independent Petroleum Moçambique	133.333	5,88%
Puma Energy	30.000	1.32%
African Petroleum, lda	30.000	1.32%
Glencore Moçambique	30.000	1.32%
Moz Top	20.000	0.88%
Quotas próprias - Imopetro lda	23.333	1.03%

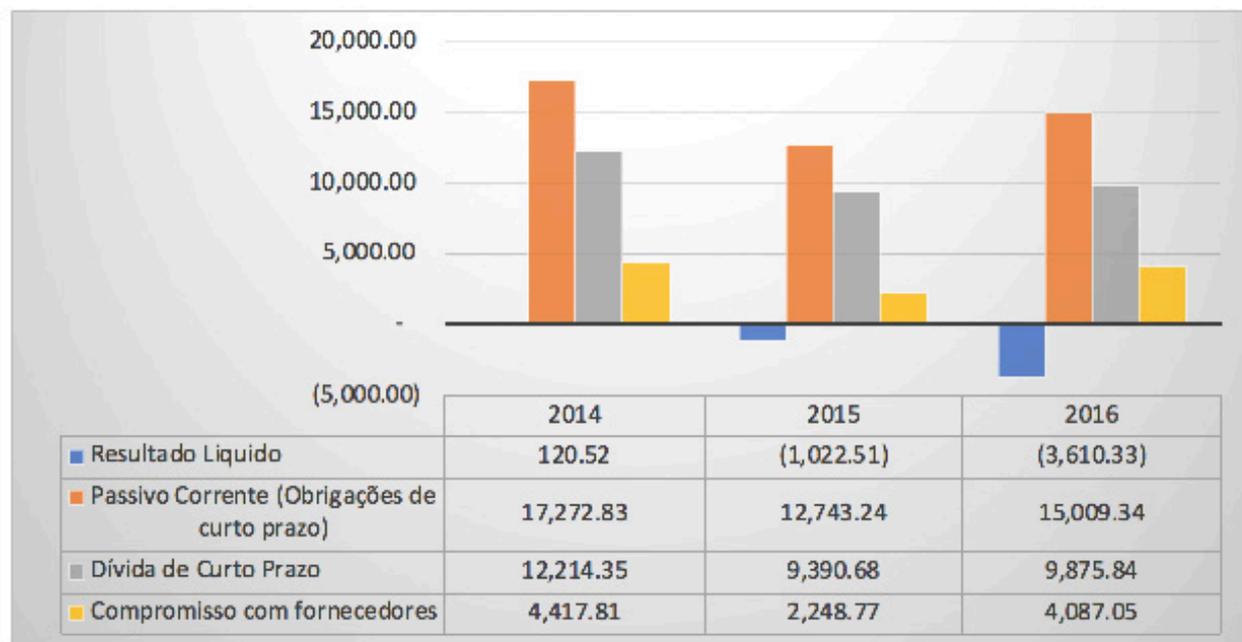
Fonte: Imopetro, Relatório de Auditoria, 2017

A Petromoc desempenha um papel fundamental na importação, armazenamento e distribuição de combustíveis mas, o seu envolvimento é bastante dúbio. O artigo 40 do decreto 45/2012 diz que a Petromoc deve deter no mínimo 51% das participações da Imopetro, no entanto, pelo que se pode observar da tabela acima a Petromoc participa como distribuidor através da Petromoc e Pess-Petromoc Sasol, conferindo desta forma uma posição de accionista maioritario com 11,76% (5,88% de cada uma delas). Não fica claro, porém, qual é a real influência que a Petromoc exerce sobre a operadora de aquisições de combustíveis líquidos. Fica claro que a condição deficitária em que a Petromoc se encontra tem efeitos negativos significativos nas actividades da Imopetro.

No período compreendido entre 2014 a 2017, a Petromoc registou “falência técnica” caracterizada por uma deterioração nos resultados líquidos em cerca de 600% (média anual), tendo passado

de 120,5 milhões em 2014 para um valor negativo de 3,6 biliões de meticais em 2016 e 4,7 biliões de meticais, em 2017. Contribuíram para esta deterioração os elevados gastos correntes (com destaque para dívidas de curto prazo e compromisso com fornecedores), a falta de pagamento das compensações por parte do Governo, bem como as elevadas dívidas de alguns clientes públicos. (vide gráfico abaixo)

Gráfico 3: Situação Financeira da Petromoc (milhões de Meticais)



Fonte: Relatórios e Contas, Petromoc (vários anos)

O processo de compra dos combustíveis (a nível internacional) por parte da Imopetro pressupunha (até Outubro de 2017) a emissão de garantia bancária conjunta das Gasolineiras, para os fornecedores, o que permitiria o processo de aquisição de combustíveis.

O mau desempenho financeiro da Petromoc, adicionado a classificação financeira baixa do País pelas agências de rating, influenciou negativamente a contração de crédito por parte da Imopetro no processo de compra de combustíveis, refletindo-se em custos adicionais que no final do processo foram imputados aos consumidores. O impacto negativo do fraco desempenho financeiro da Petromoc pode também ser visto através dos custos adicionais que este impõe aos cidadãos, como o custo de sobrestadia¹⁷.

A deterioração crescente da situação financeira da Petromoc dificultava a obtenção de garantias por parte da Imopetro e conseqüentemente atrasava o processo de compra o que se refletia em aumento de custos de importação. Segundo a Imopetro¹⁸, devido a esta situação, os custos de sobrestadia chegaram a atingir vinte milhões de dólares (15 milhões de dólares adicionais em relação ao normal), o que corresponde a um custo adicional de cerca de USD21 por cada 1000 litros de combustível. Este custo era automaticamente imputado sobre o consumidor final por via da componente custos de importação.

A emissão destas garantias bancárias para importação de combustíveis esteve ao longo dos anos sob a responsabilidade do Sindicato Bancário, composto por vários bancos comerciais e mais tarde passou a ser liderada pelo Governo¹⁹, através do Banco de Moçambique. No entanto, de

Outubro de 2017 a esta parte, de acordo com o Diploma Ministerial no 50/2017 de 11 de Julho, o Governo liberalizou o processo de financiamento para aquisição de combustíveis. O artigo 1 do referido diploma menciona que:

as distribuidoras de produtos petrolíferos passam a contratar individualmente os mecanismos de financiamento necessários para efeitos de importação de combustíveis para o mercado interno, incluindo a obtenção de garantias bancárias ou outros instrumentos que lhes sejam exigidos pelo fornecedor.

Porém, evidências mostram que o diploma não tem sido cumprido na íntegra. A título de exemplo, contrariando o Diploma 50/2017 de 11 de Julho, o REO, de Janeiro a Março de 2018, mostra que o Governo contraiu junto do Banco de Moçambique um crédito de 6.200 milhões de Meticais destinado a abertura de garantias junto do Sindicato Bancário (BIM/BCI) para servir de colateral na importação de combustíveis a ser amortizado até ao final do exercício, isento de juros.

Isso acontece depois do Governo ter emitido uma garantia bancária a favor da Petromoc no valor de 8.300 milhões de meticais para reestruturação da dívida de importação de combustível, de acordo com o Relatório de Execução Orçamental (REO) de Janeiro a Dezembro de 2017.

No período em alusão o custo médio mensal de importação de combustível foi de cerca de 3.597 milhões de meticais²⁰, cerca de 50% do valor da garantia emitida e as gasoleiras entrevistadas²¹ declararam que no período em causa o processo de financiamento foi (e tem sido até ao momento) totalmente da responsabilidade das gasoleiras e não envolve o Governo. Portanto, provavelmente os 6.200 milhões foram usados para cobrir, mais uma vez, outros custos ligados a Petromoc.

Portanto, a liberalização do financiamento para aquisição dos combustíveis é fictícia. O Governo continua a incorrer em custos de emissão de garantias bancárias. Justifica-se que devido ao alto custo da importação dos combustíveis, nenhuma gasoleira conseguiria pagar a factura da importação se não recorresse a garantias bancárias. As garantias emitidas por bancos moçambicanos não são aceites no mercado internacional, se não forem confirmadas por outros bancos internacionais mais credíveis, devido ao baixo rating do País. É por esta razão que o Governo deve continuar a emitir crédito para financiar as aquisições da Petromoc. O problema é que devido à má gestão, a Petromoc não consegue ressarcir ao Governo o valor de financiamento. O CIP endereçou carta ao MEF a solicitar informação dentre várias, sobre como a Petromoc efectua o pagamento do valor de crédito que recebe do Governo e não obteve resposta em mais de 2 meses.

2.2.5 Estrutura de Preços dos Combustíveis e suas Implicações

Considerando a legislação vigente²², a determinação do preço máximo de venda ao público dos produtos petrolíferos a nível nacional tem em conta a seguinte fórmula:

$$PV = PVD + T + R + t$$

$$PVD = CB + mDist + t$$

$$CB = PB + cPB + custImp$$

Onde:

PV - indica o preço máximo a ser praticado nos postos de venda e nos postos de abastecimento de combustíveis líquidos;

PVD – indica o preço de venda no distribuidor;

T - refere-se ao diferencial de transporte;

R - refere-se a margem do retalhista;

t - refere-se a imposições fiscais em vigor;

CB – custo base;

mDist – margem do distribuidor;

PB – preço base nas terminais de distribuição (a componente responsável pelos sucessivos aumentos do preço dos combustíveis no País);

cPB – correção do preço base (variação do preço internacional, taxa de câmbio, e ajustes destinados a corrigir perdas e ganhos);

custImp – custos de importação (inclui garantias bancárias).

A tabela a seguir mostra de forma detalhada os elementos que compõem a fórmula de determinação do preço dos combustíveis, incluindo os elementos que não são apresentados na fórmula acima.

Tabela 1: Estrutura de Preço de Combustíveis em Moçambique

	Composição de Preço dos Combustíveis	
1	Preço Base (meticais/unidade)	
2	Correção do Preço Base(perdas/ganhos)	
3	Custos Directos c Importação (em mzm por unidade)	
4	Custo Base	(1+2+3)
5	Direitos aduaneiros	(1*5%)
6	Custo de Importação	(4+5)
7	Iva na Importacao	(6*17%)
8	Margem do Distribuidor	
9	Iva no Distribuidor	(6+8)*17%
10	Taxa sobre Combustíveis	
11	Preço a porta do Distribuidor	(6+8)*17%
12	Diferencial de Transporte	
13	Iva do Distribuidor	9+12*17%
14	Preço de Venda do Distribuidor	(11+12+13-9)
15	Margem dos Retalhistas	
16	Iva do retalhista	13+15*17%
	Preço Máximo de Venda ao Público	(14+15+16-13)

Fonte :Elaborado pelos Autores com base em dados da Imopetro

A estrutura de preços dos combustíveis apresenta alguns elementos pouco claros que constituem

custos adicionais para o consumidor, conforme se segue:

- **O incentivo às gasoleneiras é pago pelos cidadãos.** O dispositivo que regula a fixação de preço dos combustíveis diz que para além dos 1.500.000,00mt, constituem ainda receita para incentivo geográfico um montante correspondente a Taxa Sobre os Combustíveis (TSC), que forçosamente é incluído na estrutura de preço com o argumento de que o valor será encaminhado ao FUNAE (Fundo de Energia) para apoiar a expansão geográfica do acesso aos combustíveis. Esta taxa é incluída na estrutura de preços, pesando ainda mais o bolso do cidadão na aquisição dos produtos petrolíferos. Exemplo disso é que em Agosto de 2018 os cidadãos pagaram um valor adicional de 7,71 mt (11%) do preço da gasolina, 4,27 mt, (6,6%) do preço do gasóleo e 0,66mt (1,1%) do preço do gás doméstico.

Cerca de 50% do preço pago pelos consumidores destina-se a cobrir despesas da distribuidora e das gasoleneiras. Do valor que os consumidores pagam pelo combustível cerca de 50% serve para cobrir custos incorridos pelas gasoleneiras e pela importadora. Uma breve análise sobre o valor pago pelos cidadãos pelo preço da gasolina em Agosto de 2018 (69,53mt/lt) mostra que o preço real²³ do produto é de 38,76mt/lt. Cerca de 24,43mt destina-se ao pagamento das despesas a distribuidora (Imopetro) incluindo as imposições fiscais e 6,3mt refere-se a despesas dos retalhistas, incluindo imposições fiscais.

O mesmo acontece em relação ao gasóleo, o preço real em Agosto de 2018 foi de 36,26mt/lt, sendo que os restantes cerca de 27mt serviram para cobrir despesas da distribuidora e das gasoleneiras em cerca de 21mt e 5mt, respectivamente. Portanto, o combustível em Moçambique custa cerca do dobro do preço de compra no mercado internacional. (veja o quadro a seguir).

Tabela 2: Preço Máximo de Venda ao Público em Meticais (Agosto de 2018)

	Gasolina	Gasoleo	Petroleo de Iluminação	Gás Doméstico
Preço Base	34.53	34.22	34.96	38.65
Correção do Preço Base	1.56	0.71	-1.38	-3.49
Custos Directos c Importação	2.67	2.66	2.68	5.58
Custo Base	38.76	37.59	36.26	40.74
Direitos aduaneiros	1.73	1.71	1.75	1.93
Custo de Importação	40.49	39.30	38.01	42.67
Iva na Importação	6.88	6.68	0.00	0.00
Margem do Distribuidor	6.93	6.93	6.93	9.5
Iva no Distribuidor	8.06	7.86	0.00	0.00
Taxa sobre Combustíveis	7.71	4.27	0	0.66
Preço a porta do Distribuidor	63.19	58.36	44.94	52.83
Diferencial de Transporte	0.74	0.74	0.74	1.3
Iva do Distribuidor	8.19	7.99	0.00	0.00
Preço de Venda do Distribuidor	64.05	59.23	45.68	54.13
Margem dos Retalhistas	4.65	4.65	4.65	7
Iva do retalhista	8.98	8.78	0.00	0.00
Preço de venda ao Público	69.49	64.67	50.33	61.13

A estrutura de preços acima apresentada torna-se bastante penalizadora e com efeitos directos para os cidadãos, consumidores finais.

Portanto, dos 263.7810 milhões de meticais do valor da factura de combustíveis no período em análise (2014-2018), aproximadamente cerca de 118.264 milhões de meticais serviram para cobrir despesas relacionadas com a importadora e com as gasoleiras, simultaneamente.

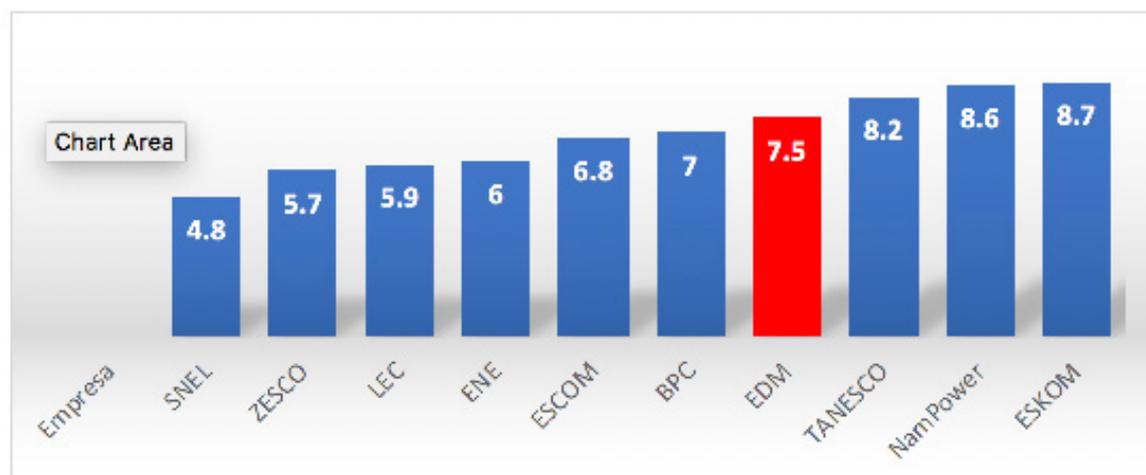
3. Energia Eléctrica, Corrupção e Políticas sectoriais penalizam consumidor

Moçambique produz energia eléctrica suficiente para o consumo interno e exportação. É o segundo maior produtor de energia eléctrica na região da África Austral, sendo superada apenas pela África do Sul²⁴. A Hidroeléctrica de Cahora Bassa (HCB) produz 2.075MW, enquanto o país consome 911MW²⁵, excluindo a Mozal que não é abastecida pela EDM. Em 2017/18, o fornecimento da HCB à EDM estava fixado em cerca de 500MW, apenas 55% das necessidades da empresa. Destes 500 MW, apenas 300MW é que são firmes. Os restantes 200MW estão dependentes da disponibilidade de energia eléctrica, que é condicionada pela disponibilidade de água na barragem e pelo funcionamento pleno de todos os geradores da barragem. A geração própria da EDM é de aproximadamente 150 MW (15%), o restante de energia, mais de 250 MW (30%), é adquirido nas IPP's e através da importação, essencialmente da África do Sul (ESKOM) e Malawi (ESCOM).

O acesso à energia eléctrica em Moçambique ainda é considerado muito baixo. Apenas 1/4 dos moçambicanos tem acesso à rede nacional de electricidade, uma média muito abaixo da região, cujo acesso é de aproximadamente 40%²⁶.

Pelo contrário, a tarifa média de energia eléctrica em Moçambique é alta, superando muitos países da região que até importam energia de Moçambique. Apenas a Tanzânia, a Namíbia e a África do Sul vendem energia mais caro do que Moçambique, conforme se apresenta no gráfico 3. Mesmo assim, a EDM diz que o preço da venda de energia ao público não cobre os custos de aquisição.

Gráfico 4: Tarifa média de energia eléctrica na SADC por cêntimos de dólar/kWh



Fonte: SAPP, 2016/17

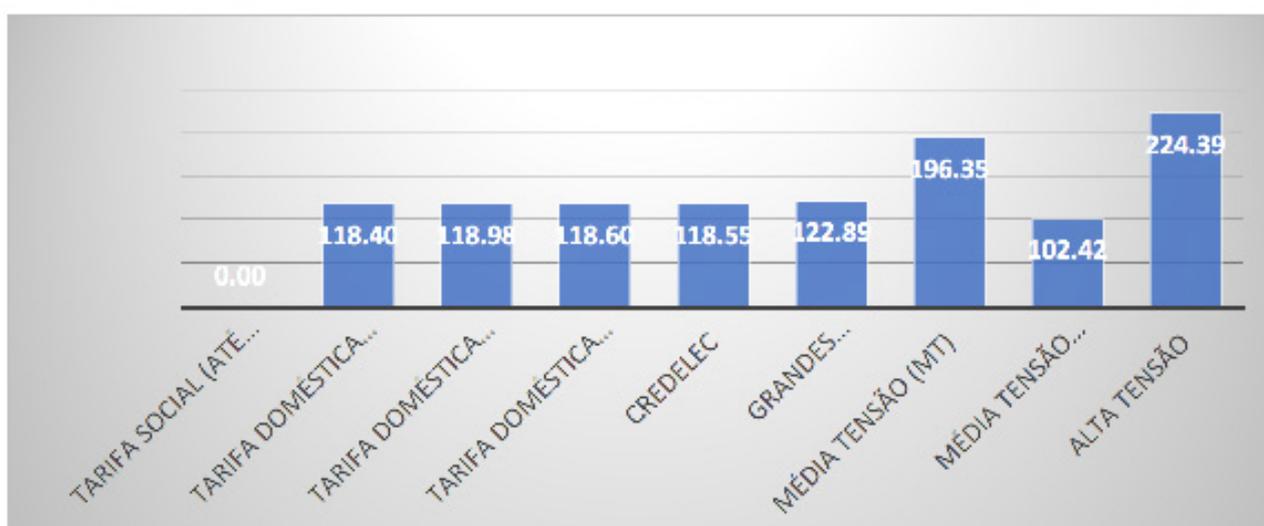
3.1 Variação das Tarifas de Energia 2014 – 2018

Tal como no sector dos combustíveis, o Governo manteve inalterada a tarifa de energia eléctrica por cinco anos, de 2010 a 2015. Após o ciclo eleitoral (2013/14), o Governo começou a aumentar a tarifa de forma exponencial.

A Electricidade de Moçambique e o Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME) submeteram ao Conselho de Ministros um plano de ajustamento de tarifas para compensar as perdas acumuladas durante o congelamento. O Plano foi aprovado e desde então tem havido aumento anual das tarifas.

De 2015 ao presente, houve três agravamentos de energia eléctrica, variando mais de 200% para grandes consumidores (empresas) e cerca de 120% para consumidores domésticos.

Gráfico 5: Variação percentual da tarifa de energia eléctrica entre 2014 e 2017



Fonte: EDM/CIP

O Governo justifica o aumento da tarifa de energia eléctrica alegando questões estruturais, tais como a necessidade de sustentar os novos custos de aquisição de energia eléctrica das novas centrais e custos de investimentos de expansão da rede, assegurar o equilíbrio financeiro da EDM para garantir a continuidade dos serviços, aproximar a diferença de custo de energia para diferentes categorias de clientes, para proteger os clientes mais desfavoráveis e manter o subsídio de tarifa social.²⁷

Nos sucessivos aumentos, o Governo manteve inalterada a tarifa social, que é subsidiada pela EDM. A esta categoria de clientes, a EDM vende energia eléctrica a 1,07 mt/kWh, mas os critérios para ser considerado consumidor da tarifa social são muito restrictivos e voláteis, o que exclui muitas famílias de rendimento baixo²⁸, da categoria.

A EDM considera clientes de tarifa social àqueles que consomem, em trinta dias, 100 kWh ou menos. Isto equivale ao consumo diário inferior a 3,5 kWh.

Porque a permanência ou saída da categoria de cliente de tarifa social depende do consumo mensal, pode-se entender que esta categoria não tem estabilidade. Todos aqueles que excedem o limite de 100 kWh por mês, deixam, no mês subsequente, de beneficiar da tarifa social.

Nas suas estatísticas oficiais a EDM não apresenta o número de clientes que usam a tarifa social. A ausência desta informação não permite determinar o peso destes consumidores na carteira de clientes da empresa, o que é manifestamente falta de transparência na atribuição de subsídio.

Os aumentos irão continuar até que a EDM atinja o equilíbrio entre os custos e a venda, o que pode fazer com que Moçambique tenha a tarifa mais cara de energia eléctrica da região. Agora é a quarta tarifa mais cara.

3.2. Más Políticas Sectoriais e seus efeitos no custo de energia

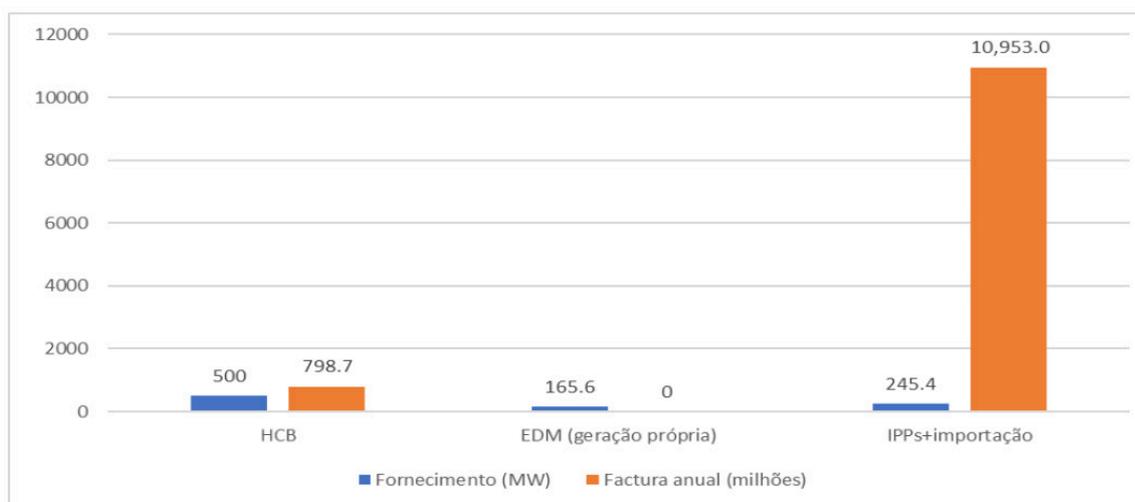
O sector de energia eléctrica é efectado por corrupção e por decisões de políticas sectoriais que configuram má governação, desde a produção/aquisição até à distribuição. Estas práticas têm efeitos directos no preço da energia eléctrica e por conseguinte nas empresas e no cidadão.

Como já referido, Moçambique produz, através da HCB, energia eléctrica suficiente para o consumo interno. A produção total da HCB é de 2075MW e o consumo interno actual está abaixo da metade disso, é de 911MW.

A HCB tem como accionista principal a EDM, que detêm 85% das acções da empresa, através da Companhia Eléctrica do Zambeze (CEZA) - uma subsidiária totalmente participada pela EDM.

A EDM tem mandato para produção e distribuição de energia mas ainda não desempenha significativamente o papel de produção. Apenas cerca de 15% da energia que distribuiu em 2017 proveio de geração própria. A situação pode ser melhor nos próximos anos com a implementação de projectos de centrais termoeléctricas de geração de energia a partir do gás natural, mas que estão dependentes de investimentos elevados do Governo. Até aqui os investimentos para a geração de energia eléctrica têm sido ínfimos, quando comparados com os investimentos para a aquisição de energia eléctrica a produtores independentes.

Gráfico 5: Comparação entre a quantidade de energia eléctrica fornecida à EDM e os preços praticados por diferentes fornecedores (2017)



Fonte: Compilação dos autores com base em dados da EDM, HCB, e entrevistas.

Como se demonstra no gráfico 5, a EDM pagou menos por mais energia eléctrica que recebeu da HCB e pagou mais por menos energia que comprou dos IPP;s e da importação da ESKOM da

África do Sul.

Esta situação é resultado de decisão manifestamente insustentável para o País, que obriga a HCB a vender cerca de 75% da sua produção para ESKOM da África do Sul, o equivalente a 1500MW, sobrando para o mercado nacional apenas 25% da produção, o equivalente a 500MW.

A energia eléctrica da HCB é vendida por 2,5 cêntimos de dólares (U\$) para ESKOM, enquanto a EDM, para suprir a demanda compra energia eléctrica aos IPP's por valores muito elevados, conforme demonstra a Tabela 2.²⁹.

Tabela 2. Diferentes tarifas praticadas por fornecedores da EDM

Fornecedor	Tarifa (U\$)	Obs.
CRTG	8.5/ kWh	Participada pela EDM em 51%
Gigawatt	9.47/ kWh	Tem como PCA um antigo ministro de energia e tem como acionista empresa de um antigo chefe do Estado
METORO	8.7/kWh	A iniciar iniciar fornecimento em 2018
Mocuba	9.5/kWh	A iniciar iniciar fornecimento em 2018
Aggreko	12.2 a 14.8/ kWh	Fornecimento descontinuado em Março de 2017
ESKOM	30 kWh	Importação da RSA

Fonte: EDM e entrevistas realizadas pelos autores

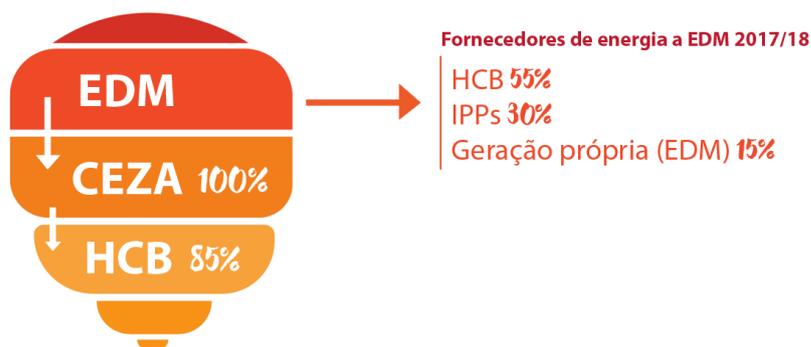
Não há concurso público para a celebração de contratos de fornecimento de energia das IPP's à EDM. A empresa é obrigada por imposição do Governo a comprar energia das IPP's com justificação de que é para atrair investimentos do sector privado. A fixação do preço de energia eléctrica comprada pela EDM aos IPP's é baseada em custo de produção das IPP's que são altos quando comprados com os custos de produção da HCB.. A EDM negociou por si, sem intervenção de nenhum regulador.

O contrato de fornecimento de energia eléctrica da HCB para ESKOM – que não é público – vigora até 2029, altura em que o Estado moçambicano – maior accionista da HCB através da EDM– poderá decidir, sem custos, reduzir a quantidade de energia fornecida a ESKOM para direccioná-la ao mercado doméstico. Porém, nada obsta que tal negociação para a redução de energia fornecida a ESKOM seja feita agora em defesa de interesse maior, que é o acesso a energia eléctrica de qualidade e a custo razoável.

Numa rede não fácil de compreender, a EDM é accionista maioritária da HCB, detendo 85% da Hidroeléctrica, através da CEZA que é detida em 100% pela EDM. Mesmo assim, a EDM não consegue adquirir mais energia eléctrica a preços baixos da HCB. Compra energia eléctrica mais cara dos IPP's e da própria ESKOM, que é o principal cliente da HCB.

A EDM é accionista da CEZA com 100%; a CEZA é accionista da HCB com 85%; a EDM é cliente da HCB. A ESKOM é cliente da HCB e a EDM é cliente da ESKOM. A imagem abaixo ilustra esta rede.

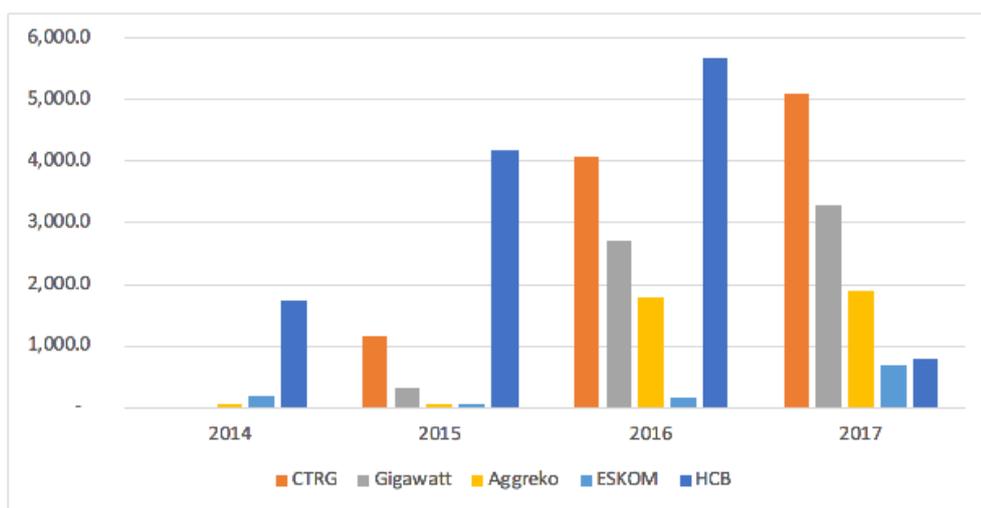
PARTICIPAÇÃO DA EDM NA HCB



A EDM tem vindo a ser mal gerida e até 2015 não conseguia pagar o mínimo de fornecimento de energia eléctrica que recebia da HCB, tendo acumulado dívidas com esta acima de 100 milhões de dólares. Com a mudança de gestão sob liderança do recentemente exonerado Presidente do Conselho de Administração (PCA) da EDM, Mateus Magala, a empresa conseguiu reduzir a dívida com a HCB posicionando-se para ter legitimidade de pedir o aumento da quota de energia eléctrica que recebe da HCB.

Sem poder usar a energia da HCB e com capacidade de geração interna muito baixa, a EDM opta em comprar a energia eléctrica cara dos IPP's. Desde 2014 a esta parte, com a entrada em funcionamento de centrais térmicas de IPP's, a factura da EDM de compra de energia a estes produtores tem vindo a subir significativamente, conforme mostra o gráfico 6.

Gráfico 6: Custo comparado de aquisição de energia eléctrica pela EDM à HCB e aos IPP's (milhões de meticais)



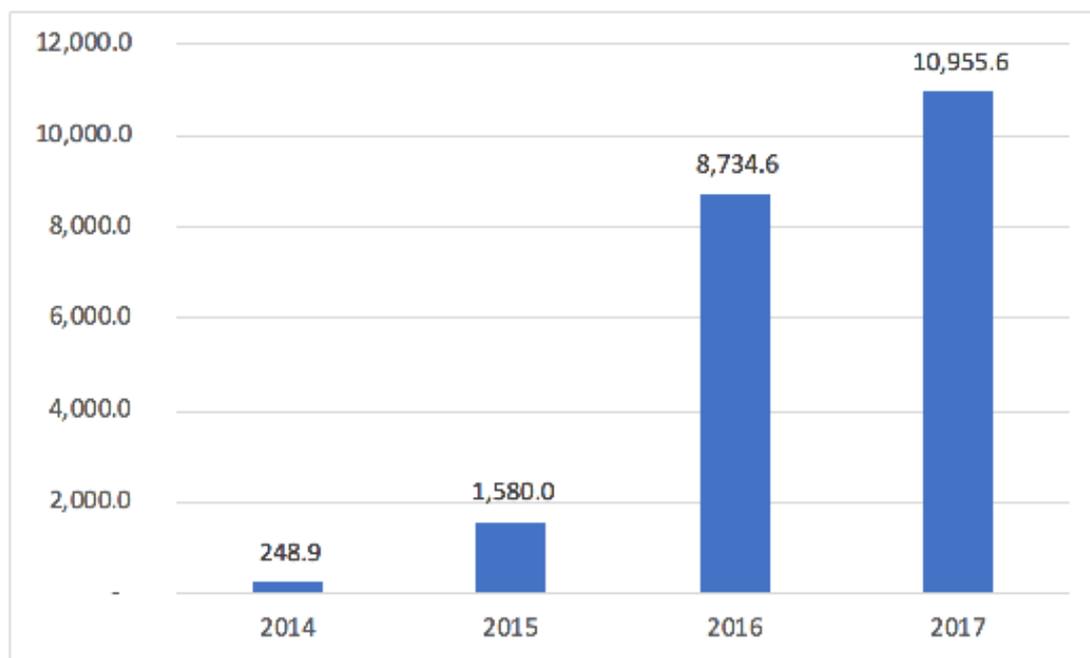
Fonte: compilação dos autores a partir de dados da EDM

Em quatro anos, de 2014 a 2017, a EDM gastou cerca de 21 mil milhões de meticais com a compra de energia eléctrica aos IPP's, cujo preço é em média três a quatro vezes mais caro do que o praticado pela HCB. A EDM compra energia cara dos IPPs em processo não transparente de negociação de preço.

Por detrás de alguns dos principais IPP's estão figuras influentes no processo de tomada de decisão das políticas públicas do sector de energia, tanto como accionistas assim como gestores. Inclui personalidades que já ocuparam cargos de ministro de energia, presidente da República no momento em que decisões importantes sobre a criação dos IPP's e a venda de energia da HCB para a ESKOM foram tomadas.

De ano a ano, a factura da EDM com os IPP's aumenta e tenderá a aumentar com a entrada no mercado de novos IPP's , a partir deste ano de 2018, nomeadamente as centrais de energia solar de Mocuba e Metoro. O gráfico 7 mostra esta tendência.

Gráfico 7: Factura crescente da EDM de compra de energia eléctrica de IPP's (em Milhões de Meticais)



Fonte: compilação dos autores com base em dados da EDM

Todos os IPP's que vendem energia eléctrica à EDM usam gás natural de Pande e Temane para a geração de energia. Investiram nas centrais térmicas para vender energia à EDM, algo que poderia ter sido o próprio governo a fazer.

A EDM participa na estrutura accionista da CTRG com 51%. Os restantes 49% são detidos pela SASOL.

A Gigawatt tem como accionistas a Gigajoule Power (Pty) Ltd, da África do Sul, a Eagle Group da família de Carlos Morgado e a Intelec ligada a Armando Guebuza e Salimo Abdula. Tem concessão de 25 anos para produção de energia eléctrica a partir de gás natural. É esta energia que é vendida à EDM. Castigo Langa, antigo ministro de Recursos Minerais e Energia liderou a Gigawatt, como PCA, no processo de negociação da venda de energia à EDM.

A Aggreko Moçambique Limitada tem subconcessão da Gigawatt para produzir energia na central térmica desta. Tem dois accionistas todos escoceses, a Aggreko Holding Ltd e a Aggreko Finance Ltd.

A participação directa e indirecta destas figuras nos IPP's que vende, energia eléctrica à EDM, sendo que estas figuras têm algum poder de influenciar a tomada de decisão nas políticas de energia eléctrica, acrescido ao facto de que a EDM compra a energia eléctrica de IPPs sem concurso público, configura grandes bandeiras vermelhas (*red flags*) a alertar para possível corrupção.

3.2.1 Dívida do Estado à EDM

Até ao fecho do exercício económico de 2018, o Estado através das suas diversas instituições, tinha dívidas acumuladas com a EDM totalizando U\$ 42 milhões referente a facturas não pagas de consumo de energia eléctrica. Há, adicionalmente, a dívida ZESCO da Zâmbia que é de 74 milhões de meticais, cujo pagamento está a ser negociado entre os governos dos dois países.

O custo da dívida é indirectamente imputada às famílias na factura final de venda, pois são estas que pagam regularmente o consumo para sustentar a produção, aquisição, distribuição de energia a todos os consumidores, incluindo os que não pagam pelo consumo.

A partir de 2018, a EDM começou a fazer ameaças de corte de fornecimento a determinadas entidades públicas, incluindo escolas, hospitais, residências de dirigentes. Como resultado destas ameaças, o Governo fez acordos com a EDM a comprometer-se a saldar a dívida das instituições públicas.

Se o Estado pagasse o seu consumo de energia eléctrica, iria reduzir o défice que leva a insustentabilidade da EDM.

3.2.2 Corrupção na EDM

A EDM-EP foi criada 1977 e é participada em 100% pelo Estado. Tem como objectivo a exploração do serviço público de produção, transporte e distribuição de energia eléctrica. A empresa teve durante muito tempo altos índices de corrupção, incidindo sobretudo na sobre facturação no processo de *procurement*, terceirização de serviços essenciais a empresas de figuras de elite política, geralmente sem concurso público.

Tal como sucedia com o sector dos combustíveis líquidos, enquanto mantinha baixas as tarifas de venda de energia eléctrica, adjudicava a empresas de figuras políticas do partido no poder, sem concurso público, trabalhos de eletrificação rural, realização de obras de substituição de cabos de média tensão nas cidades, fornecimento de material eléctrico e até aluguer de viaturas, actividades que a EDM podia realizar por si própria³⁰.

Depois de estudo realizado pelo CIP em 2014 expondo estas práticas, a Procuradoria Geral da República (PGR) iniciou investigação forense à gestão da empresa que culminaram com a instauração do processo administrativo nº 24/PGR/2015 que por sua vez resultou em 14 processos administrativos contra gestores da empresa, que foram encaminhados ao Tribunal Administrativo, até aqui sem desfecho. Nada se sabe sobre os processos crimes que estavam em curso na PGR. ³¹

No período em análise, estima-se que a EDM gastava por ano cerca de 10 milhões de dólares

em sobrefacturação³², só na compra de contadores de credelec.³³ . Esta estimativa resulta de dados partilhados à imprensa pelo então PCA da EDM. Ao mesmo tempo, em carta dirigida ao CIP, a EDM explicou que a compra de contadores era, durante algum tempo, feita através de empresas intermediárias que cobravam mais do que o que seria gasto se a empresa fizesse a compra directamente. É nestes termos que contadores monofásicos custavam à EDM U\$ 60 por unidade sendo adquiridos através de empresas intermediárias, enquanto se a EDM comprasse directamente custariam U\$ 37, 6 por unidade. Uma diferença de U\$ 22,4 por unidade. A EDM não refere qual é a quantidade de contadores fornecidos com esta diferença, mas tendo em conta que a Empresa tem mais de 1 milhão de clientes usando este tipo de contadores, pode-se entender a dimensão das perdas para a empresa.

Para contadores trifásicos, a diferença é de U\$ 5 dolares por cada contador adquirido, segundo a EDM refere em carta enviada ao CIP.

O Governo justifica o aumento da tarifa de energia eléctrica alegando questões estruturais, tais como a necessidade de sustentar os novos custos de aquisição de energia eléctrica das novas centrais das IPP's e assegurar o equilíbrio financeiro da EDM para garantir a continuidade dos serviços, mas se não fosse pela corrupção e tráfico de influência que desviam milhões da EDM, a empresa talvez não precisasse de sacrificar os consumidores com tarifas de energia muito elevadas, dificultando o já muito baixo acesso à energia eléctrica no país.

4. O Papel do Regulador no Sector dos Combustíveis e Energia

O Regulador do sector de energia eléctrica em Moçambique foi criado através da Lei n.º 11/2017, de 8 de Setembro no seu n.º 1. Dentre as suas principais competências destaca-se a de "estabelecer e aprovar tarifas e preços de energia, gás e produtos petrolíferos (...) e garantir a sua aplicação". No que se relaciona a esta competência especificamente, cabe ao regulador que é designado pela lei acima referida de Autoridade Reguladora de Energia (ARENE) definir os preços de energia eléctrica, cumprindo quando tal aconteça com uma das suas atribuições centrais que é a "protecção dos direitos e interesses dos consumidores em particular os clientes finais, economicamente vulneráveis em relação a preços (...).

Salta a primeira vista que essa protecção é aferida com relação a fixação dos preços o que pressupõe que devem ser prevenidos os abusos da posição dominante por parte de empresas que são monopolistas naturais de um determinado sector de actividade económica, como é o caso da EDM, EP ou mesmo da Petromoc, conforme a mesma lei estabelece como competência do regulador, ou seja: "prevenir e tomar medidas necessárias contra (...) abusos de posição dominante" conforme a alínea h) do n.º 1 do artigo 7 da Lei n.º 11/2017.

Ora, quando a EDM no que tange a subida dos preços de energia eléctrica aos consumidores finais imputa os custos directos e indirectos a estes, sendo monopolista, ou o Estado quando agrava os preços de combustíveis líquidos como a gasolina, gasóleo e outros atendendo que é accionista maioritário da Petromoc que é a entidade que domina o mercado de combustíveis, estas entidades estão claramente a fazer uso abusivo da sua posição dominante, o que exigiria do regulador uma intervenção com vista a fazer cessar estas práticas e até sancionar estas entidades com base no

previsto na alínea i) do n.º 2 do artigo 7, o que quer significar que cabe a ARENE “aplicar multas ou outras sanções às entidades que infringam as disposições da (...) lei e demais legislação aplicável”.

Contudo, já vários aumentos do preço dos combustíveis e reduções aconteceram sem que esta entidade tivesse qualquer intervenção, pelo menos, em número de 4, desde que foi aprovada a sua criação em 2017. Ou seja, o Governo continua a ser de facto e de direito o verdadeiro regulador do sector energético em Moçambique, postergando para um plano secundário a ARENE.

Fica a seguinte questão: Para quando a entrada em funcionamento efectivo, sobretudo no que concerne ao exercício das atribuições e competências específicas, o regulador do sector energético com vista a protecção dos direitos e interesses dos consumidores finais de energia eléctrica e combustíveis líquidos no que concerne a fixação dos preços? Há que realçar que o Governo não tem estado a proteger os consumidores nesta componente específica, mas a agir como um verdadeiro predador.

5. Conclusão e Recomendações

A falta de transparência e más decisões de políticas no sector dos combustíveis representam custos para os cidadãos.

O estudo mostra que a cada litro de gasolina ou gasóleo (ou outro produto petrolífero) que o cidadão adquire 55% é que é referente ao custo real do combustível. Cerca de 45% do preço paga outros custos, incluindo garantias bancárias a favor das gasolinas, subsídio às gasolinas e margem de lucro das gasolinas.

O processo mais visível de corrupção no sector manifesta-se através da sobre facturação na importação dos combustíveis e na reimportação, sem pagar impostos, dos combustíveis destinados aos países vizinhos – o que constitui fuga ao fisco.

Entre 2014 a 2017, a corrupção no sector dos combustíveis através da reimportação ilegal custou aos cofres do Estado pelo menos 4,134 milhões de meticals em fuga ao fisco.

Por outro lado, a Petromoc, empresa participada em 80% pelo Estado, desempenha papel fundamental na importação, armazenamento e distribuição de combustíveis mas a sua situação financeira que pode ser considerada de falência técnica constitui um custo adicional tanto para as outras gasolinas quanto para o governo. Uma das principais causas da falência da Petromoc é a corrupção e os custos daí resultantes são imputados ao consumidor final, através do preço de venda dos combustíveis ao público.

No sector de energia eléctrica, apesar do país produzir o suficiente para o consumo interno, verifica-se défice de energia eléctrica para os moçambicanos, pois, 75% dessa produção é exportada pela HCB. A produção própria da EDM é ínfima.

Consequentemente, a empresa Electricidade de Moçambique é forçada a adquirir energia eléctrica de IPP's para compensar o défice. De 2014-2018, a EDM gastou 21 milhões de meticals com a aquisição de electricidade dos IPP's, a preços 3 a 4 vezes acima do praticado pela HCB. Isto tem efeitos directos no preço da venda de energia ao público. Não há concurso público para a aquisição de energia dos IPP's e a EDM é obrigada por Lei a comprar toda a energia produzida por estas, sem poder negociar o preço. Entre os beneficiários dos IPP's estão antigos dirigentes do Estado que podem ter influenciado as decisões sectoriais para permitir que a EDM comprasse energia eléctrica das IPP's em detrimento da energia eléctrica da HCB. Os termos dos contratos de compra e venda de energia eléctrica entre os IPP's e a EDM não são conhecidos publicamente.

A EDM gasta mais dinheiro a comprar menos energia eléctrica dos IPPs e gasta menos dinheiro a comprar mais energia eléctrica da HCB. Apesar da EDM ser acionista maioritário da HCB com 85%, não consegue rever a situação, o que pressupõe que a EDM é apenas acionista de jure e não de facto. Em última instância a decisão do sector é tomada por uma outra entidade.

Há ainda corrupção na EDM, a destacar, a sobre facturação na aquisição de contadores e de outros bens e serviços. De 2014 a 2017, estima-se que somente de sobre facturação na aquisição de contadores, a EDM gastou 10 milhões de dólares anualmente. Estas despesas são imputadas na factura do consumidor final moçambicano, a quarta mais elevada da África Austral.

O Governo não paga o consumo de energia fornecida pela EDM, transferindo indirectamente os custos para os clientes particulares. A dívida do Governo com a EDM ascidia a 42 milhões de dólares no final do exercício económico de 2017.

Não tem sido observada a intervenção do regulador do sector energético em matérias específicas como o estabelecimento e a aprovação das tarifas e preços de energia, gás e produtos petrolíferos, garantido a sua aplicação conforme o previsto na lei.

Assim, recomenda-se que,

No sector dos combustíveis:

- Adopção na integra do Diploma 50/2017 de 11 de Julho, principalmente na componente de liberalização de financiamento no processo de aquisição de combustíveis;
- Revisão da estrutura de preço dos combustíveis, retirando custos que não deviam ser imputados ao consumidor, por forma a minimizar o preço;
- Intensificação do controlo na marcação de combustíveis por forma a minimizar os riscos de fuga ao fisco;
- A participação da Petromoc como distribuidora deve ser clarificada e revista tendo em conta a situação financeira desta e o peso que tem estado a representar no custo de aquisição de combustíveis pelos cidadãos.

No sector de energia:

- O Governo deve negociar imediatamente (antes de 2029) a revisão do contrato de fornecimento de energia eléctrica da HCB à ESKOM, de modo a aumentar a quota de energia destinada ao consumo interno, o que tornará a electricidade mais acessível ao público quer em termos de disponibilidade, quer em termos de preço.
- A EDM deve investir na geração de energia eléctrica a partir do gás natural, carvão e de outras fontes alternativas para reduzir a sua dependência da energia produzida pela HCB e pelos IPP's. Estas medidas vão tornar a energia eléctrica relativamente mais acessível ao público em termos de preços.
- O preço de venda de energia eléctrica dos IPP's para EDM deve ser revisto em baixa para não sufocar o consumidor final e deve ser fixado com base em critérios clara e publicamente conhecidos; ou alternativamente os IPP's devem fornecer energia eléctrica directamente às grandes empresas como sucede com a MOZAL.
- O Governo deve pagar o consumo de energia da EDM de modo a permitir a sustentabilidade da empresa e evitar que a dívida das entidades públicas seja indirectamente transferida para o cidadão.

Quanto ao papel de regulador:

- Que o regulador inicie de imediato o exercício das suas atribuições e competências no sector energético conforme previsto na lei, sobretudo no que tange a área dos combustíveis

líquidos (gasolina e gasóleo ou diesel), principalmente e energia eléctrica, em que o incremento dos preços tem vindo a afectar de forma directa e indirectamente o nível ou qualidade de vida dos cidadãos.

- Que o Governo seja apenas um "player" no sector energético através das respectivas empresas públicas, franqueando desse modo as portas para a entrada de empresas privadas para o desenvolvimento de actividades no sector energético em igualdade de circunstâncias e que dessa forma se exima de ser "arbitro e jogador" em simultâneo, o que obriga a que seja uma entidade independente ou, ao menos, suficientemente autónoma que tenha a competência de definir as "regras de jogo" e sobretudo proteger os interesses dos consumidores finais ou de último recurso no que tange a fixação de tarifas e preços.

Endnotes

- 1 CIP (2016), Importação de Combustíveis Líquidos, Quadro institucional, processos, riscos, perspectivas, disponível em https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/07/combustiveis_liquidos.pdf (Consultado a 27 de Novembro de 2018)
- 2 https://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2018/07/para-credelec-compr%C3%A1vamos-contadores-a-120-d%C3%B3lares-quando-custam-30.html (consultado a 28/11/18)
- 3 Inflação média 12 meses
- 4 Até a data de publicação nenhuma das instituições contactadas respondeu as questões enviadas.
- 5 <http://www.portaldogoverno.gov.mz>
- 6 <http://opais.sapo.mz/governo-ja-pagou-mais-da-metade-do-que-deve-as-gasolineiras->
- 7 Apesar deste ajustamento em alta, o Governo pretende continuar a proteger os sectores mais necessitados, nomeadamente o transporte semi-colectivo de passageiros, os agricultores, a geração de energia nos distritos (grupos geradores), e a pesca artesanal.
- 8 <http://www.mef.gov.mz/>
- 9 CIP (2016), Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana: Por quê é que é importante combater a corrupção num clima de fragilidade fiscal, opt cit
- 10 CIP (2016), Importação de Combustíveis Líquidos, Quadro institucional, processos, riscos, perspectivas, disponível em https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/07/combustiveis_liquidos.pdf (Consultado a 27 de Novembro de 2018)
- 11 Cost Insurance Freight
- 12 CIP (2016), Importação de Combustíveis Líquidos, Quadro institucional, processos, riscos, perspectivas, opt cit
- 13 Dados recolhidos em entrevistas a fontes internas do Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME) e da Autoridade Tributária (AT), que forma a equipa conjunta de fiscalização dos combustíveis em trânsito.
- 14 Dados recolhidos de fontes internas do MIREME e da AT
- 15 Segundo fontes consultadas da Procuradoria Geral da República (PGR), está em curso a instrução preparatória sob o número 372/11/P/17 que visa investigar a corrupção na Petromoc em 2008-2016.
- 16 https://www.imopetro.co.mz/?page_id=3980
- 17 Sobreestadia - é a indemnização paga pelo tempo que exceder das estadias nas operações de carga e descarga de um navio, conforme estiver estipulado a priori.
- 18 <http://opais.sapo.mz/perspectivamos-novas-subidas-de-combustiveis-devido-ao-nervosismo-nos-mercados>
- 19 Fonte
- 20 http://www.bancomoc.mz/fm_pgLink.aspx?id=222
- 21 Entrevistas (Puma, Total e BP)
- 22 Decreto 45/2012 de 28 de Dezembro
- 23 Preço real – preço do combustível nas terminais portuárias em Moçambique.
- 24 Nhamire, B. e Mosca J. (2014) Electricidade de Moçambique: mau serviço, não transparente e politizada; CIP: Maputo
- 25 Este consumo é referente a 2017/2018 e varia por ano dado ao aumento contínuo de consumidores com as novas ligações.
- 26 Southern Africa Power Poll, 2016/17

27 Aviso da EDM de 14 de Agosto de 2017

28 Para se ter ideia, basta uma família ter uma geleira ou congelador, três lâmpadas e um televisor para consumir por dia acima de 3,5 kWh, superar a barreira da tarifa social e perder o direito ao subsídio.

29 Fontes consultadas da EDM

30 CIP (2014) Electricidade de Moçambique: mau serviço, não transparente e politizada , disponível em https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/11/339_Relato%CC%81rio_Electricidade_de_Moc%C-C%A7ambique.pdf (consultado a 27/11/18).

31 http://www.pgr.gov.mz/images/documentos/informe-anual/Informe_pgr_2017.pdf

32 O então PCA da EDM, Mateus Magala, que tentou mudar a forma de gestão corrupta da empresa, denunciou que a empresa vinha adquirindo contadores de energia eléctrica com sobrefacturação. Não disse quantos contadores foram adquiridos em sobrefacturação mas informou que a cada contador com custo real de 20 dólares, eram adicionados 100 dólares, passando a custar 120 dólares.

33 Em entrevista ao Jornal Domingo, de 8.7.18, o então Presidente de Conselho de Administração da EDM afirmou que a empresa pagava 120 dólares por cada contador de Credelec, cujo preço é de 20 dólares, o que significa que a cada contador comprado, eram desviados 100 dólares. Magala afirmou que a sobrefacturação era praticada em toda a cadeia de aquisições da empresa. Estimando apenas as perdas na sobrefacturação dos contadores de Credelec, a EDM faz cerca de 120 mil novas ligações por ano, sendo que pelo menos 100 mil novas ligações são de Credelec. Assim, pelos nossos cálculos, a EDM gastava em média 10 milhões de dólares por ano em sobrefacturação de contadores para novas ligações de Credelec.

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Embaixada da Suíça em Moçambique


Canada
Embaixada do Canadá


EMBAIXADA DA NORUEGA


SUÉCIA

 OXFAM


PROGRAMA DE AÇÕES PARA UMA
GOVERNAÇÃO INCLUSIVA E RESPONSÁVEL


UKaid
from the British people