



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Os desafios do novo ministro dos Transportes e Comunicações

- Uma análise do Sector Empresarial do Estado, Parcerias Público Privadas e Entidades Reguladoras

Introdução

Um Ministro dos Transportes e Comunicações (MTC) exerce a tutela de instituições que lidam com matéria diversa desde o transporte (aéreo, ferroviário, marítimo e fluvial), serviços aeroportuários, telecomunicações, Parcerias Público Privadas (PPP) sectoriais e até autoridades reguladoras. O presente texto é uma breve análise dos desafios do recém-nomeado Ministro dos Transportes e Comunicações, Mateus Magala.

Magala tornou-se conhecido entre os moçambicanos quando exerceu as funções de Presidente de Conselho de Administração (PCA) da Electricidade de Moçambique – Empresa Pública EDM-EP, onde defendeu a bandeira de integridade e transparência na gestão da coisa pública. A sua nomeação para MTC é recebida com grandes expectativas pela sociedade. Espera-se que venha a contribuir para reformas profundas e urgentes.

Neste texto, o CIP apresenta e analisa os desafios que o novo MTC irá encontrar no Sector Empresarial do Estado, nas Parcerias Público-Privadas e nas entidades de regulação do sector dos Transportes de Comunicação. Estas três áreas são objecto de pesquisa do CIP, pelo que a análise é baseada, sobretudo, em pesquisas anteriores realizadas no sector dos Transportes e Comunicações. O texto está estruturado em três áreas: Sector Empresarial do Estado, PPP e entidades de regulação.

Promover reformas no Sector Empresarial do Estado

O Ministério dos Transportes e Comunicações (MTC) é o órgão central do Estado responsável pela planificação, coordenação e execução de políticas, estratégias e planos de actividades nas áreas dos transportes rodoviários, ferroviários, hidroviários, aéreos, infraestruturas portuárias e aeroportuárias¹.

O Ministro do sector dos Transportes e Comunicações exerce a tutela das empresas públicas e das empresas maioritariamente participadas pelo Estado nestes sectores. As mais destacadas são a empresa Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique

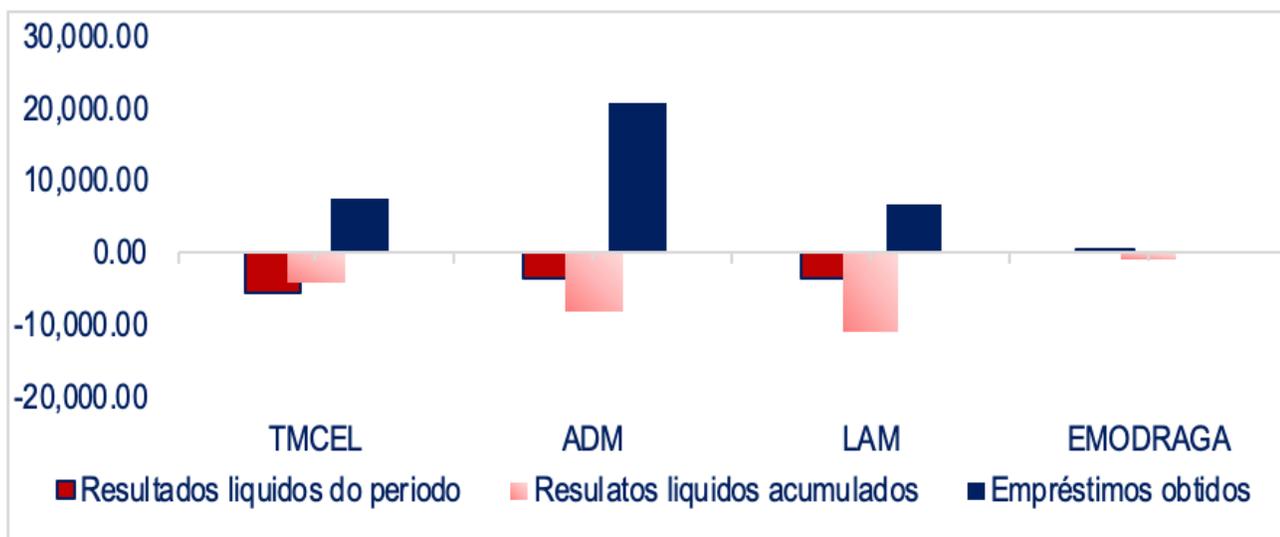
¹ BR no 123 I série de 22 de Junho de 2018. Comissão interministerial da reforma da administração pública resolução n 20/2018 de 22 de junho

(CFM), Aeroportos de Moçambique (ADM), Correios de Moçambique (CM) ², Empresa Moçambicana de Dragagem (EMODRAGA), Moçambique Telecom (TMCEL) e Linhas Aéreas de Moçambique (LAM).

Do total de 24 empresas do Sector Empresarial do Estado, o MTC tutela 6, sendo 4 públicas Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique (CFM), Aeroportos de Moçambique (ADM), Correios de Moçambique (CM), Empresa Moçambicana de Dragagem (EMODRAGA) e 2 maioritariamente participadas (TMCEL -Moçambique Telecom e Linhas Aéreas de Moçambique (LAM). Destas empresas, destacam-se a TMCEL e a LAM, que apresentam problemas de gestão financeira com registo sistemáticos de resultados negativos nos últimos anos, dívidas acumuladas com bancos, trabalhadores e com o Estado. Estes factores reflectem-se em constantes atrasos salariais, descontentamentos dos colaboradores.

Os relatórios e contas de 2020 (reflectidos no gráfico 1) das empresas TMCEL, ADM, LAM revelam que, dada a degradação do desempenho das empresas sob tutela do MTC, há possibilidade de estes aumentarem os passivos do Governo devido à incapacidade destas em pagar as suas obrigações financeiras.

Tabela 1: Desempenho das empresas, 2020 (em milhões de MT).



Fonte: Relatórios e conta das empresas, 2020.

Os riscos para as finanças públicas agravam-se pelo facto destas empresas tuteladas pelo MTC não efectuarem o pagamento de dividendos ao Estado. Em 2020, apenas a empresa CFM pagou os dividendos de 887,9 milhões de MT, cerca de 6% de todo o capital social da empresa³.

O contexto macroeconómico nacional e internacional em que o novo ministro toma posse é marcado por uma inflação elevada, de cerca de 9,31%, para o mês de Maio, sendo a divisão dos transportes a que apresenta maior variação, cerca de 13,65%⁴. Associado a isto estão as oscilações do preço dos combustíveis, a nível internacional, com impacto na economia nacional. Estes aumentos têm uma grande ênfase para o sector dos transportes. Todos estes factores tornam ainda mais desafiador o cumprimento das competências deste sector.

Sendo o sector de transportes chave para o crescimento e o desenvolvimento do país, associado ao facto do sector empresarial do estado estar composto significativamente por empresas deste sector, é necessário que o novo ministro desenvolva acções concretas e urgentes que garantam maior transparência e integridade na gestão dos fundos públicos.

² Empresa dissolvida através pelo decreto nº 32/2021 de 31 de Dezembro)

³ Ministério da Economia e Finanças (2020). Conta Geral do Estado. Maputo

⁴ INE (2022). Índice de Preço no Consumidor (IPC). Disponível em <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-economicas/indice-de-preco-no-consumidor> [Consultado a 14 de Junho de 2022, às 18h57]

A experiência do novo Ministro na área de transportes, infraestruturas e desenhos de estratégias de desenvolvimento poderá contribuir para a concretização das suas competências. Não será a curto prazo que o novo ministro tornará as empresas sob sua tutela rentáveis e com uma melhor gestão, mas há decisões concretas que pode tomar de imediato, conducentes à boa gestão das empresas públicas e das empresas maioritariamente participadas pelo Estado, nos sectores dos Transportes e comunicações. Destacamos as seguintes:

- Reestruturação financeira administrativa da empresa **Linhas aéreas de Moçambique (LAM)**. Esta empresa para além de problemas de gestão técnica das aeronaves, com problemas constantes de avarias, apresenta elevados níveis de endividamento. O Conselho de Administração mostrou-se incapaz de traçar estratégias para o saneamento da empresa⁵.
- Melhorar a gestão dos **transportes públicos rodoviários**. Neste momento o Governo encontra-se endividado com as gasoleiras⁶ e as empresas gestoras dos transportes públicos ameaçam com constantes subidas das tarifas devido ao aumento do preço dos combustíveis.
- Revitalizar o **transporte marítimo** (estrada nacional número zero) e **ferroviário**, principalmente de passageiros e de mercadoria, a nível nacional, como forma de reduzir o fluxo rodoviário e dessa forma reduzir os custos dos transportes usando, de forma intensiva, os recursos naturais de que o país dispõe.

Exercer maior controlo e promover transparência das Parcerias Público-Privadas

O Sector dos Transportes e Comunicações contém as maiores e as mais importantes Parcerias Público-Privadas (PPP), nomeadamente as concessões ferro-portuárias. Os dois principais portos de Moçambique, o porto de Maputo e o Porto da Beira, são geridos em forma de PPP. O mesmo acontece com importantes linhas férreas, como o Corredor de Desenvolvimento do Norte e o Corredor Logístico de Nacala, entre outros⁷.

O Ministro dos Transportes e Comunicações exerce a tutela sectorial das PPP dos seus sectores, enquanto o Ministro das Finanças exerce a tutela financeira das PPP. As PPP têm sido geridas de forma pouco transparente, não havendo informação das receitas que geram para o Estado.

No caso das PPPs do sector dos transportes, estudos realizados pelo CIP mostram que as PPP são usadas como *rent-seeking* pelas elites políticas do país, que manipulam a legislação para tirar benefícios das concessões, prejudicando o Estado⁸ e o cidadão⁹.

No âmbito da transparência das PPP, a Lei prevê que as PPP devem ter enquadramento no Orçamento do Estado e a Conta Geral do Estado deve reportar a execução e o desempenho das PPP¹⁰. Contudo, passados 10 anos desde que a Lei das PPP foi aprovada isso não se efectua.

Embora este seja um problema global de todas as PPP, o Ministro dos Transportes e Comunicações pode promover a reforma a partir das PPP sob sua tutela.

⁵ <https://www.opais.co.mz/lam-ainda-nao-sabe-o-que-fazer-com-altas-dividas/> [Consultado a 14 de Junho de 2022, às 18h57]

⁶ <https://www.opais.co.mz/governo-deve-cerca-de-3-mil-milhoes-de-meticais-as-gasolineiras/> [Consultado a 14 de Junho de 2022, às 16h22]

⁷ <https://www.cfm.co.mz/index.php/pt/concessoes> [Consultado a 14 de Junho de 2022, às 18h12]

⁸ CIP. (2015). PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: UM INVESTIMENTO NECESSÁRIO MAS PROBLEMÁTICO EM MOÇAMBIQUE. Disponível <https://www.cipmoz.org/pt/2015/12/22/parcerias-publico-privadas-um-investimento-necessario-mas-problematico-em-moçambique/> [Consultado a 14 de Junho de 2022, às 18h37]

⁹ CIP (2022). Aumento do preço de chapas de matrícula é resultado de rent-seeking nas Parcerias-Público Privadas. Disponível em <https://www.cipmoz.org/pt/2022/05/03/aumento-do-preco-de-chapas-de-matricula-e-resultado-de-rent-seeing-nas-parcerias-publico-privadas/> [Consultado a 14 de Junho de 2022, às 18h37]

¹⁰ Cfr. Art. 24 da Lei n. 15/2011, de 10 de Agosto, a Lei das PPP

Libertar entidades de regulação da tutela Governamental

O Ministro dos Transportes e Comunicações exerce a tutela sectorial das entidades reguladoras dos sectores de transportes e comunicações, nomeadamente o Instituto Nacional dos Transportes Rodoviários (INATRO)¹¹, o Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC) e o Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique¹².

O INATRO é, nos termos da Lei, responsável por regular, fiscalizar e supervisionar as actividades desenvolvidas no ramo dos transportes rodoviários visando satisfazer as necessidades de mobilidade de pessoas e bens, com garantia de segurança, de qualidade e dos direitos dos utilizadores dos transportes rodoviário¹³. O ministro de tutela tem, dentre vários, os poderes de aprovar as políticas gerais, os planos anuais e plurianuais, bem como os respectivos orçamentos; proceder ao controlo do desempenho, em especial quanto ao cumprimento dos fins e dos objectivos estabelecidos; revogar ou extinguir os efeitos dos actos ilegais, praticados pelos órgãos do instituto, nas matérias de sua competência; exercer acção disciplinar sobre os membros dos órgãos do instituto; ordenar a realização de acções de inspecção, fiscalização ou auditoria dos actos praticados pelos órgãos; e ordenar a realização de inquéritos ou sindicâncias aos serviços¹⁴.

O INATRO tem tido um desempenho muito negativo nos últimos anos que vai desde os casos de venda de cartas de condução¹⁵ à prestação de serviços de péssima qualidade para os utentes¹⁶. Caberá a Mateus Magala introduzir reformas profundas no INATRO para que esta instituição preste serviços de qualidade ao cidadão.

Por sua vez, o INCM exerce a regulação, supervisão, fiscalização, sancionamento e representação dos sectores postal e de telecomunicações, bem como a gestão do espectro de frequências radioeléctricas e a numeração.

Uma recente decisão do INCM de mandar as operadoras cortar bónus oferecidos aos clientes pelas empresas de telefonia móvel foi questionada pelo público e de certa forma foi vista como uma forma de beneficiar a TMCEL, empresa de telefonia móvel maioritariamente participada pelo Estado¹⁷.

O Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC) exerce as funções de Autoridade Reguladora da Aviação Civil (ARAC) e tem a função de defender os direitos/interesses dos passageiros. A questão que se coloca é, sendo a ARAC tutelada pelo mesmo ministro que tutela a LAM, terá aquela a autonomia que se exige a uma entidade reguladora quando o assunto opõe a LAM e os passageiros? Ao que se tem visto, a ARAC deixa que a LAM prejudique os utentes dos seus serviços sem intervir para regular de forma proactiva¹⁸.

Entretanto, o problema central com a regulação é que esta não pode ser exercida por entidades tuteladas por membros do Governo. As autoridades reguladoras devem ser independentes do Governo para que a sua actuação não seja confundida com acções políticas do Governo. Ainda que este problema seja global (de vários outros sectores), o novo Ministro dos Transportes e Comunicações poderá ter um papel importante de propor ao Conselho de Ministros que liberte as entidades reguladoras da tutela de ministros.

11 Cfr. Art. 5 do Decreto n.º 47/2021 de 5 de Julho, que Cria o Instituto Nacional dos Transportes Rodoviários, Instituto Público,

12 <https://www.incm.gov.mz/index.php/incm/apresentacao> [Consultado a 14 de Junho de 2022, às 16h13]

13 Cfr. Art. Do Decreto n.º 47/2021 de 5 de Julho

14 Cfr. Número 1 do art. 5, do Decreto n.º 47/2021, de 5 de Julho

15 Venda de cartas de condução leva 16 funcionários do INATRO aos calabouços, in Carta de Moçambique, edição de 07 de Julho de 2021, Disponível em <https://www.cartamz.com/index.php/economia-e-negocios/item/8315-venda-de-cartas-de-conducao-leva-16-funcionarios-do-inatro-aos-calaboucos> [Consultado a 14 de Junho de 2022, às 16h128]

16 CARTAS DE CONDUÇÃO, in TV Miramar, Fala Moçambique, edição de 09/02/21, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=KlyV3N-Dl8Y> [Consultado a 14 de Junho de 2022, às 16h13]

17 INCM: Operadoras de telefonia móvel vão mesmo reajustar bónus no final deste mês, in Carta de Moçambique de 10 de Agosto de 2021, disponível em <https://cartamz.com/index.php/economia-e-negocios/item/8595-incm-operadoras-de-telefonia-movel-vaio-mesmo-reajustar-bonus-no-final-deste-mes> [Consultado a 14 de Junho de 2022, às 16h49].

18 CIP (2022). Novo Regulamento de Bagagens da LAM: Autoridade Reguladora da Aviação Civil Deve Defender os Direitos dos Utentes do Transporte Aéreo. Disponível em <https://www.cipmoz.org/pt/2022/02/16/novo-regulamento-de-bagagens-da-lam-autoridade-reguladora-da-aviacao-civil-deve-defender-os-direitos-dos-utentes-do-transporte-aereo/> [Consultado a 14 de Junho de 2022, às 19h00].

Mateus Magala entra para um sector onde existe regulação. No entanto, como todos os sectores económicos regulados em Moçambique, a que não foge à regra o dos Transportes e Comunicações que ele vai dirigir, o Governo coloca de forma sub-reptícia controlos que não deviam existir. Para que o Sector dos Transportes e Comunicações estivesse suficientemente regulado e fôsse revelando e evitando muitos dos problemas de que o mesmo padece não devia existir qualquer tutela, sobretudo de mérito, ou seja, aquela em que o órgão tutelar é, como no caso, o Ministro que superintende a área dos transportes e comunicações¹⁹.

Se o Instituto Nacional dos Transportes Rodoviários (INATRO) e o Instituto de Comunicações de Moçambique fossem órgãos independentes ou, pelo menos, com suficiente autonomia, retirando -lhes o mecanismo da tutela, esta entidade estariam em condições de revelar com a necessária competência os problemas do sector. Contudo, não é o que acontece. O único mecanismo de articulação que devia existir entre o Governo e o INATRO e o INCM seria da necessidade do regulador aplicar as políticas públicas do executivo para o sector dos transportes.

A experiência internacional de Mateus Magala poderá ajudá-lo a compreender e a fazer compreender aos seus pares no Conselho de Ministros que não é função de membros do Governo exercer a tutela de entidades reguladoras.

Pelo que, em termos práticos, Magala devia dar maior autonomia ao INATRO, INCM e ARAC e confiar a estas instituições a tarefa de expurgar os problemas do sector dos transportes e comunicações. O que sucede é que o INATRO, como instituto público, e o INCM e ARAC são extensões do Governo e Magala não os terá, por essa via, como interlocutores válidos para, de forma independente, apontarem os problemas e as soluções para o sector, acabando o regulador por funcionar na lógica do Governo. Ou seja, Magala devia usar estes órgãos reguladores como verdadeiros olheiros do sector que vai dirigir e não como entidades que lhe devem subserviência. É uma missão difícil e provavelmente poderá levar tempo, mas pode ser iniciado agora.

Concluindo

De uma forma geral, o maior desafio do novo ministro dos Transportes e Comunicações será o de introduzir reformas imediatas ou estruturais num sector dominado por interesses económicos das elites políticas, que se beneficiam de negócios de *rent-seeking*. Isto é agravado pelo facto de o Presidente que o nomeia encontrar-se a meio do seu último mandato, não sobrando muito tempo para a implementação de eventuais reformas.

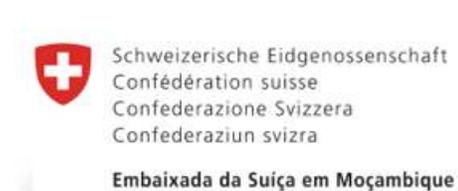
Portanto, mais do que a sua competência técnica, Mateus Magala deverá mostrar capacidade política para mobilizar apoio político de modo a introduzir as reformas necessárias num sector em que a *performance* dos seus antecessores ficou muito aquém das expectativas.

¹⁹ n. 1 do Artigo 5 do Decreto n. 47/2021, de 5 de Julho que estabelece que “O INATRO, I.P. é tutelado sectorialmente pelo Ministro que superintende a área dos transportes ...”, conjugado com o n. 1 do Artigo 5 do Decreto n. 39/2001, de 17 de Junho que estabelece que “O INCM é tutelado sectorialmente pelo Ministro que superintende a área das comunicações ...”.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autores: Borges Nhamirre, Gift Essinalo, Estrela Charles e Baltazar Fael

Revisão de pares: Edson Cortez

Revisão linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391
[f](#)@CIP.Mozambique [t](#)@CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique