

Executivo deve apresentar fórmula de transferência de fundos aos governos provinciais para prevenir corrupção

O Governo central deve transferir fundos do Orçamento do Estado para o funcionamento dos governos provinciais. Contudo, até agora não existe uma fórmula que defina os critérios da distribuição dos fundos pelos 10 governos provinciais.

A fórmula que devia ter sido aprovada através da Lei 16/2019 de 24 de Setembro, que define o regime financeiro e patrimonial dos órgãos de governação descentralizada provincial, não consta da mesma e o Governo corre o risco de transferir dinheiro sem nenhum critério que garanta a transparência e o escrutínio público. A acontecer assim, significa que se pode beneficiar umas províncias em detrimento de outras, exacerbando as desigualdades sociais existentes no país.

Quando a proposta da Lei supracitada foi submetida pelo Conselho de Ministros à Assembleia da República, em Julho de 2019, continha uma fórmula de transferências inter-governamentais, que entretanto apresentava problemas de formulação, conforme o CIP expôs no momento¹. Na altura, o CIP mostrava que a fórmula (Vide Caixa 1) não continha informação sobre que indicador representaria o limite total, o que resultaria na sua não aplicabilidade.

¹<https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2019/08/ANA%CC%81LISE-SOBRE-A-PROPOSTA-DE-LEI-.pdf>

Caixa 1: Fórmula apresentada na proposta de lei, critério de determinação dos limites de despesa da contribuição do Governo por província

$$LP = \frac{NH_a}{NHT} \times 75\%LT + \frac{ATP}{ATT} \times 25\%LT$$

Onde:

LP – Limite para cada província;

NHa – Número de Habitantes da Província;

NHT – Número de Habitantes do País;

LT – Limite Total, excluindo os Encargos Gerais do Estado;

ATP – Área Territorial da Província;

ATT – Área Territorial Total do País.

Sucedo, porém, que a Assembleia da República removeu a fórmula na versão final da Lei, tornando o sistema de transferência de recursos financeiros do governo central para as províncias menos transparente e susceptível à corrupção e/ou ao tráfico de influências.

Historicamente as transferências intergovernamentais não têm sido feitas de forma transparente para os órgãos de governação descentralizada. É o caso do fundo de compensação autárquica (FCA), em que o Governo deve transferir do OE, 1,5% da receita fiscal baseado numa fórmula que garante a equidade na distribuição dos recursos alocados aos municípios, nos termos da Lei 1/2008 de 16 de Janeiro². Apesar de haver fórmula, o Governo tem-na ignorado, recorrendo à transferência sem critérios claros, conforme o CIP já expôs em uma análise³ publicada em Maio de 2019.

A análise em questão mostra que entre 2015 a 2018, no que diz respeito ao FCA, os Municípios que registaram mais perdas nominais por incumprimento da fórmula foram a cidade de Tete, a vila de Quissico e a cidade de Mocuba, com uma perda média de cerca de 32 milhões de meticais, e os que tiveram benefícios para além do previsto foram as cidades de Maputo, Beira e Nampula, com um ganho médio de cerca de 59 milhões de meticais.

Internacionalmente, o sistema de transferências intergovernamentais foi definido para garantir que os governos descentralizados tenham recursos suficientes para prover os serviços que estão sob sua responsabilidade de forma equitativa, ou seja, através de uma fórmula ou um critério claro de distribuição.

A fórmula deve ser objectiva, transparente e obedecer a um sistema de equalização (um mecanismo

² Que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o Sistema tributário autárquico

³ <https://cipmoz.org/2019/05/08/descentralizacao-fiscal-sem-enquadramento-no-contexto-actual-das-financas-publicas/> cuja versao actualizada pode ser encontrada em: http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/12/art_cbanze.pdf

redistributivo para garantir a sua equidade). O seu limite total pode ser definido a partir de uma proporção do PIB ou da receita fiscal (como é o caso dos municípios) ou outro indicador definido por lei. No que diz respeito ao mecanismo de equalização, este pode ser definido através da área territorial, tamanho da população, pobreza multidimensional, capacidade de colecta de receitas entre outros indicadores. O importante é que existam critérios e estes sejam claros o suficiente para garantir escrutínio público.

Portanto, para evitar esta situação de transferência de fundos sem fórmula aprovada por lei, uma clara violação do princípio de objectividade, transparência e de equidade, **é urgente regulamentar a lei de finanças dos órgãos de governação descentralizada provincial** uma vez que os governos já foram eleitos e precisam de recursos para o seu funcionamento.

A lei 16/2019, prevê que compete ao Conselho de Ministros (CM) fazê-lo, no prazo de 180 dias, a contar da data da sua publicação, ou seja, até Março de 2020. Este prazo está dentro dos primeiros 100 dias de governação mas esta acção não consta do documento tornado público. Dado o seu nível de importância, seria ideal que esta actividade fosse tomada como prioritária nas próximas sessões do CM.

Actualmente, o que a lei 16/2019 prevê no seu artigo 22 é que até a definição da fórmula, o limite atribuído a cada órgão de governação descentralizada provincial irá constar anualmente na lei orçamental, sem esclarecer em que critérios está baseado.

Importa realçar que a não regulamentação desta lei irá comprometer a veracidade do plano quinquenal provincial (PQP) devido à falta de elementos suficientes para prever a receita e consequentemente a despesa. O PQP, nos termos da lei em análise no seu artigo 5, deverá ser submetido às assembleias provinciais 30 dias após a tomada de posse do governador.

Adicionalmente, nos últimos anos, viu-se o Executivo a alocar maior parcela do OE ao nível central, aproximadamente 60% e os restantes 40% às províncias, distritos e autarquias. A eleição de órgãos de governação descentralizada provincial deve trazer mudança no mecanismo de distribuição de recursos, porque a responsabilidade financeira é uma componente central da descentralização.

Para os órgãos de governação descentralizada desempenharem as suas funções de forma eficaz, devem também ter um nível adequado de receitas, sejam elas recolhidas localmente ou transferidas do Governo central; bem como autoridade para tomar decisões sobre despesas.

Portanto, espera-se que estes governos provinciais sejam dotados de recursos suficientes para que o princípio de subsidiariedade⁴ se faça valer (que é o que se pretende em qualquer processo de descentralização) porque, de contrário, pode-se concluir que esta última eleição de governadores provinciais servirá apenas para trazer mais custos ao Orçamento do Estado em vez de resolver os problema da população a nível local.

4 O princípio de subsidiariedade estabelece que as decisões devem ser tomadas no nível de governo/administração mais baixo possível, compatível com a área territorial dos beneficiários dos serviços prestados e sem efeitos negativos para os níveis superiores (Martinez-Vasquez, *et al.*, 2006).



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Informação editorial

Director: Edson Cortês

Autora: Celeste Banze

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Revisão de pares: Borges Nhamire, Inocência Mapiisse e Edson Cortês

Equipa técnica: Aldemiro Bande, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Ben Hur Cavellane, Celeste Banze, Egas Jossai, Inocência Mapiisse, Leila Constantino, Rui Mate, 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

@CIP.Mozambique @CIPMoz

www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique

+ 258 84 389 0584