

ANÁLISE SOBRE A PROPOSTA DE LEI QUE DEFINE O REGIME FINANCEIRO E PATRIMONIAL DOS ÓRGÃOS DE GOVERNAÇÃO DESCENTRALIZADA PROVINCIAL

AGOSTO 2019

*Análise coordenada pelo CIP no âmbito do FMO MAIS

1. Contexto

A Assembleia da República (AR) aprovou a lei nº 4/2019 de 31 de Maio que estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial a serem criados. Esta lei surge na sequência da revisão pontual da Constituição da República, aprovada através da lei nº1/2018 de 12 de Junho sobre a reforma da descentralização.

Entretanto, tal como era de se esperar, o pacote legislativo atinentemente ao processo da descentralização não se limitaria apenas a processos meramente administrativos. A descentralização significa também a transferência de recursos necessários do nível central para os governos sub-nacionais.

Além disso, a descentralização apoia-se no princípio de subsidiariedade, que defende que decisões sejam tomadas no nível mais baixo possível sem prejuízo do nível central, sendo que para tal os recursos -- seja por transferências ou por via de colecta de receitas a nível local -- devem ser suficientes para garantir essa autonomia.

Importa realçar que o facto de esta proposta de lei estar a ser amplamente debatida, com o envolvimento do Executivo, AR, Organizações da sociedade civil e parceiros de cooperação, tornando o processo participativo, é um aspecto de se louvar. Todavia, o FMO lamenta o facto de o mesmo não ter ocorrido com as anteriores leis aprovadas no âmbito da governação descentralizada.

2. Análise

A descentralização é também um mecanismo para tornar os procedimentos financeiros e patrimoniais mais transparentes, já que os órgãos governativos têm maior e melhor domínio dos processos da sua área territorial, pelo que havendo necessidade de contribuir para a melhoria da proposta de lei em análise, o FMO chama a atenção para os seguintes aspectos que irão contribuir para maior transparência das finanças públicas locais:

2.1. Capítulo II, Secção III: Artigo 13: Empréstimos

- O número 1 do artigo 13 sobre empréstimos sublinha que o órgão executivo de governação descentralizada pode contrair empréstimos de curto prazo, desde que aprovados pela Assembleia Provincial, para acorrer a dificuldades ocasionais de tesouraria. Este aspecto é problemático, principalmente porque **não estabelece limite de empréstimo** (em termos percentuais) do total das receitas próprias previstas anualmente.

É importante referir que deixar que os órgãos executivos de governação descentralizada contraíam empréstimos a seu bel prazer para fazer face a dificuldades de tesouraria **corre-se o risco de ver estes a endividarem-se de forma incontroável**, dificultando o cumprimento do número 2 do mesmo artigo que obriga que estes empréstimos sejam amortizados até ao termo do respectivo exercício económico. Isso pode comprometer ainda mais os rácios anuais de endividamento. Refira-se que até 2018 o stock

da dívida pública situava-se em 110.5%¹ do PIB, muito acima do rácio do valor actual da dívida em relação ao PIB de 35%, a curto e médio prazo, definido pelo Fundo Monetário Internacional.

Ademais, há alguma informação sobre requisitos para contrair empréstimos de curto prazo mas nada sobre os empréstimos de longo prazo. *Significa que é vedada a contracção de empréstimos de longo prazo?*

2.2. Capítulo III, Artigo 15: Receitas

O número 1 do artigo 15 enfatiza que a nível da província apenas as taxas e multas constituirão parte da fonte de receita próprias para os órgãos de governação descentralizada não trazendo clareza sobre a possibilidade de transferência de responsabilidade para a colecta e apropriação de certos impostos, até os de fácil liquidação (por exemplo Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes).

Em relação às receitas provenientes do sector extractivo, esta lei não traz informação adicional sobre formas de compensação (para além dos 2,75% sobre o imposto de produção para as comunidades) para a população da província da respectiva área territorial. O que acontece actualmente é que para certos impostos² prevê-se que uma parte da receita vá para o Orçamento e outra para o sector.

Portanto, as fontes de receitas próprias actualmente definidas traduzem uma tendência de continuidade de uma forte dependência dos órgãos executivos da governação descentralizada em relação ao Governo central.

2.3 Capítulo V, Secção II: Distribuição dos Limites

Os números 1 e 2 do artigo 23 clarificam a fórmula referente às regras de distribuição dos limites de despesa da contribuição do Governo por província. Mas os números 1 e 2 do artigo 23 ocultam o Limite Total, que é a componente relevante da fórmula definida. De acordo com este artigo, a fórmula para definir o limite para cada província é baseada no número de habitantes com um peso de 75% e área territorial com um

peso de 25%. O facto de não se definir o Limite Total como parcela das receitas do Estado, que seguramente será distribuída anualmente para as províncias, pode significar que será mantida a tendência actual de redistribuição de recursos. A título de exemplo, pelo menos nestes últimos três anos (incluindo 2019), cerca de 62,1% do Orçamento do Estado têm sido alocados para o Governo central, facto que mostra o quão centralizados estão os recursos públicos.

2.4. Capítulo VII, artigo 32: Capacitação dos órgãos de governação descentralizada provincial

O artigo 32, referente à capacitação dos órgãos de governação descentralizada provincial, sublinha que cabe ao Governo apoiar os órgãos de governação descentralizados provincial, de forma a capacitá-los para assumirem as funções descentralizadas.

Desta forma, indirectamente, mantém-se o princípio de gradualismo. A este respeito, é importante referir que, com base na experiência da municipalização do País, o gradualismo (no caso funcional) tem sido fonte de conflitos entre o Governo central e as autarquias locais por falta de clareza sobre os mecanismos e condições para a transferência de funções. No entender do FMO, manter o princípio de gradualismo, ainda que indirectamente, na transferência de funções do Governo central para os órgãos de governação descentralizada provincial seria reproduzir, a nível provincial, o actual conflito entre o Governo central e as autarquias locais.

Adicionalmente, o artigo 32 *não clarifica os prazos e moldes em que irá decorrer esta capacitação*, o que seria importante para permitir a monitoria e avaliações periódicas de acções que efectivamente estão a ser levadas a cabo para se efectivar a transferência completa de funções.

¹ <https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/CR/2019/1MOZEA2019001.ashx>

² Por exemplo, 75% do imposto de produção mineira é canalizada para o Orçamento de Estado e 25% vai para Direcção Provincial dos Recursos Minerais da respectiva província, fonte do recurso.

Recomendações do FMO:

Com base na análise acima apresentada, o FMO traz as seguintes recomendações:

- Que se estabeleça uma percentagem sobre as receitas totais, no sentido de se colocar limites em relação aos montantes autorizados para a contração de empréstimos de curto prazo, de modo a garantir a viabilização do seu pagamento no respectivo exercício económico;
- Que os documentos orçamentais (proposta de orçamento provincial e respectivos relatórios de execução, entre outros) apresentem detalhes suficientes sobre as receitas, despesa, stock da dívida pública e serviço da dívida (juros e amortizações) pagos durante o ano. Este detalhe implica ainda informar a instituição financeira que concedeu o crédito;
- Que se esclareça a questão relacionada com empréstimos de longo prazo, ou seja, se estão ou não autorizados. Neste aspecto, citando uma nota publicada por Filipe (2019)³, há mecanismos que devem ser salvaguardados no acto da contração de empréstimos a nível dos governos sub-nacionais, principalmente para o caso dos empréstimos de longo prazo:
 - i) O total do crédito contraído, tanto a nível central como a nível dos governos sub-nacionais deve ser consistente com o objectivo de estabilização macroeconómica definido a nível central;
 - ii) É importante definir um tecto global para o total de crédito a ser contraído;
 - iii) É importante usar uma taxa uniforme e um mecanismo de contração de crédito entre regiões: por exemplo, restringir o acesso a créditos comerciais pelos níveis sub-nacionais;
 - iv) Os créditos contraídos pelos níveis sub-nacionais devem ser devidamente inscritos nos orçamentos sub-nacionais e constar das análises dos rácios sobre as receitas e despesas, ou seja, a determinação do montante de crédito a ser contraído deve tomar em consideração o total das receitas e

transferências recebidas;

- v) É importante que o Governo central imponha certos condicionalismos de como os governos sub-nacionais contraíam dívida. No que diz respeito à magnitude e propósito, a análise do propósito deve ser feita por uma comissão definida a nível central para avaliar a viabilidade do projecto e a capacidade de implementação e de serviço da dívida a nível local. A análise da magnitude deve tomar em consideração o stock da dívida já contraída por cada Governo sub-nacional e o rácio do serviço da dívida pela média de receitas arrecadadas.

- Que se avalie a possibilidade de transferir a colecta de certos impostos para os governos provinciais para além de taxas e multas;
- Que se avalie formas de compensação mais abrangentes nas províncias detentoras de recursos do sector extractivo.
- Que se estipule o limite total das receitas do Estado que serão canalizadas para o nível local, por exemplo, a maior parcela do Orçamento do Estado devia deixar de ficar a nível central.
- Que se abandone o princípio do gradualismo na transferência de funções, ainda que indirectamente, de modo a não reproduzir a nível provincial o actual conflito entre o Governo central e as autarquias locais;
- Que se clarifique em que prazos e moldes irá decorrer a capacitação que o Governo central se propõe a fazer aos órgãos de governação descentralizada para permitir a monitoria e avaliação periódica.

Para finalizar, o caso dos municípios mostra que a nível central não tem havido abertura suficiente para que as autarquias tenham acesso a recursos e meios suficientes para se auto-administrarem, pelo que se apela que esta tendência se reverta.

³ <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2019/05/Descentralizac%CC%A7a%CC%83o-FISCAL-1-3.pdf>

Membros do FMO



“Este projecto é financiado pela União Europeia, no âmbito do programa PAANE II – Programa de Apoio aos Actores Não Estatais, e é implementado pelo FMO Mais, Consórcio composto pela N’weti, CESC, CIP, GMD e OMR. O seu conteúdo é da responsabilidade exclusiva do Projecto FMO Mais não podendo, em caso algum, considerar-se como uma posição da União Europeia.”

