



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

ANTICORRUPÇÃO

22 de Agosto de 2023 | Edição nrº 15 | Distribuição Gratuita | www.cipmoz.org

Fragilidades do quadro legal e institucional criam condições para o financiamento político ilícito em Moçambique

*Por: Baltazar Fael, Borges Nhamirre e Aldemiro Bande

Breve contextualização de ordem legal

Em Moçambique não existe uma lei que regula, de forma específica, o financiamento político, concretamente dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. Por esse facto, a regulação do financiamento político encontra-se dispersa, actualmente, por três diplomas legais, mormente na Lei n.º 7/91, de 23 de Janeiro¹, Lei n.º 2/2019, de 31 de Maio² e na Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio³.

No entanto, os três diplomas legais acima referidos regulam o financiamento político de forma deficitária. Fundamentalmente procuram fazer face à regulação do financiamento público, que tem que ver com a gestão e o destino dos fundos provenientes do Estado, deixando de regular o financiamento adveniente de fontes privadas. Ou seja, não existe regulação concreta do financiamento político privado em Moçambique.

Neste sentido, há que fazer os seguintes questionamentos: a quem beneficia a desregulação total do financiamento político privado em Moçambique? Por que é que não é aprovado um regime jurídico específico para o financiamento político em Moçambique? A quem é que beneficia a não revisão da Lei n.º 7/91, de 23 de Janeiro, passados cerca de 32 anos da sua aprovação?

É de referir que a legislação em Moçambique adoptou a forma de financiamento misto: privado e público. Neste caso, existe uma maior exigência para que o quadro legal sobre a matéria preveja controlos mais apertados sobre o financiamento privado. É que ao não existir um controlo efectivo sobre esta forma de financiamento, existe maior possibilidade de os partidos políticos e as campanhas eleitorais serem financiadas por fundos de origem ilícita, advindos, por exemplo da prática de actos de corrupção ou crimes conexos, ou ainda de outras formas de criminalidade.

Outrossim, há necessidade de garantir a existência de um órgão de controlo independente para fiscalizar de forma eficaz o financiamento político. No caso moçambicano essa competência

1 Lei n.º 7/91, de 23 Janeiro (estabelece o quadro jurídico para a formação e actividade dos partidos políticos)

2 Lei n.º 2/2019, de 31 de Maio (estabelece o quadro jurídico para a eleição do Presidente da República e dos deputados da Assembleia da República).

3 Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio (Estabelece o quadro jurídico para a eleição dos membros da Assembleia Provincial e do Governo de Província).

4 Cfr. Artigo 18 (in fine) da Lei n.º 7/91, de 23 de Janeiro.

é atribuída, por lei, à Comissão Nacional de Eleições (CNE), no caso do financiamento das campanhas eleitorais. Entretanto, devido à sua composição, essencialmente partidária, a CNE não pode ser considerado como um órgão imune a pressões no exercício das suas funções de fiscalização/apreciação das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. O referido órgão deve ter competência para, de forma eficiente, fiscalizar, investigar situações irregulares e, se necessário, instaurar procedimentos legais e aplicar as sanções cabíveis.

Sobre a deficiente regulação do financiamento dos partidos políticos

Em Moçambique não existem limites para o financiamento político privado. É por este facto que existe alta probabilidade de existência de situações de financiamento ilícito ou ilegal, não passível de escrutínio. A lei dos partidos políticos só obriga que seja declarada a origem dos fundos/receitas⁴, sem fixar qualquer limite em termos de montante.

A maior abertura observada na lei dos partidos políticos para a ocorrência de situações de financiamento ilícito está patente na alínea d) do artigo 17 que, para além das formas de financiamento a que faz referência de forma directa, se refere a “outras formas de financiamento”. Trata-se de uma disposição legal que abre espaço a várias interpretações e entendimentos. É que a indicação das formas de financiamento deve ser numa base fechada, não permitindo interpretações dúbias ou múltiplas. Assim, a pergunta mais óbvia que se pode fazer é a de saber a que outras formas de financiamento a lei pretende aludir. Por exemplo, a alínea d) do artigo 17, referida, poderia ter a seguinte redacção para evitar equívocos e não permitir o recurso a formas de financiamento ilícito: “outras formas de financiamento legalmente previstas”.

O previsto na alínea d) do artigo 17, acima referido, é um dos exemplos que conduz à necessidade premente de criação de um regime jurídico específico sobre o financiamento dos partidos políticos que regule esta matéria de forma exaustiva e que, dessa forma, possa conduzir à existência de controlos eficazes de todos os recursos financeiros arrecadados pelas organizações políticas em Moçambique.

Por exemplo, Egidio Guambe questiona a disposição equívoca da alínea d) do artigo 17 da lei dos partidos políticos da seguinte forma **“O quadro legal de financiamento aos partidos políticos não define precisamente a que se refere por “outras formas de financiamento” dos partidos políticos. Pode-se subentender que “outras formas de financiamento” sejam os “apoios indirectos”**⁵. Trata-se de uma situação demasiado ambígua onde não devia existir margem para dúvidas ou questionamentos, pelos perigos subjacentes à existência de controlos ineficientes das contas dos partidos políticos.

Financiamento das campanhas eleitorais apresenta os mesmos problemas do financiamento dos partidos políticos

A despeito do que acontece com os partidos políticos, não existem quaisquer limites em termos de fundos que possam ser arrecadados para o financiamento privado das campanhas eleitorais.

Por exemplo, o partido Frelimo tem recorrido, amiúde, a angariação de fundos por meio da realização de galas na altura em que se aproxima a realização de campanhas eleitorais. Nesses eventos procede-se à venda de lugares e leiloam-se bens que são arrematados pelos seus militantes por valores, por vezes, excessivamente altos⁶. Há necessidade de questionar se esta forma de angariação de fundos é legal. É que a lei não prevê a realização de galas como uma das formas de angariação de fundos para financiar as campanhas eleitorais. No caso da Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais portuguesa, a actividade de angariação de fundos está prevista de forma tácita⁷

Outra forma a que o partido Frelimo tem recorrido para a angariação de fundos visando financiar as campanhas eleitorais é através de listas para contribuições (diferente de quotização), fixando, até, limites para o efeito. Será que existe alguma licitude nestas práticas? Não serão verdadeiras formas de extorsão indirecta?

O financiamento político e o mecanismo de prestação de contas

A fraca regulação do financiamento político podia ser compensada com a existência de um mecanismo mais eficaz de controlo das contas, tanto dos partidos políticos como das campanhas eleitorais. O que se observa é que existe a possibilidade de haver um controlo mais eficaz sobre o financiamento público uma vez que o Estado é que aloca/destina os recursos/verbas para os partidos políticos e para as campanhas eleitorais. Como se tem conhecimento dos quantitativos, isso possibilita a existência de um controlo mais eficaz sobre as despesas realizadas. Através das leis 2/2019 e 3/2019, o Estado atribuiu competências a Comissão Nacional de Eleições (CNE) para apreciar as contas das campanhas eleitorais⁸.

No entanto, em termos práticos, a CNE não exerce controlo sobre a totalidade dos fundos destinados às campanhas eleitorais, uma vez que com o actual figurino legal, de total desregulação do financiamento privado/individual, este acaba ficando fora de qualquer possibilidade de controlo.

No que diz respeito aos partidos políticos, a respectiva lei remete o mecanismo de prestação de contas às regras gerais existentes na Administração Pública⁹. No entanto, em caso de os partidos políticos não cumprirem com a sua obrigação de apresentar as contas¹⁰, a lei não fixa nenhum mecanismo sancionatório, o que torna essa obrigação de cumprimento facultativo.

Com as deficiências acima aludidas, no concernente ao financiamento político na vertente privada, a lei moçambicana acaba sendo bastante porosa (uma espécie de queijo suíço), atendendo que acaba atribuindo à CNE a competência para “apreciar” as contas das campanhas eleitorais visando aferir da sua regularidade¹¹ e não de as fiscalizar efectivamente. Se a CNE tivesse um poder de fiscalização efectiva, poderia, por exemplo, ser-lhe atribuída competência para sancionar ou iniciar um procedimento sancionatório para as situações em que as contas apresentadas infermassem de irregularidades ou não fossem apresentadas.

A este propósito, Olufunto Akinduro, da organização não-governamental sul-africana EISA, referiu que em Moçambique “Se observar a eficiência da Comissão Nacional Eleitoral no controlo dos partidos políticos, verá que é muito fraca. Há muito dinheiro privado para apoiar os partidos, mas nenhum mecanismo de controlo para garantir que nenhum dinheiro proveniente de corrupção seja incorporado ao processo eleitoral”¹². Esta situação é bastante sintomática em Moçambique onde os entes concorrentes às eleições, como os partidos políticos, não têm cultura de prestação de contas porque os mecanismos de controlo/prestação de contas existentes são demasiado ténues.

Em termos práticos, a CNE não é um órgão suficientemente capaz de realizar um controlo efectivo das contas das campanhas eleitorais. Esta função deve estar encarregada a um órgão independente

5 Guambe, Egidio (2021) A quem beneficiam os partidos políticos viabilizados por políticos investidores?, página 6

6 M.A. (2023). Frelimo organiza gala milionária na Matola, Quarta-feira, 09 de Agosto de 2023, jornal Carta, publicado às 6h e 11m.

7 Alínea d) do Artigo 3 e 6 da Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho – portuguesa e alínea d) do n.º 1 do Artigo 16 do mesmo diploma legal.

8 n.º 2 do Artigo 38 da Lei n.º 2/2019 e n.º do Artigo 34 da Lei n.º 3/2019

9 Cfr. n.º 2 do Artigo 20 da Lei n.º 7/91.

10 Alínea c) do n.º 1 do Artigo 16 da Lei n.º 7/91

11 Cfr. n.º 1 do Artigo 41 da Lei n.º 2/2019, de 31 de Maio (republicada) e n.º 1 do Artigo 37 da Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio.

12 Schwikowski, Martina (2019) Quem financia as campanhas eleitorais em África? - <https://www.dw.com/pt-002/quem-financia-as-campanhas-eleitorais-em-%-C3%A1frica/a-50451428>

que poderia funcionar junto do Tribunal Administrativo (TA) ou do Conselho Constitucional, como acontece, por exemplo, em Portugal¹³. A CNE é um órgão de natureza partidária e, por isso, dificilmente pode agir com a independência necessária para exercer a sua função de controlo.

Como o figurino do financiamento político distorce a competição eleitoral

O figurino do financiamento aos partidos políticos tem sérias implicações sobre o jogo político. O acesso a recursos financeiros, que são cruciais para organização da actividade política, determina consideravelmente a performance dos partidos, quer durante as eleições, quer durante a formulação de políticas públicas¹⁴.

Assim, como já referido, num contexto de fraca regulamentação, ou de ausência de um quadro legal robusto que regula a forma como os partidos se financiam, o partido que controla o Estado e os recursos públicos possui vantagens notáveis sobre os demais concorrentes, distorcendo, assim, a competição política, para perpetuar-se no poder¹⁵.

No entanto, enquanto algumas formas de regulamentação do mercado político têm como objectivo criar igualdade de condições entre os partidos durante a competição política ou, simplesmente, nivelar o campo político, outras contribuem para a consolidação dos partidos já estabelecidos, minando assim a competição democrática¹⁶.

O figurino de financiamento político em Moçambique contribui largamente para a limitação da competição político - partidária em benefício do partido no poder e, em alguma medida, dos partidos com assento no parlamento, marginalizando, assim, os partidos menos expressivos. Este fenómeno, designado de “cartelização”¹⁷, foi possível através de dois principais aspectos: i) desenho de critérios de alocação de fundos públicos que favorecem os partidos já estabelecidos e ii) ausência de regulamentação do financiamento privado aos partidos políticos;

Critérios de alocação de fundos públicos beneficiam partidos já estabelecidos

Os critérios de financiamento público aos partidos foram desenhados para beneficiar os partidos já estabelecidos e impedir a entrada de novos *players* na competição política.

Segundo o figurino de financiamento político resultante da Lei dos partidos e da legislação eleitoral, a alocação de fundos públicos aos partidos políticos é feita na seguinte modalidade: a) alocação regular no período entre eleições aos partidos com assentos no parlamento e b) alocação no período eleitoral aos partidos concorrentes às eleições para fins de campanha. Durante muito tempo estes dois tipos de financiamento beneficiaram os partidos já consolidados, em prejuízo dos que têm menor expressão.

No que se refere ao financiamento regular, a Lei dos partidos políticos estabelece, por exemplo, que as verbas do Orçamento Geral do Estado são atribuídas aos partidos políticos proporcionalmente ao número de deputados eleitos para a Assembleia da República¹⁸. Teoricamente, critérios de alocação de fundos públicos baseados na performance dos partidos na eleição anterior visam beneficiar aquelas formações relativamente estabelecidas e evitar a entrada de novos concorrentes no sistema partidário. Assim, com base no disposto na referida Lei, os partidos extraparlamentares são excluídos do financiamento público que decorre no período entre eleições e os partidos menos fortes são penalizados. Segundo observa Guambe (2021) este figurino marginaliza os partidos pequenos e reforça o controlo do espaço público pelos principais partidos, Frelimo e Renamo¹⁹.

No que se refere ao financiamento público à campanha eleitoral, a legislação estabelece que os critérios de alocação dos fundos públicos são definidos pela Comissão Nacional de Eleições. Da análise feita aos critérios de alocação de fundos definidos pela CNE ao longo dos últimos processos eleitorais, constatou-se que, até às eleições gerais de 2009 estes basearam-se na representação parlamentar e na proporção das candidaturas de acordo com os lugares a serem ocupados. Entretanto, uma distribuição baseada no princípio da representação parlamentar resulta numa alocação maior de fundos às formações políticas que conseguiram fazer eleger deputados à Assembleia da República na eleição anterior. Uma aritmética assim baseada beneficia os partidos já consolidados em detrimento de outras formações políticas²⁰.

Em outras palavras, os partidos novos, ou extraparlamentares, que concorram pela primeira vez partem em desvantagem em relação aos partidos com assentos parlamentares na legislatura anterior.

13 Cfr. Artigo 24 da Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho com as suas sucessivas alterações (Lei do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais de Portugal) - https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/FinanciamentoPartidosPoliticospCampanhasEleitorais_Anotado.pdf

14 **International IDEA** (2014) *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. Disponível em: <https://www.idea.int/publications/catalogue/funding-political-parties-and-election-campaigns-handbook-political-finance>. Consultado a 08.Ago.2023

15 **GREENE, K.** (2007) *Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.

16 **NORRIS, P.** (2005) *Building Political Parties: reforming legal regulations and internal rules*. Disponível em: <https://aceproject.org/ero-en/topics/parties-and-candidates/pippa.pdf/view>. Consultado a 17.08.2023

17 **KATZ, R. & MAIR, P.** (2009) *The Cartel Party Thesis Revisited*. Disponível em https://www.academia.edu/36958906/The_Cartel_Party_Thesis_A_Restatement. Consultado a 17.Ago.2023

18 Cfr. Artigos 17 e 20 da Lei 7/1991 de 23 de Setembro

19 **GUAMBE, E.** (2021) *Financiamento político, um dos antidotos da democracia em Moçambique A quem beneficiam os partidos políticos viabilizados por políticos investidores?* https://www.academia.edu/48214260/FINANCIAMENTO_DE_PARTIDOS_EM_MO-CAMBIQUE. Consultado a 17.Ago. 2023

20 **CIP** (2019) *Financiamento Público à Campanha Eleitoral: Não há transparência, prestação de contas nem responsabilização*. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/pt/2019/08/07/financiamento-publico-a-campanha-eleitoral-na-CC%83o-ha-transpare-CC%82ncia-prestac-CC%A7a-CC%83o-de-contas-nem-responsabiliza-CC%A7a-CC%83o/>. Consultado a 17.Ago.2023

Mesmo entre os partidos com assento parlamentar, o grande bolo era alocado ao partido com mais assentos. Uma análise aos montantes alocados às formações políticas que concorriam às eleições legislativas mostra, por exemplo, que os critérios de financiamento público à campanha eleitoral, definidos pela CNE nas eleições de 1999, 2004 e 2009 e 2019, favoreceram os maiores *players* da competição eleitoral em detrimento dos partidos pequenos.

Apenas em 2014, os critérios de alocação de fundos públicos aos partidos deixaram de basear-se nos assentos parlamentares, com a aprovação da Deliberação n.º 58/CNE/2014, de 9 de Julho²¹. Entretanto, o facto de os critérios de alocação de fundos públicos aos partidos serem passíveis de alteração a cada processo eleitoral, mediante deliberação da CNE, torna o regime de financiamento público bastante instável uma vez que pode ser facilmente alterado para distorcer a competição eleitoral. Um exemplo disso é que nas eleições gerais de 2019 a CNE recorreu a critérios secretos e não previstos na Lei para a alocação de fundos públicos aos partidos políticos, o que favoreceu largamente os três partidos com assentos na AR, em prejuízo dos pequenos partidos²².

Conforme se pode depreender, o modelo de financiamento público, seja no período entre as eleições, seja no período eleitoral, não contribui para um sistema partidário vibrante e compromete uma democracia competitiva²³. Os critérios de alocação da verba pública dificultam a entrada de novos actores na competição política e incentiva a proliferação de partidos de ocasião, que surgem apenas para concorrer às eleições e desaparecem logo de seguida. Em última instância, o regime de financiamento político compromete a institucionalização dos partidos políticos da oposição em Moçambique.

Falta de controlo sobre isenções aduaneiras e impunidade podem/estão a contribuir para o financiamento ilícito

No contexto actual do país, que é de alto risco de financiamento ao terrorismo e ao branqueamento de capitais, o risco de financiamento político ilícito aumenta, que se manifesta através da canalização de dinheiro proveniente de actividades ilícitas para financiar os partidos políticos e as campanhas eleitorais.

21 **International IDEA** (2012) Regulating political party financing Some insights from the praxis.

22 **Mozambique Political Process Bulletin** (2019) *CNE gave money to parties in an illegal way*. Disponível em: <https://cipeleicoes.org/eng/2019/10/14/cne-gave-money-to-parties-in-an-illegal-way/>. Consultado a 17.Ago.2023

23 **CIP** (2019) *Financiamento Público à Campanha Eleitoral: Não há transparência, prestação de contas nem responsabilização*. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/pt/2019/08/07/financiamento-publico-a-campanha-eleitoral-na-cc%83o-ha-transparencia-prestacao-cc%82ncia-prestacao-cc%83o-de-contas-nem-responsabilizacao-cc%83o-cc%83o/>. Consultado a 17.Ago.2023

24 CESC (2023): Distribuição de brigadas de acordo com “consensos” partidários, reproduz um recenseamento eleitoral “problemático” para as eleições municipais de 2023 em Moçambique. *Policy Brief*. Disponível em <https://www.facebook.com/100085349784789/posts/pfbid02NeZ47zqDVubrU9EgR3C3dzfCst4MbUuRpfXpY7e-vwYGzAVPUUii352zXwgCkxxvl?mibextid=I6gGtw> (consultado a 17 e Agosto de 2023)

25 Nhamirre, B (2022). Financiamento político ilícito em Moçambique: da manipulação do procurement público à venda de isenções aduaneiras. CIP. Disponível em <https://www.cipmoz.org/pt/2022/05/31/financiamento-politico-ilicito-em-mocambique-da-manipulacao-do-procurement-publico-a-venda-de-isencoes-aduaneiras/> (consultado a 17 e Agosto de 2023)

26 Nhamirre, B (2022). Financiamento... *op.cit*

27 O País (06 de Agosto de 2022). Alfândegas desmascaram “esquemas” de partidos políticos. Disponível em https://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2012/08/alfandegas-desmascaram-esquemas-de-partidos-politicos.html (consultado a 17 e Agosto de 2023)

28 Kupferschmidt, D (2009). Illicit Political Finance and State Capture. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Disponível em <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/illicit-politi-cal-finance-and-state-capture.pdf> [consultado a 17 de Agosto de 2023]

29 Jeco, J. (01 de Outubro de 2014). Em Chemba, Sofala - Professores e enfermeiros obrigados a abandonar postos de trabalho para fazerem campanha da Frelimo. CanalMoz. Disponível em https://web.facebook.com/CanalMoz/posts/pfbid0eEWLuqTQYvrY5BkxhAwsdW1LUBeokGa2ZZyBkK44MRsgXqCNVQc4Tumc3ybEb-JVI?locale=zh_CN (consultado a 17 e Agosto de 2023)

Estudos recentes questionam se “as instituições eleitorais e os partidos políticos não estarão envolvidos no branqueamento de capitais”, através da aquisição de materiais eleitorais de forma fraudulenta²⁴. Investigações realizadas pelo CIP nos últimos 10 anos demonstram que os partidos políticos, que por lei têm direito a beneficiar de isenções aduaneiras na importação de bens, abusam deste direito para facilitar a evasão fiscal de comerciantes que importam mercadorias para o comércio, em nome dos partidos políticos²⁵. Este facto consubstancia uma situação em que os partidos políticos promovem actividades económicas ilícitas, no caso importações ilegais, e beneficiam-se dos proventos destas actividades ilícitas.

Usando uma amostra dos dois últimos ciclos eleitorais (2013/14 e 2018/19), um estudo recente do CIP concluiu que o partido Frelimo gastou 7,6 milhões de dólares em importações de mercadorias diversas. E, destas mercadorias, a Frelimo devia ter pago cerca de 3 milhões de dólares, aproximadamente 163 milhões de meticais²⁶. As importações de mercadorias pelos partidos políticos para posterior comercialização não é prática exclusiva do partido Frelimo. No entanto, este é o partido que mais se beneficia deste negócio, aliado ao facto de gozar de impunidade. Os partidos políticos da oposição envolvidos nestas práticas são sancionados²⁷ entretanto o partido Frelimo, estando no poder, goza de protecção e não é sancionado, apesar de haver denúncias com fortes evidências. É importante salientar que a actual Presidente da Autoridade Tributária de Moçambique (AT) é membro da Comissão Política do partido Frelimo.

As isenções aduaneiras não são a única forma de financiamento político ilícito que se verifica em Moçambique. Segundo Kupferschmidt, D (2009)²⁸, o financiamento político ilícito assume a forma de actos que incluem suborno, coerção e violência e visa desactivar ou capturar funções governamentais para facilitar o controlo de mercados, territórios e políticas públicas.

Neste caso, os casos de isenções aduaneiras podem se enquadrar nos subornos pois agentes comerciais oferecem valores monetários a dirigentes de partidos políticos para estes importarem mercadorias em benefício daqueles (agentes comerciais). Em Moçambique verifica-se, também, o financiamento político através da coerção. Nestes casos, ocorre quando funcionários públicos, principalmente professores e enfermeiros, que constituem a grande massa laboral do Estado, são forçados a contribuir com parte dos seus salários para financiar as actividades do partido no poder²⁹.

É urgente a criação de um regime jurídico específico para o financiamento político em Moçambique

No financiamento político ilícito por suborno há também vários casos de suspeita de envolvimento do partido Frelimo e dos seus candidatos no recebimento de dinheiro de suborno para financiar as suas actividades. O maior e mais emblemático de todos é o caso das dívidas ocultas. O partido Frelimo e o seu candidato presidencial para as eleições de 2014 foram acusados de ter recebido cerca de 11 milhões de dólares da Prinvest³⁰ – uma empresa internacional que procurava fazer negócios multimilionários com o Estado moçambicano. Estes pagamentos não são isolados. Surgem num contexto em que outros altos funcionários do Estado em posições estratégicas de facilitar a realização de negócios da Prinvest também receberam subornos da mesma empresa.

O Ministério Público sancionou criminalmente os demais receptores de subornos, mas o partido Frelimo e o seu candidato ficaram impunes, por alegada falta de lei que puna esta conduta³¹. Não parece haver dúvidas de que o pagamento da Prinvest ao partido Frelimo se tenha tratado de suborno, no sentido lato do termo. Este facto é sustentado pelo facto de os servidores públicos que receberam dinheiro desta mesma empresa terem sido criminalmente responsabilizados por esta conduta. Contudo, a Frelimo e o seu candidato empresarial não foram responsabilizados embora existam suspeitas fundadas de que a Prinvest terá pago suborno com o mesmo interesse com que o fez, por exemplo, aos oficiais dos serviços de inteligência e ao então ministro das Finanças, Manuel Chang, que era para obter a facilidade de realizar negócios.

A falta de investigação do financiamento ilegal ao partido Frelimo, e ao seu candidato presidencial, mais do que a ausência de lei, pode ser explicada no pressuposto de Kupferschmidt, D (2009), segundo o qual, o financiamento político ilícito pode ser visto como uma estratégia para obter vantagens competitivas sobre outros actores políticos e económicos e as organizações que recorrem ao financiamento político ilícito têm influência sobre a governação, evitando ou contornando as regulamentações³².

O facto de o Ministério Público não ter criminalmente processado o partido Frelimo e o seu candidato presidencial revela esses privilégios de que tais entidades gozam. E este não é único exemplo. A Avaliação dos Riscos de Branqueamento de Capitais e de Financiamento ao Terrorismo, realizada pelo Gabinete de Informação Financeira de Moçambique (GIFiM), enumera as actividades que apresentam maior risco para o branqueamento de capitais e para o financiamento ao terrorismo e deixa de fora o financiamento político ilícito.

A exclusão do financiamento político ilícito tem efeitos na regulamentação do sector. A seguir à avaliação de risco, o Governo começou a propor legislação para regular os sectores tidos como mais vulneráveis, mas deixou de fora o financiamento político **ilícito, que continua** com uma regulação frágil.

³⁰ “Em algum momento de 2014 (após a eleição do Presidente Nyusi pelo Comité Central da FRELIMO como seu candidato para as eleições presidenciais de 2014), o Sr. [António] do Rosário informou ao Sr. Boustani que o Presidente Nyusi desejava receber fundos da Prinvest para a sua campanha (...) A Prinvest fez outros pagamentos nessa época, incluindo um pagamento a 10 de abril de 2014 pela Logistics Offshore, de US \$ 1 milhão, para uma conta em nome da Sunflower International Corp FZE na Emirates NBD. A Prinvest entende que esse pagamento foi, no todo ou em parte, em benefício do presidente Nyusi”, lê-se no documento submetido pelo dono da Prinvest, Iskandar Safa, ao Tribunal Superior de Justiça inglês que julga o caso das dívidas ocultas de Moçambique (p.103). “A Prinvest fez quatro pagamentos à FRELIMO, da seguinte forma: A 31 de março de 2014, a Logistics Offshore pagou US \$ 2 milhões em uma conta em nome do Comité Central da FRELIMO (“Partido FRELIMO Comité Central”) no BIM; A 29 de maio de 2014, a Logistics Offshore pagou US \$ 3 milhões na mesma conta; A 19 de junho de 2014, a Logistics Offshore pagou US \$ 2,5 milhões na mesma conta; A 3 de julho de 2014, a Logistics Offshore pagou US \$ 2,5 milhões na mesma conta”, lê-se no documento (p. 105). Cfr. Defesa do Grupo Prinvest e Iskandar Safa. Disponível em: <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2021/02/Prinvest-Defence-to-RACPOC-15.01.2021.pdf>. Consultado a 18.Ago.2022 31 Tchambule, R (08 de Março de 2022). Ministério Público confirma que Nyusi e Frelimo receberam subornos das Prinvest. Evidências. Disponível em <https://evidencias.co.mz/2022/03/08/ministerio-publico-confirma-que-nyusi-e-a-frelimo-receberam-subornos-da-privinvest/> (consultado a 17 e Agosto de 2023)

³² Kupferschmidt, D (2009). Illicit... *op cit*

Há que reconhecer que o país não investiu na produção de legislação específica que versa sobre o financiamento político. Com o advento da democracia, já se mostrava necessário criar um regime jurídico específico sobre a matéria, com o objectivo de buscar a transparência e a igualdade por parte dos actores políticos no que concerne, principalmente, à arrecadação de fundos privados, já que existe alguma regulação no que diz respeito ao financiamento público, mas que necessita de ser melhorada.

É preciso questionar, mais uma vez, o que leva a não revisão da lei dos partidos políticos? Desta lei devia ser retirada toda a matéria atinente ao financiamento dos partidos políticos, que devia passar a fazer parte de um regime jurídico específico, conjuntamente com o financiamento das campanhas eleitorais.

É que só com a aprovação de um regime jurídico específico é que seria possível regular, de forma particular e detalhada, as regras e os limites que o financiamento político deveria obedecer. No momento, por exemplo, não estão regulados os limites para os fundos privados/individuais destinados ao financiamento político. Não existem regras atinentes ao controlo das doações em espécie, sobre as quais pode ser difícil quantificar o seu valor, criando situações de desigualdade. Em suma, não existe um controlo sobre a proveniência dos fundos privados/individuais que são usados para o financiamento político.

Conclusão e recomendações

Em Moçambique há uma completa desregulação do financiamento político. O caso do financiamento político privado é o mais alarmante, pese embora o financiamento político público não deixe de ser preocupante pela forma como condiciona directamente a competição política entre os diversos actores.

O problema da actual legislação não reside na existência de lacunas na regulação. É sim, na “quase” ausência total de regulação. O legislador moçambicano não se preocupou, ao longo do tempo, em garantir transparência, legalidade e igualdade ao processo de financiamento político, deixando os actores políticos agirem da maneira que melhor lhes convém. Ou seja, há poucas lacunas a preencher no concernente ao financiamento político e sim, a necessidade de criar um regime jurídico específico por parte do legislador ordinário, regime jurídico esse que deve ser detalhado e ir aos mínimos pormenores da fixação de limites ao financiamento político e na criação de um regime eficaz de prestação de contas/

controlo.

Outrossim, numa altura em que o combate ao terrorismo e branqueamento de capitais estão na agenda do Governo, e da sociedade no geral, com a integração do país na lista cinzenta do GAFI (Gabinete de Acção Financeira Internacional) e com sérias ameaças de passar para a lista cinzenta por incumprimento de algumas recomendações, o controlo sobre a necessidade de garantir a licitude do financiamento político ganha maior importância e necessidade de haver uma monitoria eficaz.

Sendo assim, recomenda-se à Assembleia da República:

- Legislar para produzir um regime jurídico específico atinente ao financiamento político em Moçambique. É que esta não é matéria que cabe ao Governo traçar as suas directrizes através de decreto. É matéria que deve ser de reserva da lei em sentido restrito.

- Rever a Lei n.º 7/91, de 23 de Janeiro, retirando da mesma a matéria atinente ao financiamento dos partidos políticos para fazer parte do regime jurídico específico de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

Passos a seguir para a reforma do sistema de financiamento político em Moçambique

1. Deve-se exigir que a administração/gestão dos recursos partidários e das campanhas eleitorais seja feita através do recurso ao sistema bancário e não mediante transações em dinheiro físico;

2. Defende-se a coexistência do sistema misto prevalecente (de financiamento público e privado), com garantias de transparência e com órgãos de controlo despartidarizados e profissionais, com competência para fiscalizar com eficácia e aplicar sanções;
3. Os órgãos eleitorais têm que ter a capacidade plena de divulgar informação sobre os processos eleitorais para a garantia de transparência e escrutínio público;
4. Devem ser fixados limites as contribuições privadas/individuais e exigir a identificação das fontes de financiamento;
5. Exigir a apresentação de um orçamento de campanha, antes do seu início;
6. Exigir a abertura de contas bancárias destinadas, exclusivamente, aos fins da campanha eleitoral e ao funcionamento dos partidos políticos;
7. Criar regras para a determinação do valor dos bens doados;
8. Ter órgãos de controlo apartidários e independentes;
9. É preciso que exista um controlo permanente das contas dos partidos políticos e não de natureza conjuntural/sazonal;
10. Previsão da existência de um mandatário financeiro responsável pela elaboração e apresentação das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais; dentre outras.

Referências

- CESC (2023): Distribuição de brigadas de acordo com “consensos” partidários, reproduz um recenseamento eleitoral “problemático” para as eleições municipais de 2023 em Moçambique. Policy Brief. Disponível em <https://www.facebook.com/100085349784789/posts/pfbid02Ne2Z47zqDVubrU9EgR3C3dzfCst4MbUuRpfxpY7evvYGzAVPUUii352zXwgCkxxv1/?mibextid=I6gGtw> (consultado a 17 e Agosto de 2023).
- CIP (2021) Custos e Consequências das Dívidas Ocultas para Moçambique. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/pt/2021/05/27/custos-e-consequencias-das-dividas-ocultas-para-mocambique/>.
- CIP (2019) Financiamento Público à Campanha Eleitoral: Não há transparência, prestação de contas nem responsabilização. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/pt/2019/08/07/financiamento-publico-a-campanha-eleitoral-na-ocorrencia-ha-transparencia-prestacao-de-contas-nem-responsabilizacao>. (Consultado a 17 de Agosto de 2023).
- Defesa do Grupo Proinvest e Iskandar Safa. Disponível em: <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2021/02/Prinvest-Defence-to-RACPOC-15.01.2021.pdf>. (Consultado a 16 de Agosto 2023).
- Greene, K. (2007) Why Dominant Parties Lose: Mexico’s Democratization in Comparative Perspective. Cambridge University Press.
- Guambe, E. (2021) A quem beneficiam os partidos políticos viabilizados por políticos investidores? https://www.academia.edu/48214260/FINANCIAMENTO_DE_PARTIDOS_EM_MOCAMBIQUE. (Consultado a 14 de Agosto de 2023)
- *International IDEA* (2012) Regulating political party financing Some insights from the praxis. Disponível em: <https://www.idea.int/publications/catalogue/regulating-political-party-financing-some-insights-praxis>. (Consultado a 16 de Agosto de 2023).
- Jeco, J. (01 de Outubro de 2014). Em Chemba, Sofala - Professores e enfermeiros obrigados a abandonar postos de trabalho para fazerem campanha da Frelimo. CanalMoz. Disponível em https://web.facebook.com/CanalMoz/posts/pfbid0eEWLuqTQYvrY5BkxhAwdW1LUBeokGa2ZZyBkK44MRSgXqCNVQc4Tumc3ybEbJVI?locale=zh_CN (consultado a 17 e Agosto de 2023).
- Katz, R. & Mair, P. (2009) The Cartel Party Thesis Revisited. Disponível em https://www.academia.edu/36958906/The_Cartel_Party_Thesis_A_Restatement. (Consultado a 17 de Agosto de 2023).
- Kupferschmidt, D (2009). Illicit Political Finance and State Capture. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Disponível em <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/illicit-political-finance-and-state-capture.pdf> [consultado a 17 de Agosto de 2023].
- M.A. (2023). Frelimo organiza gala milionária na Matola, Quarta-feira, 09 de Agosto de 2023, jornal Carta, publicado às 6h e 11m.
- Mozambique Political Process Bulletin (2019) CNE gave money to parties in an illegal way. Disponível em: <https://cipeleicoes.org/eng/2019/10/14/cne-gave-money-to-parties-in-an-illegal-way/>. (Consultado a 17 de Agosto de 2023).
- Nhamirre, B (2022). Financiamento político ilícito em Moçambique: da manipulação do procurement público à venda de isenções aduaneiras. CIP. Disponível em <https://www.cipmoz.org/pt/2022/05/31/financiamento-politico-ilicito-em-mocambique-da-manipulacao-do-procurement-publico-a-venda-de-isencoes-aduaneiras/> (consultado a 17 de Agosto de 2023).
- NORRIS, P. (2005) Building Political Parties: reforming legal regulations and internal rules. Disponível em: <https://aceproject.org/ero-en/topics/parties-and-candidates/pippa.pdf/view>. (Consultado a 17 de Agosto de 2023).
- Schwikowski, Martina (2019) Quem financia as campanhas eleitorais em África? - <https://www.dw.com/pt-002/quem-financia-as-campanhas-eleitorais-em-%C3%A1frica/a-50451428>.
- O País (06 de Agosto de 2022). Alfândegas desmascaram “esquemas” de partidos políticos. Disponível em https://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2012/08/alfandegas-desmascaram-esquemas-de-partidos-politicos.html (consultado a 17 de Agosto de 2023).
- Tchambule, R (08 de Março de 2022). Ministério Público confirma que Nyusi e Frelimo receberam subornos das Prinvest. Evidências. Disponível em <https://evidencias.co.mz/2022/03/08/ministerio-publico-confirma-que-nyusi-e-a-frelimo-receberam-subornos-da-prinvest/> (consultado a 17 de Agosto de 2023)
- (Consultado a 16 de Agosto de 2023).

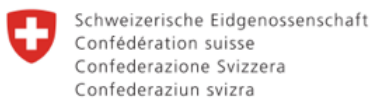
Legislação Consultada

- Lei n.º 7/91, de 23 Janeiro (estabelece o quadro jurídico para a formação e actividade dos partidos políticos).
- Lei n.º 2/2019, de 31 de Maio (estabelece o quadro jurídico para a eleição do Presidente da República e dos deputados da Assembleia da República).
- Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio (Estabelece o quadro jurídico para a eleição dos membros da Assembleia Provincial e do Governo de Província).
- Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho com as suas sucessivas alterações (Lei do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais de Portugal) - https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/FinanciamentoPartidosPoliticospCampanhasEleitorais_Anotado.pdf.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Embaixada da Suíça em Moçambique



Norwegian Embassy



Suécia
Sverige



Reino dos Países Baixos



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autor: Baltazar Fael, Borges Nhamirre e Aldemiro Bande

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

[@CIP.Mozambique](https://www.facebook.com/CIP.Mozambique) [@CIPMoz](https://www.instagram.com/CIPMoz)

www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique