

2

FINANÇAS LOCAIS: DESEMPENHO E SUSTENTABILIDADE DOS MUNICÍPIOS MOÇAMBICANOS

Eduardo Nguenha, Uri Raich e Bernhard Weimer³⁴

1. Introdução

Uma pesquisa recente sobre a governação local questiona a utilidade do vasto conceito de ‘boa governação’ para a produção e a distribuição de bens e serviços providenciados pelas autoridades locais, alegando que não ‘é baseado em evidências’ (Booth, 2011: 1). Ao providenciar evidências empíricas sobre as finanças dos governos locais, alinhadas com os princípios básicos das finanças públicas e com a teoria das relações fiscais intergovernamentais, este capítulo parte da hipótese de que a sustentabilidade financeira dos governos locais e o seu desempenho eficiente e transparente na gestão dos recursos públicos disponíveis são factores cruciais para o provimento local de serviços, especialmente em cidades e vilas de crescimento rápido. Neste contexto, é apresentada uma análise do desempenho e da sustentabilidade financeira de municípios Moçambicanos seleccionados, usando um conjunto de seis indicadores. A literatura de onde estes indicadores provêm olha para a questão da responsabilidade (*accountability*) dos governos locais, para os diferentes tipos de receitas do governo local no quadro da descentralização fiscal, para os métodos usados para avaliar o desempenho e para a influência dos ciclos eleitorais nos padrões da despesa.

O objectivo principal deste capítulo é explicar as variações da sustentabilidade e do desempenho numa amostra de doze municípios Moçambicanos ao longo

do tempo e em comparação uns com os outros. Esta comparação é decisiva para determinar se o quadro institucional estabelecido e a prática actual de gestão das receitas e despesas são, em termos de sustentabilidade, realmente ‘as mais ajustadas’ para uma gama de municípios desde a cidade capital, passando pelas capitais provinciais até às cidades médias e pequenas. A análise usa uma base de dados produzida pelos autores em colaboração com autoridades municipais seleccionadas, com dados sobre a execução orçamental (tanto receita como despesa) para os anos de 2005 a 2009.³⁵

A base de dados foi organizada para este estudo que envolveu a recolha de dados primários, visto que não estão disponíveis em Moçambique bases de dados abrangentes sobre as finanças municipais. Devido a limitações de tempo e orçamentais, os autores seleccionaram uma amostra de municípios cobrindo cerca de um terço dos municípios Moçambicanos. Esta amostra inclui os seguintes municípios, classificados segundo o tamanho da população (2007):

Tabela 4: Amostra: municípios seleccionados e dados demográficos

Nº	Nome	População			Provincia
		1997	2007	Taxa de Crescimento (%)	
1	Maputo Cidade	966,000	1,094,628	1.33	Maputo
2	Nampula Cidade	310,955	471,717	5.17	Nampula
3	Beira	405,040	431,583	0.66	Sofala
4	Nacala-Porto	161,460	206,449	2.79	Nampula
5	Pemba	87,662	138,716	5.82	Cabo Delgado
6	Xai-Xai	102,053	115,752	1.34	Gaza
7	Cuamba	58,594	79,013	3.48	Niassa
8	Ilha de Moçambique	43,188	48,063	1.13	Nampula
9	Marromeu	18,827	39,409	10.93	Sofala
10	Mocimboa da Praia	26,132	39,010	4.93	Cabo Delgado
11	Vilankulo	20,644	37,176	8.01	Inhambane
12	Metangula	6,852	12,772	8.64	Niassa
	Total	2,207,407	2,714,288	2.30	

Fonte: INE, Censo Populacional (1997, 2007)

2. Princípios gerais das finanças sub-nacionais

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 também muda dos governos centrais para os cidadãos e eleitores que são os derradeiros usuários dos bens e serviços. Por conseguinte, em sistemas descentralizados, a responsabilidade local e *accountability* tornam-se cruciais para uma escolha eficaz. Se os cidadãos têm que assegurar o uso adequado dos recursos públicos, eles necessitam dos meios para manter os governos locais responsáveis. Embora ‘não haja um quadro geral teórico ou conceptual sobre as ligações entre fontes de rendimento do estado e as relações estado – sociedade’ (Moore, 1998: 90), há uma forte associação entre geração de receitas locais e o estabelecimento de relações estado-cidadão responsáveis e de confiança (para a África Oriental ver: Fjeldstad, 2001b; Fjeldstad & Therkildsen, 2008).

2.1 Fontes de Receita

Os governos sub-nacionais têm várias fontes de receita para financiar as suas obrigações com a despesa. Fontes de receita características incluem: receitas próprias, transferências intergovernamentais, empréstimos locais e, em alguns casos, também ajuda internacional, bem como contribuições comunitárias geradas localmente. A ligação entre geração local de receitas e responsabilidade (*accountability*) deriva da presunção de que os governos locais tratam receitas de fontes diferentes de maneira diferente. Por exemplo, supõe-se que os governos locais gastam o dinheiro angariado através de impostos de maneira diferente do dinheiro que recebem através de outros meios, tais como ajuda internacional ou transferências intergovernamentais (e.g. Jones & Stuart, 1985).

Este critério origem - base admite que a responsabilidade provém da fonte de onde a receita é originária. Assim, quanto mais capacidade os governos locais têm de obter receita a partir das suas bases tributárias próprias, maior a sua responsabilidade (*accountability*) para com os cidadãos e menor o risco de captura dos benefícios provenientes da despesa pública pela elite local (Bardhan, 2002).³⁶ Para que esta relação de reforço mútuo entre responsabilidade (*accountability*) e receita própria se mantenha, os sistemas de receita local devem ser transparentes e os cidadãos devem ser capazes de confiar nas suas autoridades locais. No entanto, a experiência mostra que, com frequência, a falta de transparência, a captura pelas elites e a cobrança coerciva de impostos é o que medeia a relação entre os cidadãos e os governos locais, em vez da confiança e da responsabilidade (*accountability*) (ver Caixa, em baixo).

Caixa: Cobrança Coerciva de Impostos

A forma como os governos tributam os seus cidadãos é fundamental para estabelecer relações Estado–cidadão fortes. De acordo com a literatura, normas e instituições da sociedade (em vez de meros determinantes económicos) estimulam a aquiescência aos impostos (Alm & Martinez-Vazquez, 2001). No entanto, com frequência as autoridades locais vêem a tributação de forma demasiado limitada, e concebem-na como um instrumento extractivo do estado em vez de uma forma para criar ligações permanentes entre o estado e os seus cidadãos. Os trabalhos de Fjeldstad (2002) e Luoga (2002) sobre a tributação local na Tanzânia ilustram como os contribuintes se sentem explorados e insatisfeitos com a prestação de serviços quando os impostos são cobrados de uma forma arbitrária e coerciva. Isto mina a legitimidade dos governos locais e aumenta a resistência aos impostos.

A cobrança coerciva de impostos está claramente em disparidade com a responsabilidade (*accountability*) local já que ela promove o uso de mecanismos não voluntários e de extorsão na execução tributária. Para além destes custos sociais, a coerção também tem considerações económicas já que a sua obrigatoriedade pode ser bastante cara e, em certos cenários, com custos mais altos do que a receita adicional que ela traz. Uma das formas de evitar a cobrança coerciva de impostos é através de tributação associativa, por meio da qual as autoridades se relacionam de forma proactiva com associações privadas ou de organização comunitária (e.g. nas área de transportes públicos ou mercados) que são incumbidas da cobrança de taxas e impostos em contrapartida de uma quota-parte da receita para propósitos associativos (Joshi & Ayee, 2008).

Além do mais, o raciocínio, ou seja, a premissa lógica é de que governos democráticos locais são mais responsáveis e de confiança quando cobram e gastam independentemente. Ao arrecadar impostos e deixando a jurisdição local suportar a carga fiscal marginal, as acções orçamentais dos governos locais são guiadas por considerações do tipo imposto *vs* benefício e melhorias na eficiência económica (Norregaard, 1997). Contrariamente, a responsabilidade (*accountability*) fica obscura quando ‘se separa o prazer dos benefícios da despesa dos tormentos da tributação’.

Apesar destas alegações, alguns pesquisadores argumentam que a ligação entre geração de receitas locais e responsabilidade (*accountability*) não é clara, pois as bases de tributação local são limitadas e conta-se sempre com fontes de receita não locais (Gloppen & Rakner, 2002; Devas, 2002). De modo a lidar com esta realidade, Moore (1998) desenvolveu o conceito de rendimento ‘ganho.’ Este conceito sugere que o rendimento é ‘ganho’ conforme o grau de esforço que um

estado realiza no trabalho com os cidadãos. Os estados ganham rendimentos à medida que (i) se desdobram numa organização extensiva para cobrá-los e, (ii) que providenciam serviços alternativos aos cidadãos. Quanto mais um estado ganha os seus rendimentos pela via de um aparato burocrático para arrecadação de impostos, mais ele precisa de entrar em acordos mútuos com os cidadãos sobre o provimento de serviços e representação – em troca de contribuições tributárias – uma relação conhecida como *‘ligação Wickselliana’*.³⁷

Quanto maior a dependência dos governos de rendimentos ‘ganhos’, maior a probabilidade de as relações Estado–cidadão serem caracterizadas pela responsabilidade (*accountability*) e pela capacidade de resposta. Moore aplica o conceito de ‘rendimento ganho’ ao nível nacional, mas não há razão para que ele não possa ser usado ao nível local. De facto, Fjeldstad (2002) argumenta que, uma vez que as autoridades locais interagem de maneira mais próxima com os cidadãos do que os órgãos do aparelho do estado, as receitas dos governos locais podem ser consideradas um campo de testagem mais relevante do conceito de ‘rendimento ganho’ do que o governo central.³⁸

2.2 Orçamento

Para além da fonte de receita, a responsabilidade (*accountability*) local também é determinada pela forma como as autoridades locais gastam os seus orçamentos. O bem-estar colectivo de uma comunidade só é aumentado se as receitas locais forem gastas em serviços locais e em infra-estruturas dessa comunidade. Assim, se as receitas angariadas localmente forem gastas de forma ineficiente (e.g. predominantemente em salários, equipamento e consumíveis para a burocracia municipal) ou se forem gastas em programas não prioritários (do ponto de vista dos contribuintes locais), então, aumentar as receitas angariadas localmente vai prejudicar o bem-estar social. O tamanho, a composição/flexibilidade e a transparência dos orçamentos locais também são importantes para assegurar que a despesa local responda às preferências dos contribuintes locais.

2.3 Tamanho do orçamento

Ter orçamentos adequados é uma condição fundamental da descentralização, pois, para que os governos locais possam ser capazes de dar respostas, eles requerem recursos e autonomia suficientes. Sem isto, o compromisso pode conduzir à frustração e à desilusão dos cidadãos. De acordo com esta lógica (*rationale*), o tamanho do orçamento está certamente associado à responsabilidade (*accountability*) e à participação dos cidadãos. Souza (2001), por exemplo,

constatou uma forte associação entre os aumentos das receitas locais e a adopção de orçamentação participativa em duas cidades brasileiras nos anos 1990.

2.4 Composição do Orçamento / Flexibilidade

Para além do tamanho, a flexibilidade ou a parte do orçamento que pode ser alocada conforme as preferências dos cidadãos também tem importância. Esta flexibilidade refere-se a dois factores: (i) o nível de controlo do governo local sobre as fontes de receita não próprias e (ii) a relação entre despesas de capital e despesas correntes. No tocante ao primeiro, a alocação do orçamento conforme as preferências locais é frequentemente limitada por ajuda restritiva, transferências não consignadas (*block grants*) e empréstimos que chegam às tesourarias locais com condições específicas e objectivos pré-determinados. Em segundo lugar e no que respeita ao montante do capital (investimento) relativamente às despesas correntes, há, com frequência, uma flexibilidade reduzida para influenciar esta relação. Os orçamentos locais nos países em desenvolvimento têm caracteristicamente uma grande componente de despesas correntes (sobretudo salários e remunerações) que são difíceis de reduzir em favor do aumento do orçamento de capital. Com altos níveis de despesas correntes, o poder dos cidadãos para influenciar as alocações do orçamento local depende, em grande medida, do tamanho do orçamento de capital – e apenas marginalmente da parte das despesas correntes não salariais sobre as quais os cidadãos podem ter algum tipo de poder.

2.5 Transparência do Orçamento

A transparência é um outro elemento que afecta a alocação do orçamento ao nível local. Sem transparência, os cidadãos não terão informação para fazer escolhas eficazes. A disponibilidade de informação é, de facto, uma determinante crucial tanto da responsabilidade (*accountability*) como da participação dos cidadãos. Por exemplo, um estudo da WBI (2003) constatou que, na América Latina, o acesso à informação sobre a origem e o propósito dos recursos locais aumenta a confiança dos cidadãos, o que é uma base para a participação cívica.

2.6 Ciclos Eleitorais

Finalmente, foi observado que os ciclos eleitorais interferem com os ciclos orçamentais e com os padrões de despesa e de tributação, pois, com frequência, os políticos tentam ganhar a confiança dos eleitores tanto através do aumento da despesa como investindo em bens populares e politicamente visíveis como em impostos baixos (Rogoff, 1990; Skoufias *et al.*, 2001).

Com frequência, os cidadãos locais relacionam a melhoria de serviços a eventos eleitorais periódicos, em vez de à despesa consistente com investimento pelos seus governos locais durante os anos não eleitorais.³⁹ O uso dos orçamentos do governo local em campanhas políticas com recurso a despesa corrente não salarial (bens, serviços, combustível) não deve ser excluído, especialmente da parte do candidato, em funções, a presidente e da parte do seu partido. Este tipo de ‘despesa de campanha’ pode não agradar necessariamente ao eleitorado numa situação em que a despesa de capital e o provimento de serviços públicos sejam inadequados, representando um risco político para o candidato em funções.

O abaixamento de impostos para a campanha eleitoral e a compra de votos podem constituir aquilo que às vezes é referido como ‘o acordo do diabo’ entre as autoridades locais e o eleitorado (Tendler, 2002): pode ter um impacto extremamente negativo na capacidade do governo local, a médio e longo prazo, de angariar receita para o estágio pré-eleitoral, com a consequência de um défice no financiamento necessário para infra-estruturas, serviços e bem-estar social.

3. Desempenho financeiro dos municípios moçambicanos

3.1 Indicadores

A secção anterior deste capítulo abordou os princípios mais importantes das finanças públicas locais e até que ponto eles contribuem para o fortalecimento das relações estado - sociedade. Uma série de combinações entre as diversas fontes de receita e despesa podem, assim, ser usadas para medir quantitativamente o desempenho financeiro dos governos locais. Tais medidas não permitem determinar o melhor de um sistema financeiro local tanto em termos de eficiência como de equidade, mas permitem fazer comparações consistentes do desempenho ao longo do tempo e através de vários governos locais.

Na análise, usa-se seis indicadores para medir os seguintes quatro princípios financeiros:

- *Sustentabilidade*: isto refere-se à capacidade de um governo local de gerar recursos suficientes para cobrir as suas despesas operacionais (despesas correntes).
- *Empenho*: isto refere-se ao nível até ao qual um governo local explora os seus instrumentos próprios de receita para arrecadar recursos das suas bases próprias de receita (impostos ou receitas fiscais).
- *Dependência*: isto refere-se à capacidade de cobrir necessidades básicas da despesa com receitas próprias. O complemento deste princípio é o da

‘necessidade fiscal’, que estabelece que, na medida do possível, deve haver um equilíbrio entre a alocação de despesa (despesa de capital) e os meios de receta.

- *Ciclos eleitorais*: este indicador refere-se à variação dos padrões da despesa local durante os ciclos eleitorais.

Tabela 5: Indicadores de Desempenho Financeiro

Princípio	Indicadores de Desempenho Financeiro
Sustentabilidade	1. Fontes próprias de receitas / Despesas Correntes 2. Receitas correntes* / Despesas correntes
Empenho	3. Receitas Fiscais / Fontes próprias de receitas
Dependência	4. Fontes de receitas não próprias / Receitas totais 5. Ajuda + SPG** / Despesas de capital
Ciclo Eleitoral	6. Despesas não salariais pc em Ano Eleitoral *** / Despesa média não salarial pc em Ano não Eleitoral

*Receitas correntes = Fontes próprias de receitas + GPG (Subvenção para Propósito Geral); .

**Subvenção para Propósito Especial;

***Ano Eleitoral.

(1) *Receitas próprias / Despesas correntes*: Este indicador avalia até que ponto um município gera recursos próprios suficientes para cobrir as suas despesas operacionais (despesas correntes). Um valor inferior a 1 representa dependência de outras fontes de receita.

(2) *Receitas Correntes / Despesas correntes*: Ao contrário do anterior, este indicador leva em conta as subvenções para propósitos gerais que um município recebe. No caso de Moçambique, isto corresponde ao Fundo de Compensação Autárquica – FCA. Visto que, por lei, em Moçambique os municípios têm direito ao FCA, este pode considerar-se uma fonte de receita estável que os municípios podem alocar para qualquer fim. Quanto mais próximo este indicador estiver de um, melhor a sustentabilidade.

(3) *Receitas fiscais / Receitas próprias*: Este indicador mede o empenho dos municípios em arrecadar receitas fiscais (isto é impostos). Os impostos não estão associados ao provimento de nenhum serviço (como as obrigações e taxas). Assim, este indicador representa o esforço que os municípios fazem para arrecadar receitas para o provimento de bens públicos locais. Quanto mais próximo este indicador estiver de um, melhor a capacidade de um governo local de usar os impostos como instrumentos para financiar bens públicos.

(4) *Fontes não próprias de receitas / Receitas totais*: Este indicador mede a dependência de fontes não próprias de receitas. Em Moçambique, estas compõem-se de transferências, notavelmente o incondicional FCA e o condicional Fundo de Investimento de Iniciativas Locais – FIIL, donativos, ajuda e receitas consignadas (isto é do Fundo de Estradas – FE) para construção e reabilitação de estradas.⁴⁰ Quanto mais próximo este indicador estiver de um, mais alto o nível de dependência.

(5) *Ajuda + SPG / Despesas de capital*: Este indicador mostra a proporção das despesas de capital (investimento) que são financiadas através de ajuda e Subvenções para Propósitos Especiais (FIIL, no caso de Moçambique). Devido aos orçamentos limitados em Moçambique, a maior parte do investimento é financiado através de ajuda e/ou a transferência de capital FIIL. Um valor baixo (isto é muito afastado de 1) demonstra uma grande sujeição às receitas próprias ou autonomia para financiar investimentos locais.

(6) *Despesas não salariais pc em Ano Eleitoral / Despesa média não salarial pc em Ano não Eleitoral*: Este indicador procura investigar se os orçamentos locais são sensíveis aos ciclos políticos. Fá-lo comparando as despesas não salariais *per capita* entre um ano eleitoral (2008) e a média dos anos não eleitorais (2005-2007). As categorias não salariais de despesa incluem despesas em bens e serviços e em investimentos de capital que são os mais visíveis e, como tal, sujeitos a intervenção política. O valor 1 não mostra diferença nos padrões de despesa entre anos eleitorais e não eleitorais. Um valor superior a 1 demonstra mais despesa nos anos eleitorais; um valor inferior a 1 demonstra menos despesa em anos eleitorais.

3.2 Escolha da amostra e aspectos metodológicos

A parte analítica deste capítulo usou uma amostra de 12 municípios dos 43 actualmente existentes em Moçambique, representando 27% do número total de municípios e 50% da população vivendo em áreas municipais. O critério para a amostragem levou em consideração a localização geográfica, o tamanho da população e os custos associados à recolha de dados.

A escolha dos 12 municípios também dependeu da disponibilidade e do acesso fácil à informação relevante ao nível do governo local.

Recolher os dados financeiros relevantes para a nossa análise (isto é dados sobre despesa e receita através dos classificadores estabelecidos) foi um grande desafio, uma vez que, ao nível central, nem o Ministério das Finanças e a Autoridade Tributária de Moçambique – ATM, nem o Instituto Nacional de Estatística – INE e a Agencia Nacional de Auditoria, i.e., o Tribunal Administrativo – TA⁴¹ dispõem de uma recolha sistemática de dados financeiros e outros (demográficos, económicos, etc.) sobre os municípios. A Direcção Nacional de Orçamento – DNO, no Ministério das Finanças, publica apenas projecções orçamentais dos municípios, antes da aprovação dos orçamentos municipais pelas respectivas assembleias municipais. Estas projecções diferem consideravelmente dos orçamentos executados.

Por conseguinte, devido à não existência, ao nível do governo central, de uma base de dados sobre finanças municipais, actualizada numa base regular e diferenciada por projecções orçamentais, orçamentos aprovados e executados, os

pesquisadores criaram, com um esforço considerável, uma tal base para a amostra de municípios seleccionada, usando as Contas de Gerência 2005-2009 como fonte chave. Esta base de dados que reflecte os orçamentos executados é, muito provavelmente, a única desta natureza existente no país e poderia, na realidade deveria, servir como o ponto de partida para produzir sistemática e regularmente uma base de dados para todos os municípios Moçambicanos e, assim, um excelente instrumento de gestão, monitoria e pesquisa, disponível para o Ministério das Finanças e igualmente para as instituições académicas.

O período entre 2005 e 2009 foi escolhido devido à disponibilidade e consistência relativa dos dados financeiros observados nesse período e ao facto de o mesmo ter conseguido captar o efeito da mudança eleitoral na administração / governos municipais de 2008 a 2009.

Em geral, os pesquisadores constataram um considerável grau de consistência na classificação e nos relatórios financeiros. Algumas excepções incluíram a classificação dos impostos integralmente transferidos do governo central para os governos municipais no início da reforma fiscal de 2008 e uma generalizada falta de relatórios das doações e subvenções para propósitos condicionados (e.g. na construção de estradas, equipamento), originadas por práticas diferenciadas dos doadores e/ou o Fundo de Estradas, resultando em apoio *off budget* (extra orçamento) e *off treasury* (extra tesouraria) aos municípios.⁴²

Em resumo, isto significa uma baixa qualidade dos dados agregados disponíveis para um período de tempo relativamente curto de cinco anos, o que, embora permitindo uma análise indicativa, impõe, obviamente, limites a uma análise qualitativa profunda de dados do orçamento e tendências.

Antes de passar aos cálculos, apresentamos algumas definições chave dos termos usados na análise:

- *Receitas Próprias*: Estas consistem em todas as receitas associadas aos impostos (receitas fiscais), taxas, licenças, e tarifas / obrigações (receitas não fiscais), bem como na receita proveniente de (a) transferências de propriedade própria, (b) prestação de serviços próprios, (c) rendimento de bens fixos e móveis (aluguer de bens móveis, equipamento, máquinas e aluguer de bens fixos e privilégios do uso da terra) e (d) rendimento de investimento de capital (participações financeiras).
- *Receitas Não Próprias*: Estes recursos incluem transferências do governo central (com frequência legalmente institucionalizadas), recursos resultantes de acordos de crédito/empréstimo, subvenções/doações, e outras transferências tanto correntes como as de capital.
- *Receitas fiscais*: Estas incluem a soma dos impostos arrecadados localmente, conforme previsto no Código Tributário Autárquico, que incluem (a) o

imposto pessoal, (b) o imposto autárquico sobre veículos, (c) Imposto Autárquico de SISA (IASISA) e (d) Contribuição de Melhorias.⁴³

- *Receitas totais:* É a soma de todas as receitas fiscais, receitas não fiscais, transferências, subvenções/doações e créditos/empréstimos.
- *Despesas correntes:* Estas consistem em custos com remunerações, custos de operação como aquisição de bens e serviços para funções administrativas, e transferências correntes do município para outras instituições públicas, privadas e socais. Também estão aqui incluídas todas as remunerações, despesas com bens e serviços relativos aos balanços financeiros (técnicos) nos exercícios findos se e quando existentes.
- *Despesas de capital:* Incluem todos os custos com a aquisição de património fixo e património governamental, cobertos por todas as receitas, ou seja, internas e externas.

A tabela a seguir dá uma visão geral do tipo de receita e da sua competência resultante da reforma fiscal de 2008 (*Lei 1/2008, Decreto 64/2008 – Código Tributário Autárquico*).⁴⁴

Tabela 6: Tipo de Receita e Autoridade de Cobrança

Receita / Tipo de Imposto	Nível Nacional	Nível Municipal
1. Impostos sobre o Rendimento		
Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRPC)	X	
Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS)	X	
Imposto Simplificado para Pequenos Comerciantes (ISPC)	X	
2. Imposto sobre Transacções de Bens e Serviços		
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	X	
Imposto sobre o Consumo Especial (ICE)	X	
Imposto Autárquico de SISA (IASISA)		X
3. Imposto sobre Propriedade (para bens)		
Imposto Autárquico sobre Veículos (IAV)		X
Imposto Predial Autárquico (IPRA)		X
4. Outros Impostos		
Impostos aduaneiros	X	
Imposto de selo	X	
Taxa de doação e herança	X	
Imposto Especial sobre Jogo	X	
Imposto de Reconstrução Nacional (IRN)	X	
Imposto Pessoal Autárquico (IPA)		X
Contribuição de Melhorias		X
5. Diversos Impostos, Licenças e Tarifas/Obrigações	X	X

Fonte: Lei 15/2002 de 26 de Junho (Lei Base); Lei 1/2008 de 16 de Janeiro.

3.3 Análise de dados

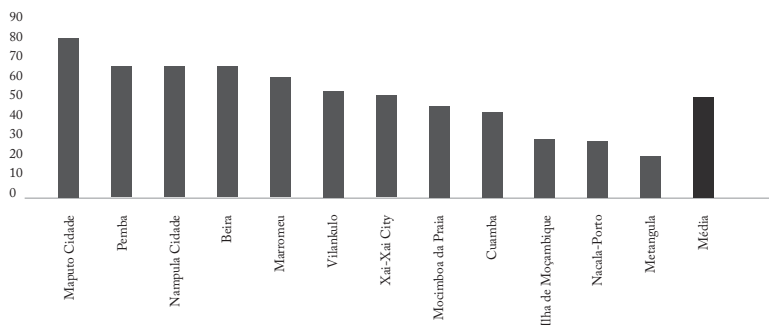
3.3.1 Sustentabilidade

(1) Receitas próprias / Despesas Correntes:

Os dados demonstram que, em média, a amostra de municípios cobre exactamente metade dos seus custos operativos / despesas correntes com as suas receitas próprias. Na verdade, quando se olha para a variação deste indicador através do tempo, fica claro que é relativamente estável a um nível de cerca de 50%, com apenas uma pequena diminuição em 2008 (Gráfico 1). Através da secção, a variação é alta, com municípios como Maputo cobrindo cerca de 80% e outros como a Ilha, Nacala e Metangula cobrindo menos de 30%. No entanto, é perceptível que nenhum dos municípios na amostra gera recursos suficientes para cobrir os seus custos operativos mínimos, mostrando uma dependência estrutural de outras fontes de receita. No mínimo, os municípios deveriam concentrar esforços para gerar recursos próprios suficientes para cobrir as despesas operativas mínimas (que seria um valor de 1 neste indicador). A cobertura da despesa corrente através da receita corrente, sobretudo os impostos, deve ser considerada uma espécie de 'regra de ouro' para uma gestão fiscal sadia.

Figura 2: Receitas próprias / Despesas correntes (%)

Média, 2005–2009, por município



Fonte: base de dados dos autores.

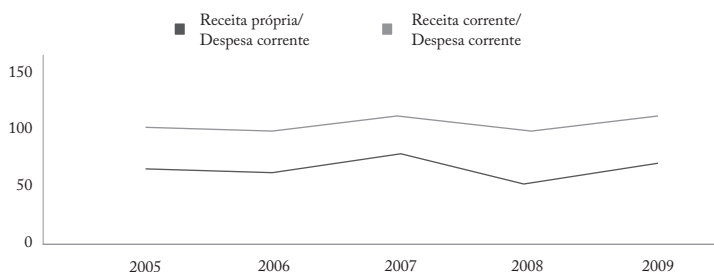
(2) Receitas correntes / Despesas correntes:

Se, para além das receitas próprias, adicionarmos a subvenção para propósitos gerais (Fundo de Compensação Autárquica) a que os municípios têm direito por lei (Lei 01/08), a situação de dependência retratada pelo indicador anterior melhora. Neste caso, o valor do indicador é quase um, mostrando que entre a

sua receita própria e o Fundo de Compensação Autárquica, os municípios da amostra reúnem o montante exacto de recursos para cobrir as suas despesas correntes. A variação municipal está presente com apenas dois municípios na amostra (Nacala e Metangula) continuando a demonstrar uma dependência de cerca de 30% de recursos externos adicionais para cobrir as suas despesas correntes.⁴⁵ No outro extremo, municípios como Mocimboa, Marromeu e Maputo mostram uma situação mais positiva, visto que o indicador mostra que, quando a subvenção para propósitos gerais é adicionada, eles não apenas cobrem todas as suas despesas operacionais como também dedicam uma parte da receita do FCA ao investimento de capital. Olhando para a variação deste indicador ao longo do tempo, destaca-se uma tendência de aumento, com um valor médio positivo de 1.13 em 2009 (o último ano na série). Esta tendência positiva mostra um aumento na capacidade dos municípios de cobrir todas as suas despesas correntes com as suas receitas próprias e a subvenção para propósitos gerais (FCA).

Figura 3: Receitas correntes e próprias / Despesa corrente (%)

Média da amostra, 2005-2009

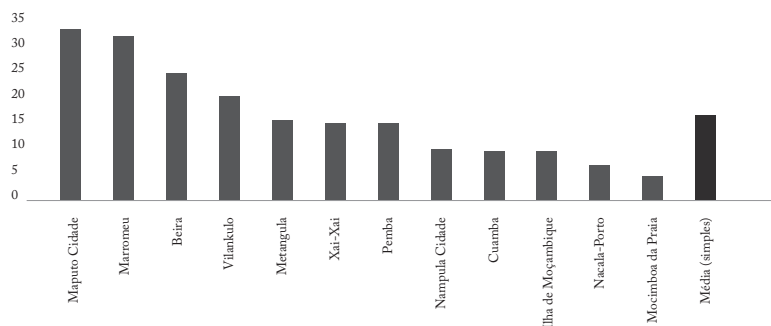


Fonte: base de dados dos autores.

3.3.2 Empenho

(3) Receitas fiscais / Receitas próprias:

Análises recentes sobre o potencial da receita municipal em Moçambique (Boex, 2011; Weimer, 2012) e seis estudos de caso (Chimunuane *et al.*, 2010a; b; c; Weimer *et al.*, 2010a; b; c) mostraram que uma das insuficiências das receitas municipais em Moçambique é a sua muito baixa arrecadação de receitas fiscais (impostos) e uma comparativamente alta sujeição às receitas não fiscais (principalmente taxas e licenças). De modo semelhante, os resultados desta análise mostram uma tendência muito similar, com alguns resultados preocupantes. Em média, os municípios geram apenas 16% das suas receitas próprias a partir dos impostos, conforme demonstra o seguinte gráfico:

Figura 4: Receitas fiscais *versus* receitas próprias totais**Média, 2005–2009, por município**

Fonte: base de dados os autores.

Em todo o caso, as receitas fiscais estão numa proporção extremamente baixa, sendo as razões para isso debatidas no próximo capítulo deste volume. Casos extremos são os de Mocimboa e Nacala, que geram apenas 5% das suas receitas próprias da arrecadação de impostos. No entanto, os outros municípios não se saem muito melhor, com aqueles com melhor desempenho (Maputo, Marroneu e Beira), arrecadando entre 25% e 30% das suas receitas próprias a partir dos impostos. Esta é uma insuficiência estrutural, pois os pagamentos de taxas e licenças estão associados ao provimento de serviços específicos mais as transações do mercado, deixando o provimento de bens e serviços públicos (que são em geral financiados pelos impostos) negligenciado. Adicionalmente, a capacidade limitada de pagar pelos serviços, em conjunto com a falta de resiliência das taxas e licenças, salientam as limitações destes instrumentos de receita e clamam por uma mais ampla sujeição às receitas fiscais.

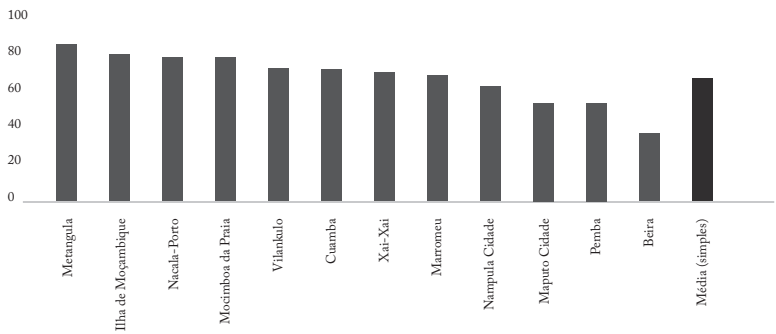
Dependência

(4) Receitas não próprias/ Receitas totais:

O resultado deste indicador demonstra que, em média, os municípios desta amostra têm uma dependência fiscal de 70%, que é uma taxa semelhante à observada em países com níveis de desenvolvimento comparáveis. Claro que o nível de dependência varia por município, com níveis muito altos de dependência (cerca de 80%) em lugares como a Ilha e Metangula e, melhores executores como a Beira, Pemba e Maputo, com uma dependência de cerca de 40%.

Figura 5: Transferências e doações versus receitas totais (%)

Média, 2005-2009, por município

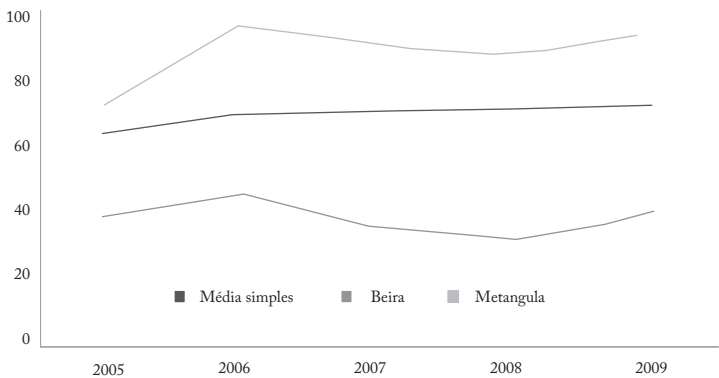


Fonte: base de dados dos autores.

A análise deste indicador através do tempo mostra um incremento contínuo, significando que os municípios estão a tornar-se mais dependentes de receitas não próprias. De 2005 a 2009, esta dependência aumentou em 10%. No entanto, deve notar-se que esta dependência pode não necessariamente estar a aumentar porque as transferências e a ajuda estão a aumentar, mas porque os municípios não estão a fazer um grande esforço para aumentar as suas receitas próprias – como recentemente documentado num estudo do P-13/Banco Mundial (Boex, 2011) e no capítulo de Weimer, na Parte III deste livro.⁴⁶

Figura 6: Dependência: Média e variações

Média da amostra e variações



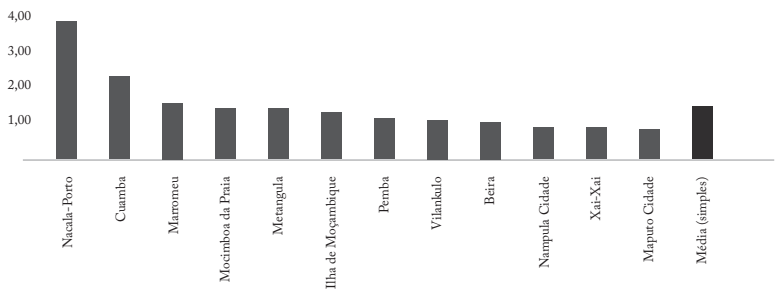
Fonte: base de dados dos autores.

(5) Ajuda + SPG / Despesas de capital:

Este indicador, que afere a importância das receitas não próprias no financiamento das despesas de capital (investimentos), mostra que em 9 dos 12 municípios todas

as despesas de capital são cobertas ou por ajuda ou por transferências de capital FIIL – Fundo de Investimento de Iniciativa Local. Por outras palavras, isto significa que, como demonstra o gráfico abaixo, apenas três municípios da amostra (Nampula, Xai-Xai e Maputo) dedicam uma parte (cerca de 10%) das suas receitas próprias para financiar investimentos de capital. Nenhum dos outros municípios demonstra qualquer capacidade para fazer investimentos de capital com os seus recursos próprios e, de facto, usam estas outras fontes de financiamento (Ajuda + SPG) para cobrir outras despesas (*non capital*). Quando a tendência deste indicador é analisada através do tempo, os resultados mostram que o valor do indicador está a subir, implicando que a sujeição à ajuda e a transferências para o financiamento de investimentos de capital também está a aumentar. À medida que os municípios reforçam as suas fontes de receita, seria de esperar que este *ratio* declinasse e não aumentasse, o que demonstra uma dependência estrutural das transferências e da ajuda para financiar despesas de capital.

Figura 7: Eficiência das despesas de capital
Ajuda + SPGs / Despesas de capital

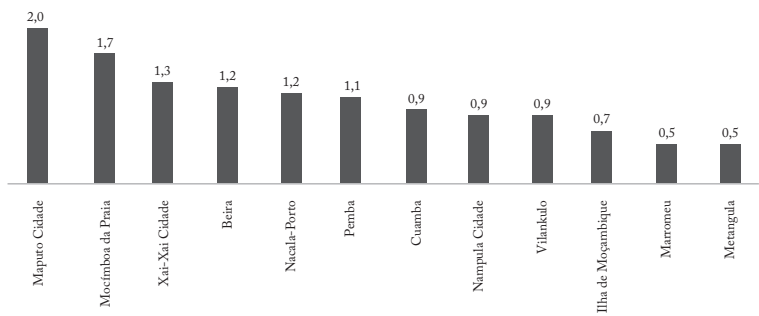


Fonte: base de dados dos autores.

(6) Despesas não salariais pc em Ano Eleitoral / Despesas médias não salariais pc em Ano Não Eleitoral:

Este indicador, que pretende descobrir se há investimento de capital adicional realizado em anos eleitorais, mostra que, em média, os municípios gastam cerca de 10% mais em anos eleitorais do que em anos não eleitorais. A amostra está dividida exactamente ao meio, com 6 municípios levando a cabo um aumento de gastos de capital durante o ano eleitoral e 6 gastando menos. Maputo e Mocimboa posicionam-se num extremo e Metangula e Marrumou no outro. Olhando para a grande variação deste indicador, é perceptível que o comportamento dos gastos em ano eleitoral não parece ter uma correlação com o tamanho do município mas, talvez, com outros determinantes que não pudemos observar.

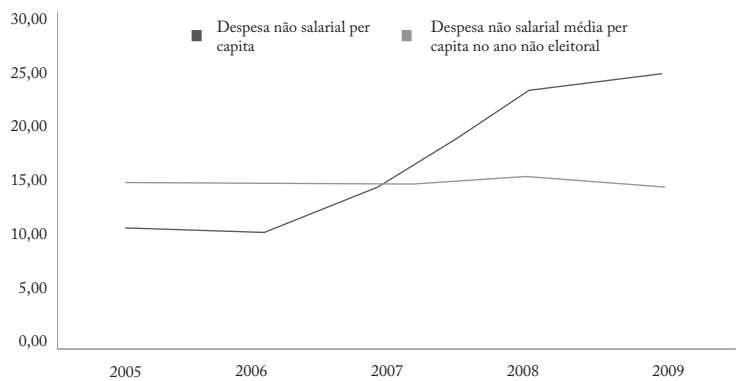
Figura 8: Despesa em ano eleitoral versus ano não eleitoral



Fonte: base de dados dos autores.

Este indicador mostra que, no caso das eleições municipais de 2008, em média, a despesa não salarial aumentou no ano eleitoral em todos os municípios e aumentou mesmo ligeiramente no ano seguinte. Isto confirma constatações gerais e sugere que as eleições são conducentes a mudanças nos padrões de despesa em favor de investimentos e bens (Skoufias *et al.*, 2011).

Figura 9: Ciclo eleitoral e despesa não salarial



Fonte: base de dados dos autores.

Conclusões

A análise dos seis indicadores de desempenho financeiro mostra uma tendência constante no sentido de um aumento da sujeição às receitas não próprias (isto é transferências e ajuda), uma capacidade limitada para investimentos de capital e uma alta sujeição às fontes de receita não fiscais. Por outras palavras, com base na análise de 12 municípios, pode concluir-se que os municípios em Moçambique apresentam uma alta dependência de recursos que não vêm das suas bases próprias de impostos, combinada com um baixo esforço fiscal e fraca sustentabilidade. Para além disto, os ciclos eleitorais parecem afectar, certamente de uma forma moderada, o nível de gasto durante os anos eleitorais.⁴⁷

No que diz respeito a variações entre os municípios, o tamanho da população não parece ser o critério decisivo para diferenças no desempenho. Por exemplo, em relação ao esforço de geração de receita (conforme medido pela receita fiscal / receita total), municípios mais pequenos como Vilankulo e Marromeu jogam na liga superior em conjunto com a cidade capital, Maputo, enquanto as cidades mais dinâmicas economicamente e de tamanho considerável da Província de Nampula, as Cidade de Nampula e Nacala Porto, estão no escalão mais baixo de desempenho, juntamente com a pequena e remota cidade de Mocímboa da Praia.

Em relação à dependência de recursos não próprios, Nacala-Porto está entre os municípios com o indicador de dependência mais alto, cerca de 80%, ao mesmo nível que Metangula, Ilha de Moçambique e Mocímboa da Praia, que têm consideravelmente menos população. Isto quer dizer que o mesmo modelo de gestão do orçamento pode ou não servir municípios de diferentes tamanhos. Por outras palavras, critérios adicionais como a qualidade da liderança e a capacidade de gestão dos presidentes dos municípios devem ser levados em consideração – um aspecto geral salientado pelos estudos acima mencionados (Booth, 2010; 2011).

Embora o uso do indicador tenha ajudado a medir o desempenho financeiro dos municípios, e especialmente a padronizar o desempenho entre os municípios, deve reconhecer-se que tal análise é apenas indicativa. Algumas das considerações que devemos ter em mente quando levamos a cabo este tipo de análises, são as seguintes:

- Independentemente da forma como os orçamentos municipais e planos alocam as suas despesas (entre correntes e de capital), na prática, as prioridades dos gastos, isto é garantir o pagamento dos salários mensais, prevalece sempre nos municípios. Por essa razão, a maior parte dos gastos acaba alocada a despesas periódicas (maioritariamente salários) e, com frequência, há uma grande discrepância entre orçamentos planeados e executados – que quase sempre requerem um ajustamento no lado do capital do orçamento.

- Analisar a estrutura das despesas é uma tarefa complexa. As práticas actuais do orçamento não permitem ter a percepção dos custos de providenciar bens e serviços municipais. Em lugar disto, é usada uma diferença simplista entre despesas correntes e de capital. Embora isto facilite as coisas do ponto de vista contabilístico, não providencia uma referência normativa sobre quanto deve ser alocado a cada categoria de despesa. É importante reconhecer que o uso de indicadores de desempenho não escapou a esta falha.
- A qualidade da análise também é afectada pela eventual fraca qualidade dos dados e séries de curto prazo. Apesar de a análise ter beneficiado de uma base de dados que foi especificamente criada para este estudo, com a assistência directa dos municípios, uma análise mais concisa revelou, em alguns casos, a fraca qualidade dos dados. Isto foi observado pela variabilidade muito alta da contabilidade municipal de ano para ano sem nenhuma razão aparente. Também acreditamos que a análise mais útil dos indicadores se refere à comparação entre os municípios em vez das séries temporais de dados. Isto acontece porque cinco anos não são um período suficientemente longo para avaliar tendências constantes, especialmente à luz da pouco favorável qualidade dos dados.
- Apesar de esta análise não ter beneficiado de pesquisa qualitativa, a análise quantitativa esclareceu o facto de o desempenho municipal ser condicionado pelo nível de desenvolvimento dos diferentes municípios. *Ceteris paribus*, há espaço para melhorar o desempenho através de mudanças nas políticas públicas municipais e no comportamento na gestão. Também é verdade que as características das estruturas fiscais (tamanho da população, folha de salários, acesso a financiamento externo, etc.) condicionam tal desempenho. Uma vez mais, embora não directamente observado, isto parece explicar parcialmente a variação dos indicadores em alguns dos resultados apresentados.
- Finalmente, é importante reconhecer que há factores contextuais e não observáveis que também explicam os resultados dos indicadores, aos quais esta análise não faz referência. Portanto, uma vez identificados os padrões do desempenho (na base de um exercício como o realizado neste capítulo), é importante dar um passo em frente para tentar entender por que é que o desempenho das finanças municipais muda tanto de ano para ano num determinado município e por que é que o desempenho varia tanto através dos diferentes municípios.