



IDeIAS

Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social

A Primeira Reforma Fiscal Autárquica em Moçambique

Eduardo Jossias Nguenha

Em 1997, o Estado criou as autarquias locais. Foi, igualmente, estabelecido o modelo do seu financiamento, compreendendo (i) receitas próprias provenientes de impostos e taxas (de serviços prestados e de licenças concedidas); (ii) transferências fiscais do Estado; e (iii) possibilidades de contracção de créditos. Em 2008, através da Lei Nº 1/2008, de 16 de Janeiro, o Estado realizou a primeira reforma fiscal autárquica, redefinindo os parâmetros do exercício de autonomia financeira e de competências fiscais das autarquias locais. Por quê esta reforma? O que alterou e o que significa essa alteração na capacidade financeira das autarquias? No presente texto procura-se dar respostas a estas perguntas.

Possíveis Razões da Reforma Fiscal Autárquica

Desde o início da sua efectividade em 1998, as autarquias experimentaram múltiplas dificuldades financeiras para responder às competências próprias de investimento público. As dificuldades de geração de receitas são conhecidas como resultantes (i) da falta de capacidade local de planificação, mobilização e de gestão de recursos financeiros – a maioria dos municípios arrecada localmente pouco mais de 40% de recursos necessários para financiar seus orçamentos (Orçamentos do Estado, 2007, 2008 e 2009); (ii) das dificuldades por parte do Estado de cumprir a rigor a legislação sobre as transferências fiscais – por exemplo, as transferências fiscais do Estado para as autarquias não atingiram o mínimo estabelecido por lei de 1.5% de receitas totais do Estado de 1998 a 2007

(Governo de Moçambique, 2003; Vasconez e Ilal, 2008; Boex et al, 2008). Sendo assim, afiguram-se como possíveis razões desta reforma fiscal autárquica a necessidade de:

1. Ajustamento das responsabilidades partilhadas entre as esferas nacional e autárquica às reais condições económicas e políticas do país. A partilha de responsabilidades quer de despesa pública, quer de tributação, entre o Estado e os municípios foi desenhada sob uma lógica da racionalidade política. A elevação de algumas cidades e vilas à categoria de autarquias subestimou os sublimes critérios de existência de base económica local e da sua capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhes são cometidas. Consequentemente, o rácio de financiamento de despesas de funcionamento pelas receitas próprias varia entre 0.2 e 0.5, o que significa que sem as transferências do Governo Central grande parte das autarquias, simplesmente não funcionaria (Nguenha, 2007);
2. Ampliação da possibilidade de geração de recursos próprios através do repasse de tributos até então na responsabilidade do Estado (SISA, ISVA) e de criação de novos tributos autárquicos (contribuição de melhorias).

Em todo o caso, a recente reforma fiscal pretende corrigir alguns erros (comuns) de uma descentralização iniciada sem experiência (em que todos os órgãos do Estado aprendem fazendo) e com poucas referências da real capacidade política, económica e financeira do

Governo e das autarquias.

O Que Alterou com a Reforma Fiscal das Autarquias?

A reforma fiscal das autarquias significou a formulação da Lei Nº 1/2008, de 16 de Janeiro (que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário), revogando a Lei Nº 11/97, de 31 de Maio. Consequentemente foi aprovado um novo Código Tributário Autárquico, pelo Decreto Nº 63/2008, de 30 de Dezembro, em revogação do Decreto Nº 52/2000, de 21 de Dezembro que aprovava o anterior Código Tributário Autárquico.

A dimensão desta reforma deve ser compreendida a partir das alterações que ela significou ao nível dos elementos do modelo de financiamento das autarquias, nomeadamente ao nível da tributação, das transferências fiscais do Governo e do recurso ao crédito.

Tributação. As alterações a este nível compreenderam: (a) a eliminação do imposto autárquico de comércio e indústria; (b) a graduação do imposto pessoal autárquico em 1%, 2%, 3% e 4% do salário mínimo nacional para as autarquias de categoria D, C, B e A, respectivamente; eliminando a anterior situação em que a taxa deste imposto era uniforme, independentemente da categoria do município, que é, de certo modo, indicativo da potencial capacidade contributiva dos cidadãos que nele residem; (c) a diferenciação da taxa do imposto predial autárquico incidente sobre prédios destinados à habitação (0.4% do valor patrimonial) e aos destinados à actividades

económicas (0.7% do valor patrimonial). Três situações registaram-se ao nível deste imposto: a taxa de imposto reduziu em cerca de 30%; a taxa foi diferenciada entre prédios destinados à habitação e à actividade comercial; e foi estabelecida isenção ao pagamento do imposto por cinco anos aos prédios novos destinados à habitação com licença em nome do proprietário; (d) a passagem da competência de cobrança e de gestão do imposto sobre veículos automóveis para as autarquias. Este imposto, que anteriormente era cobrado pelo Governo e transferidos 75% do produto de sua cobrança para as autarquias, passa a ser cobrado directamente pelas autarquias. Existe uma potencial perda de recursos deste imposto, na medida em que os custos administrativos de sua cobrança e fiscalização pelas autarquias poderão exceder os 25% que anteriormente remuneravam o Governo Central; (e) transferência do imposto de transmissão de propriedade (o SISA) para as autarquias e criação da contribuição de melhorias, sendo este último é um tributo novo no sistema tributário nacional.

Transferências fiscais. As transferências fiscais do Governo para autarquias previstas na legislação são: o fundo de compensação autárquica (FCA), o fundo de investimento de iniciativa local (FIIL), outros fundos de investimento e transferências extraordinárias. A reforma operou-se ao nível do FCA e modifica dois aspectos. O primeiro aspecto é a definição de 1.5% como a parte dos recursos públicos que se destinam às autarquias sob forma deste fundo. Na lei anterior, o FCA deveria variar entre 1.5% e 3.0%, porém as transferências nunca ultrapassaram 1.5%, razão pela qual se percebe que o novo ajustamento visa adequar este valor à real capacidade financeira do Governo Central. O segundo aspecto consistiu na eliminação de dois dos quatro elementos da fórmula de distribuição do FCA por autarquia. O índice de desenvolvimento ponderado e o índice de desempenho tributário foram eliminados sem que tivessem sido aplicados durante a sua vigência,

permanecendo o número de habitantes (ponderado em 75%) e a área territorial (ponderada em 25%).

Recurso a crédito. A possibilidade das autarquias contraírem créditos de forma autónoma continua limitada pela nova lei. O crédito de curto prazo, para atender situações de tesouraria, foi alargado de 2 ao limite de 3 duodécimos do FCA a que corresponde a autarquia e deve ser reembolsado dentro do mesmo exercício fiscal. Enquanto que a possibilidade de contracção de empréstimos plurianuais sujeita-se à ractificação do Governo Central (ministro das Finanças). Embora nas condições económicas e financeiras gerais das autarquias moçambicana seja crucial e louvável a prudência do Estado de não liberalização do recurso ao crédito, entende-se que esta limitação poderia ser tratada caso-a-caso, particularmente para autarquias de capitais provinciais sob critérios e condições previamente estabelecidas, como por exemplo a receita potencial ou o potencial da capacidade de individualamento.

Considerações Finais

O corolário do racciocínio aqui avançado é de que a reforma fiscal das autarquias em referência pretendeu, por um lado corrigir um erro cometido na sobrestimação da possibilidade de o Governo Central financiar com recursos nacionais as necessidades das autarquias facto que teria levado à definição de níveis de transferências fiscais que jamais foram alcançados e à centralização de tributos caracteristicamente locais; por outro lado, ampliar a possibilidade de arrecadação de recursos próprios das autarquias, facto que se justifica na criação de novos tributos, como é o caso de Contribuição de Melhorias, a transferência da competência de arrecadação e gestão do SISA e do imposto sobre veículos automóveis. Contudo, é importante realçar que mesmo com a ampliação da possibilidade da base de arrecadação de receitas próprias, o efeito desta reforma tributária poderá não se fazer sentir, pelo menos nos próximos três anos, porque a capacidade de gestão

tributária (e não só) das autarquias é ainda frágil, esperando-se que, por exemplo a cobrança de tributos como imposto sobre veículos automóveis, continue a ser, efectivamente, realizada pelo Governo Central, que as dificuldades de constituição e/ou de actualização de cadastros fiscais persistam devido a complexidade do exercício e elevados custos associados.

Referências bibliográficas

- BOEX, J.; NGUENHA, E.; ILAL, A.; TONETO Jr, R. (2008). Intergovernmental Fiscal Relation in Mozambique (documento não publicado). Maputo.
- Decreto 52/2000, de 21 de Dezembro, BR 1ª Série nº 51, de 21 de Dezembro de 2000.
- Decreto 63/2008, de 30 de Dezembro, BR 1ª Série nº 52, de 30 de Dezembro de 2008.
- GOVERNO DE MOÇAMBIQUE (2003). Relatório do Diagnóstico dos 33 Municípios e Pré-Políticas do desenvolvimento Autárquico. Ministério da Administração Estatal/ Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico/ Projecto de Desenvolvimento Municipal. Maputo.
- Lei 11/97, de 31 de Maio, BR 1ª Serie nº.22, de 31 de Maio de 1997.
- Lei 1/2008, de 16 de Maio, BR 1ª Série nº. 3, de 16 de Janeiro de 2008.
- Lei 2/97, de 18 de Julho. BR 1ª Série nº 7, de 18 de Fevereiro de 1997.
- NGUENHA, E.; CHIMUNUANA, O. (2007). Análise Fiscal de Cinco Municípios de Moçambique parceiros do Projecto de Governação Municipal da USAID. PROGOV, Maputo.
- VASCONEZ, J.; ILAL, A. (2007). Lessons from the First Ten Years of Municipal Development. In: Urbanization and Municipal Development in Mozambique (documento não publicado). Maputo.