



Centro de Integridade Pública

Anticorrupção – Transparência – Integridade - Edição N°6 2019 – Maio - Distribuição gratuita

Um Olhar Sobre a Despesa Pública

Designação	2010	2011	2012	2013
Despesa Corrente	45.535,0	44.986,9	52.457,9	64.900,3
Despesa com Pessoal	10.204,9	12.674,1	13.456,0	17.680,7
Salários e encargos	1.854,3	1.253,6	1.567,1	2.096,4
Transferências	0,0	0,0	0,0	1.987,5
Segurança Social	3.067,0	4.765,3	5.087,9	4.679,0
Outros serviços	6.100,0	5.986,2	6.345,0	4.756,8
Despesas de Capital	2.986,0	3.007,5	3.096,1	2.674,3

Descentralização fiscal sem enquadramento no contexto actual das finanças públicas - O caso dos municípios

RESUMO

A revisão pontual da Constituição da República, aprovada através da Lei nº1/2018 de 12 de Junho, sobre a reforma da descentralização, constitui um marco político importante na história de Moçambique no âmbito dos consensos alcançados entre a liderança da Frelimo e a Renamo.

Entretanto, o contexto actual das finanças públicas não favorece uma descentralização activa dos recursos que, certamente, será o passo seguinte a ser tomado após a recente aprovação do pacote de governação descentralizada pela Assembleia da República¹

A descentralização requer uma mudança de autoridade e recursos, de cima para baixo, do governo central para os governos sub-nacionais, aumentando assim as fontes de receita e as responsabilidades da despesa ao nível sub-nacional. Para além disto, nos governos democráticos descentralizados, o controlo sobre o uso dos recursos muda dos governos centrais para os cidadãos e eleitores, que são os derradeiros usuários dos bens e serviços .

A presente análise apoia-se no contexto actual das finanças municipais e constatou que há ainda factores que tornam o modelo actual de gestão precário, opaco e pouco escrutinado.

As razões por detrás disso prendem-se com o facto do sistema de transferências para os municípios através do fundo de compensação autárquico ser pouco transparente, pouco previsível e estimular ainda mais as desigualdades sociais entre os diferentes municípios. É que, em vez de se seguir a fórmula previamente definida, baseada no tamanho da população e na área territorial, actualmente as transferências são baseadas noutros indicadores não divulgados.

Por outro lado, os municípios ainda não foram integrados no Sistema de Administração Financeira do Estado, só este ano é que o Sistema Integrado de Gestão Financeira Autárquica² está em fase piloto (nos municípios da província e cidade de Maputo). Por via disso, até então, os processos são tratados à margem do SISTAFE. Este aspecto, associado ao facto dos mecanismos de fiscalização serem quase escassos, uma vez que o Tribunal Administrativo, em média, audita um município por ano, mostram o nível de debilidade em que se encontram as finanças locais.

Neste sentido, dada a demonstrada morosidade em transferir recursos suficientes para os

¹ <http://opais.sapo.mz/parlamento-conclui-aprovacao-das-leis-sobre-governacao-descentralizada-no-pais>

² Vide Anexo 5

municípios, bem como a ausência de condições para o pleno funcionamento e execução, baseadas na justificação de falta de cabimento orçamental para o efeito, urge recordar que para existir autonomia dos órgãos de governação provincial e/ou distrital o país precisará aprimorar os sistemas de monitoria, fiscalização e prestação de contas sob pena deste passo, recentemente dado, não ser suficientemente dinâmico e activo.

1. Contexto

Actualmente, o modelo de descentralização para prever o que se espera nos governos provinciais a serem eleitos no pleito eleitoral de Outubro de 2019 é o das autarquias.

As autarquias foram criadas num processo gradual que visa a transformação de vilas e povoações em novas autarquias, por se acreditar que poderiam melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, o mesmo pressuposto usado para a eleição dos governos provinciais através do estímulo à governação participativa. Os presidentes dos concelhos e assembleias municipais são eleitos periodicamente e espera-se que tenham autonomia administrativa e financeira.

No entanto, volvidos mais de 10 anos depois das primeiras eleições autárquicas³, o sistema de gestão de finanças públicas, especificamente o sistema de transferências inter-governamentais, capacidade institucional, e sistema de prestação de contas e controlo interno e externo, não se pode considerar consolidado o suficiente para servir como modelo a ser adoptado pelos futuros governos provinciais.

Algumas análises⁴ sobre o contexto actual das autarquias mostram que prevalece, ainda, um regime de concorrência entre o governo municipal e o distrital sendo, ainda, difícil aferir o volume de recursos fiscais que o Estado gasta através do município ou distrito. Outro aspecto digno de realce é que os recursos transferidos através do sistema de transferências intergovernamentais não são suficientes para a realização das principais tarefas das autarquias.

Portanto, estes e outros aspectos têm estado a contribuir para os sucessivos atrasos registados na efectivação de uma descentralização activa e dinâmica nos municípios. A descentralização pode ser vista em três dimensões, nomeadamente: política, administrativa e fiscal. É sobre a descentralização fiscal que esta nota vai se debruçar.

2. Realidade Actual das Finanças Públicas Locais – Entraves para a Adopção da Descentralização Fiscal

No contexto moçambicano, tem-se estado a experimentar devolver (teoricamente) o poder aos municípios à margem de **pré-requisitos básicos** tais como o investimento em formação de capital humano, a modernização e a implantação do Sistema de Administração Financeira do Estado, bem como a melhoria de mecanismos para a colecta de receitas.

A consequência disso é que ainda temos municípios que dependem maioritariamente do governo central, o que dá espaço e poder para que o mesmo continue a implementar parte de actividades que são da competência da gestão municipal. Ao fim e ao cabo, o objectivo de dar voz às necessidades dos munícipes não é alcançado. Portanto, mais do que aprovar leis, é necessário implementar mudanças no sistema político do país, que é altamente centralizado.

³ As primeiras eleições autárquicas realizaram-se em 1998.

⁴ Relatório de Consultoria da MAP (não publicado): www.mapconsult.co.mz

Portanto, no que diz respeito a:

2.1 Transparência e Prestação de Contas

A Lei de Tutela do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada provinciais e das autarquias locais aprovada pela AR recentemente, como parte do pacote de descentralização, propõe, através do seu Artigo 6⁵, mecanismos de tutela⁶ bastante similares aos apresentados no Artigo 80 da Lei nº1/2008 de 16 de Janeiro que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário autárquico.

Entretanto:

- A Lei 1/2008 supracitada, não é clara em relação à obrigatoriedade do governo publicar na íntegra as contas anuais das autarquias e **abre espaço para a falta de transparência;**
- Parafraseando o Artigo 80 igualmente acima citado, o governo deve fiscalizar a legalidade da gestão financeira e patrimonial das autarquias locais; as autarquias com categoria de município devem ser inspeccionadas ordinariamente pelo menos duas vezes no período de cada mandato dos respectivos órgãos e o governo deve ordenar inquéritos e sindicâncias, mediante queixas ou participações devidamente fundamentadas. Contudo, ambas **não dão clareza em relação aos meios usados para publicar os resultados destas inspeções, inquéritos e sindicâncias.**

O que acontece, na prática, **é que existe pouca informação pública referente à gestão financeira nas autarquias.** A Conta Geral do Estado tem informação ínfima sobre a execução do orçamento nas autarquias. **Nas amostras de entidades auditadas pelo Tribunal Administrativo dos últimos três anos consta em média, apenas um município.**

2.1.1 Fundo de Compensação Autárquica (FCA)

O FCA⁷, conceptualmente, apresenta os princípios mínimos de um mecanismo de distribuição equitativo de recursos por ser **objectivo** (ou seja, tem uma fórmula) e apresentar um sistema de equalização (ou seja, mecanismo redistributivo para garantir alguma equidade) baseado no número de habitantes e na área territorial. Contudo, peca por ser pouco transparente, pois a prática mostra que não obedece aos critérios acima mencionados.

Dos cálculos feitos para os quatro anos, de 2015 a 2018 (em anexo), baseados na fórmula e comparados com os montantes transferidos para cada uma das 53 autarquias, notoriamente, foi **possível constatar diferenças significativas nos montantes transferidos por cada autarquia.**

A barra laranja representa a média das transferências nominais de 2015 a 2018, baseadas em cálculos da autora (CA) com base na fórmula e a barra azul representa as transferências efectivas com base nos dados do Orçamento do Estado (OE)⁹.

⁵ Vide caixa sobre Artigo 6 – Proposta de Lei de Tutela do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada provinciais e das autarquias locais no Relatório Completo

⁶ Baseados na inspeção, inquérito, sindicância e auditoria.

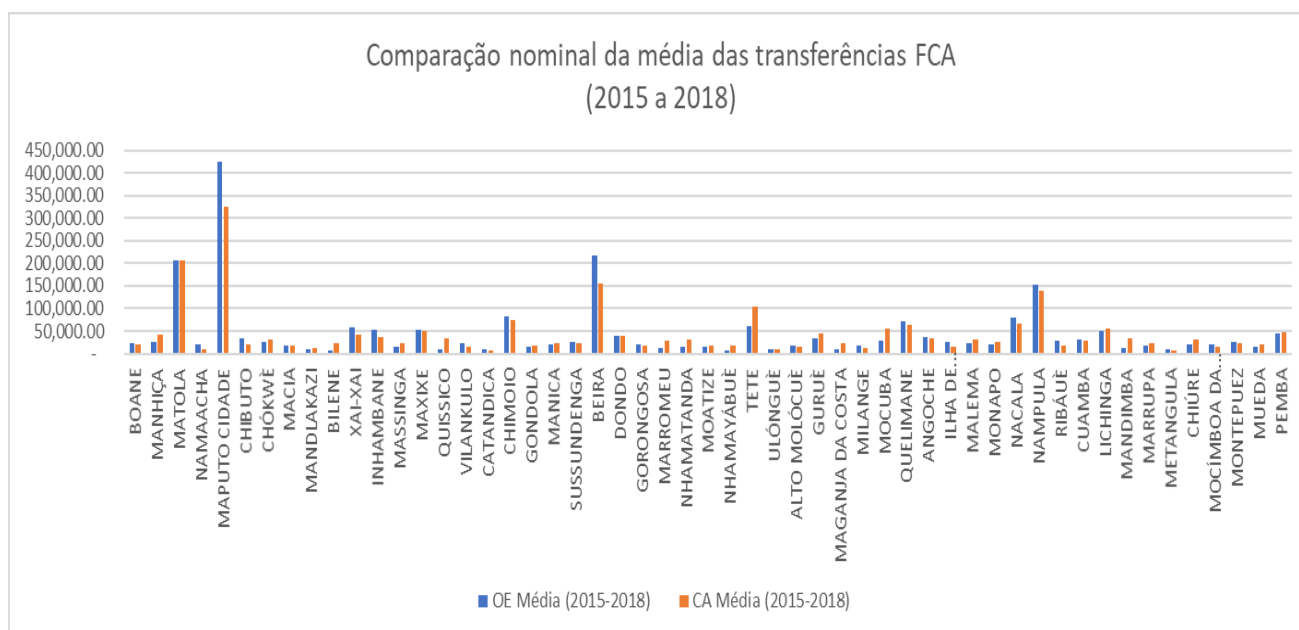
⁷ Vide caixa sobre Fundo de Compensação Autárquica no Relatório Completo

⁸ Vide anexos 2 no Relatório Completo

⁹ Para ter acesso aos dados completos e cálculos do autor, vide Anexo 2 e respectivos gráficos por ano

Os resultados mostram que há autarquias que estão a receber muito menos do que deviam, como é o caso das cidades de Tete e Quissico, com diferenças médias¹⁰ negativas de cerca de 44,3 e 26,3 milhões de meticais, respectivamente.

Gráfico 1: Comparação Nominal da média das transferências do FCA (2015 a 2018)



Fonte: CGE e RPCGE (vários anos)

Adicionalmente, autarquias como **Maputo Cidade e Cidade da Beira lideram o grupo das autarquias beneficiadas positivamente, a diferença média positiva é de 97,9 e 62,3 milhões de meticais, respectivamente.** (vide gráfico 1 e tabela 1 abaixo).

Tabela 1: Nº de Municípios com diferenças nominais positivas/negativas

(em milhões de meticais)

Nº de Municípios com diferenças nominais negativas					
	0 á (-)20	(-)21 a (-) 40	acima de (-)40		
2015	26		3		
2016	21		3		
2017	24		3		
2018	23		4		
			1		
Nº de Municípios com diferenças nominais positivas					
	0 á 20	21 a 40	40 a 60	60 a 80	acima de 80
2015	22			1	
2016	26		1		1
2017	23			1	1
2018	23			1	1

A tabela mostra que, por ano, pelo menos 3 municípios são prejudicados em montantes acima de 20 milhões de meticais e, pelo menos, 2 municípios encontram-se no mesmo intervalo, mas com diferenças positivas. Para além disso, as variações percentuais dos montantes totais anuais alocado a este fundo não coincidem com as variações percentuais por autarquia. Há algumas mais privilegiadas em relação a outras, **o que leva a crer que**

¹⁰ Nos quatro anos

existe um outro critério para definir as transferências, à parte da fórmula, que não é divulgado.

Se o objectivo principal das transferências aos municípios é reduzir as assimetrias regionais, este modelo actualmente implementado em Moçambique só promove ineficiência alocativa. Por exemplo, o Município de Maputo é o que colecta mais receitas (vide detalhes abaixo) e, por sua vez, tem recebido quase 100 milhões a mais através do FCA.

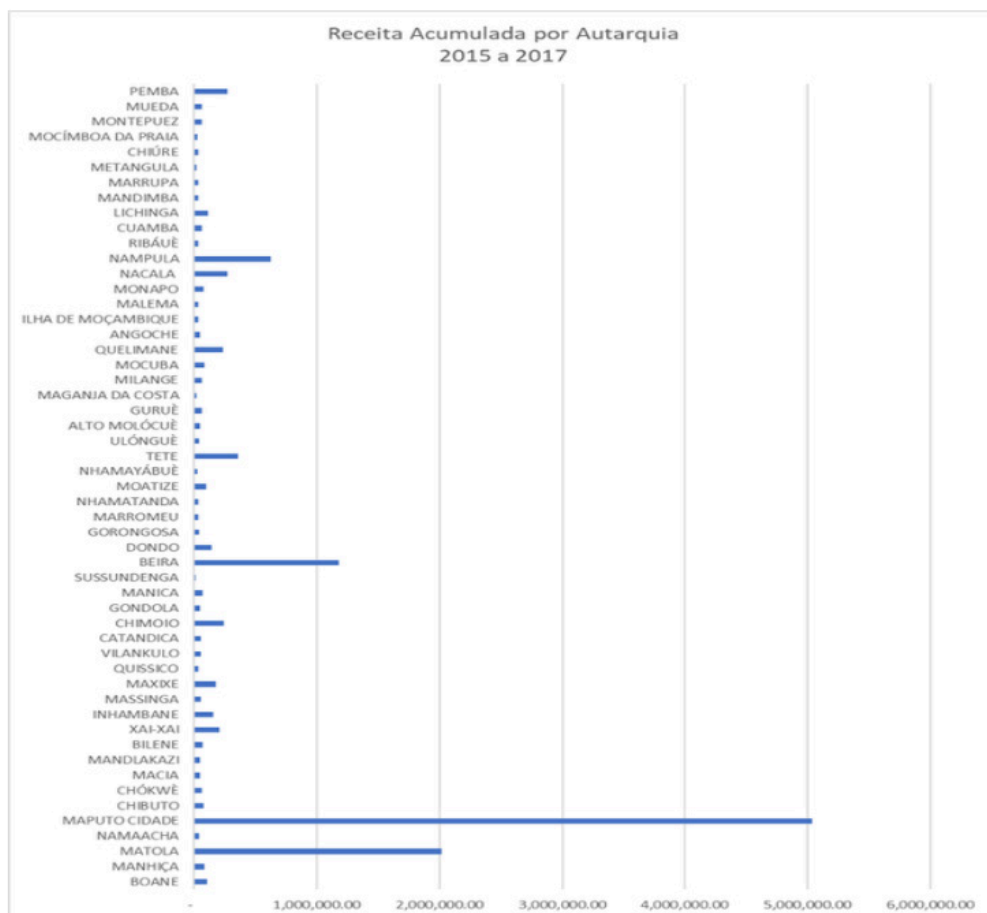
Este facto levanta questões sérias sobre a necessidade de se implementar reformas urgentes na administração pública no sentido de torná-la mais transparente, estável e previsível.

2.2 Capacidade de Colecta de Receitas

Analisada a capacidade de colecta de receitas, tanto por município como por província, é notória a capacidade demonstrada a nível da capital, diferentemente das restantes províncias. Num estudo realizado por Schiller, Forquilha et al (2018)¹¹ defende-se que os maiores obstáculos levantados pelo município para a mobilização de recursos (por ordem de importância) são:

- Falta de fundos para investir no processo;
- Falta de uma ferramenta de processamento de informação e,
- Falta de funcionários.

O mesmo estudo refere que os municípios são unânimes em relação ao facto do investimento no registo dos contribuintes ser crucial para melhorar o processo de cobrança de receitas¹².



11 <http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/02/artigo-sf.pdf>

12 O mesmo estudo, a seguir enfatiza que muitos municípios já estão a montar um cadastro de contribuintes com assistência de doadores e apoio de empresas privadas.

2.3 Sistema de Administração Financeira do Estado

Informações divulgadas no portal do Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças avançam que, **no âmbito da inclusão das autarquias no SISTAFE, bem como na sua plataforma de apoio informático, o e-SISTAFE estão previstos o Sistema de Gestão Autárquica (SGA), o Sistema Integrado de Gestão Financeira Autárquica e a Gestão Urbanística, Ambiental e de Serviços Municipais.**

Decorre o piloto nos conselhos autárquicos de Maputo, Matola e Boane (apenas municípios da capital do país), em simultâneo com trabalhos de concertação e harmonização dos aspectos técnicos e de angariação de financiamentos visando a célere operacionalização do sistema¹³.

Entretanto:

- O facto de não ter cobertura nacional é um imperativo para as finanças descentralizadas;
- Outro aspecto que vale a pena realçar é que a fase piloto nos municípios deveria ser implementada em municípios de diferentes províncias e contextos, para que se possa lidar com problemas diferenciados de infra-estruturas e recursos.

3. Passos futuros

Há necessidade do Executivo definir o horizonte temporal e as etapas deste processo para se efectivar uma descentralização activa e dinâmica.

Há algumas propostas que se podem avançar, por exemplo:

A curto/médio prazo é importante:

Definir e aprovar legislação aplicável para operacionalizar a descentralização fiscal de modo a clarificar:

- Quem faz o quê no que tange a execução da despesa (passa por um mapeamento de competências a nível nacional para se identificar necessidades de capacitação dos recursos humanos);
- Quais serão as taxas de imposto que devem deixar de ser cobradas a nível central e podem passar para os governos provinciais e, que outras taxas podem ser introduzidas para alargar a base tributária (levantamento de taxas cobráveis a nível provincial e recursos necessários para tal);
- Como os recursos do nível sub-nacional podem ser suplementados pelo nível central de modo a financiar a provisão de serviços públicos (sistema de transferências intergovernamental transparente);
- Quais devem ser os mecanismos usados para contrair dívida (vide o esquema) e financiar os níveis sub-nacionais.

¹³ Vide mais detalhes no relatório completo

Proposta de mecanismos de contracção de dívida para os governos sub-nacionais



Não se pode esquecer que a população residente, com maior predominância no meio rural e na maioria dos municípios e governos provinciais/distritais, não tem experiência e capacidade de se auto-administrar. Será preciso que os governos locais iniciem um exercício intensivo de capacitação e criação de plataformas específicas para fazer valer a opinião da população - **neste aspecto os grupos organizados da sociedade civil têm um papel relevante para capacitar e engajar os governos locais.**

O objectivo é que, à medida que a população e, conseqüentemente, os gestores locais forem adquirindo experiência em auto-administração, gradualmente vai se atribuindo mais responsabilidades e vai se reduzindo as responsabilidades do governo central. ○

tempo, o **nível de desenvolvimento** e a **abertura política** serão factores determinantes para avaliar o grau de eficiência do projecto, sem se descuidar a importância dos **prazos**, que devem ser previamente definidos.

4. Conclusão e Recomendações

A experiência de descentralização, em Moçambique, através da criação dos municípios mostra que, até então, tem havido morosidade na transferência efectiva de recursos do governo central para as autarquias.

Num contexto em que o país está a preparar-se para eleger governos provinciais, é inevitável que tenha, igualmente, de se preparar para devolver recursos para as províncias e já ter consolidado os mecanismos de gestão de finanças públicas a nível local, sob pena deste processo não ser suficientemente dinâmico.

Entretanto, até ao momento, a nível dos municípios, alguns autores defendem que existe um relativo ambiente de concorrência entre a gestão municipal e distrital que dificulta o controle dos gastos públicos executados por cada um deles. Associado a isso, há pouca informação pública referente à gestão financeira nas autarquias, fraco mecanismo de prestação de contas e debilidade para reforçar a colecta de receitas.

A deficiência na transparência e prestação de contas é um factor que pode ser considerado como fraqueza para a implementação da descentralização fiscal. Nas amostras de entidades auditadas pelo Tribunal Administrativo dos últimos três anos consta, em média, apenas um município.

Para além disso, o sistema de transferências para os municípios através do fundo de compensação autárquica é opaco e pouco previsível, pois não obedece à fórmula pela qual fora concebido.

Notavelmente, outros países também avançaram em processos de descentralização e, até então, têm fracos mecanismos de participação pública e fraca transparência orçamental, reforçando a ideia de que certos pre-condicionalismos devem ser colmatados para se avançar para a descentralização fiscal.

Como mostraram as dívidas ocultas, os processos de fiscalização devem ser tornados mais compreensivos para evitar a não observância da disciplina financeira por parte dos governos sub-nacionais.

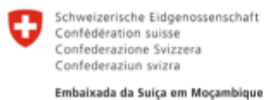
Recomenda-se uma transferência gradual das responsabilidades relacionadas com a receita e a despesa para os níveis sub-nacionais do governo, em linha com a capacidade destes para manter a qualidade da prestação dos bens e serviços públicos.

Finalmente, a descentralização fiscal activa e funcional depende do tempo, do nível de desenvolvimento e abertura e de um sistema político menos centralizado, para que os governos sub-nacionais tenham poder suficiente para influenciar as decisões de nível local.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Norwegian Embassy



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autora: Celeste Filipe

Equipa técnica: Baltazar Fael, Borges Nhamire, Ben Hur Cavellane, Celeste Filipe, Edson Cortez, Fátima Mimbire, Inocência Mapisse, Stélio Bila.

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Maquetização: Liliana Mangove

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