

APTOS PARA ALCANÇAR OS SEUS OBJECTIVOS?

OBSTÁCULOS DE ORDEM ADMINISTRATIVA À MOBILIZAÇÃO DA RECEITA LOCAL NOS MUNICÍPIOS MOÇAMBICANOS

Armin von Schiller, Salvador Forquilha, Saida Bunk, Dominique Klawonn, Jonathan Krull, Alina Sennewald, Conrad Steinhilber e Juliane von Boeselager¹

INTRODUÇÃO

Há muitos anos que a descentralização ocupa um lugar de destaque na agenda política. Os proponentes da ênfase na descentralização esperavam dela efeitos positivos na prestação de serviços, prestação de contas, governação e, explicitamente, na contribuição que poderia dar para a paz. Em Moçambique, como na maioria dos países em desenvolvimento, houve algumas tentativas de descentralização. Para alguns, essas tentativas têm sido demasiado tímidas; para outros, foi-se longe demais. Seja como for, o facto é que, em 53 municípios, se elegem governos que são responsáveis ou, pelo menos, co-responsáveis por várias funções. Dá-se grande importância à discussão de como devem ser as eleições locais. Neste contexto, também à questão de que gastos devem os municípios controlar. Uma discussão relacionada com esta, mas menos destacada, é a do grau em que os municípios devem controlar algumas fontes de receita e que parte é que a receita própria pode e deve representar da receita geral disponível. É um facto que em Moçambique, como na maioria dos países em desenvolvimento, as autarquias não recolhem elas próprias a vasta maioria dos recursos que vão parar aos

¹ Este artigo apresenta parte do resultado do projecto de pesquisa “A economia política da tributação local em Moçambique”. Este projecto foi realizado no âmbito do 52.º Programa de Formação de Pós-Graduação do Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Instituto Alemão de Desenvolvimento, DIE), financiado pelo Ministério da Cooperação Económica e Desenvolvimento (BMZ). Os autores gostariam de agradecer a todos os parceiros deste projecto: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Programa de Boa Governação Financeira (Cooperação Alemã para o Desenvolvimento em Moçambique) e Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM). Sem o seu apoio, este estudo não teria sido possível. A análise apresentada assenta, na sua maior parte, em pesquisas empíricas realizadas pela equipa numa fase de pesquisa no terreno entre Fevereiro e Maio de 2017. Foi também no âmbito deste projecto que foram concebidas e iniciadas as pesquisas sobre os municípios, em estreita cooperação com o IESE e a ANAMM. Relativamente a este aspecto, agradecimentos especiais a Eduardo Nguenha, Onofre Muianga, Abel Manhique e Bernardino António.

seus orçamentos. Transferências, principalmente do Governo central, representam de longe a maior parte desses recursos (Weimer & Carrilho, 2017).

Na discussão académica e política, foi dada menos atenção à cobrança de receitas próprias do que à transferência de fundos. Trata-se, na nossa opinião, de uma lacuna importante. Embora modesta quando comparada com a receita recolhida a nível nacional e transferida desse nível, a receita localmente cobrada pode, ainda assim, fazer uma grande diferença no espaço fiscal disponível para os municípios. Em alguns municípios em particular, a parte das receitas que são cobradas localmente já é bastante importante. Acima de tudo, muitos estudiosos concordam que este potencial praticamente não é utilizado (Weimer, 2012b; Nguenha *et al.* 2017).

Este artigo cobre os desafios e oportunidades que se apresentam aos municípios moçambicanos ao cobrarem receitas e os efeitos que isso tem nos resultados e na composição das receitas. Ao contrário de outros contributos sobre este mesmo assunto, pomos a tónica na perspectiva dos próprios municípios. As suas percepções de obstáculos e restrições constituem o nosso ponto de partida. Isto contrasta fortemente com as perspectivas que normalmente balizam o debate, que tendem a provir de actores que analisam esta questão numa perspectiva mais ampla. Também contribuímos para o debate evitando uma discussão sobre a capacidade administrativa geral e subdividindo antes o processo de cobrança de impostos em diferentes etapas, reconhecendo ainda as diferenças entre os diversos instrumentos fiscais, a fim de obter uma panorâmica mais matizada de onde surgem os principais obstáculos à cobrança de receitas. Isto contribui para a discussão dado que indica áreas específicas em que é necessário encontrar soluções para que os municípios possam melhorar a cobrança de receitas.

Metodologicamente, recorremos a duas fontes principais. Primeiro, apresentamos dados de um trabalho de pesquisa levado a cabo pela ANAMM, DIE e IESE na recolha da própria avaliação das administrações locais das receitas (ANAMM *et al.*, 2017). Ao que sabemos, trata-se do primeiro estudo abrangente que visa cobrir a totalidade dos municípios. Além disso, usamos documentação proveniente de uma análise aprofundada de onze municípios, onde fizemos mais de cem entrevistas semiestruturadas com vários intervenientes nos municípios, incluindo actores políticos (por exemplo, do conselho municipal e da assembleia municipal), funcionários públicos que trabalham na administração local e sociedade civil local. Também cruzámos esses dados com dados de finanças públicas a que tivemos o privilégio de aceder graças à GIZ (*Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*), o que nos permite relacionar a nossa documentação com dados objectivos sobre composição da receita (GIZ, 2017).

Em geral, os resultados indicam que a maioria dos municípios tem mais problemas na cobrança de receitas com processos a montante (em particular, registo específico e criação de um cadastro digital). Devido à natureza sistémica do processo de cobrança, isto tem um forte impacto nos processos a jusante, na eficácia e na eficiência gerais do sistema de receitas. Além disso, estes desafios afectam especialmente a capacidade de implementar e aplicar certos tipos

de impostos, distorcendo assim a composição da receita em relação a taxas e impostos administrativos menos exigentes. O efeito dessas tendências é não apenas uma cobrança menor mas também o recurso a taxas e impostos que não são forçosamente os que têm maior potencial de receita (como o imposto sobre a propriedade). Ademais, aqueles que poderiam ter maiores dividendos de governação são os que estão a ser menos explorados, facto que tem grandes implicações em termos de governação (Bunk *et al.*, 2017).

Os resultados têm algumas implicações interessantes, em termos de políticas, já que indicam as áreas em que há mais alavancagem para apoiar a administração local na cobrança de mais receitas. A aplicação da lei é certamente uma questão que se põe, mas, em primeiro lugar, é crucial desenvolver capacidades que permitam identificar os contribuintes e avaliar o montante dos impostos que devem ser pagos. Em geral, os funcionários parecem não constituir os principais obstáculos. Para mais, é claro o potencial de um determinado instrumento fiscal, assim como o esforço que é exigido para um uso eficaz desse potencial fiscal. É este o caso, por exemplo, do Imposto Predial Autárquico, em que o investimento num cadastro adequado pode de facto ser rapidamente amortizado, um aspecto que não é bem compreendido em muitos municípios, que não têm uma noção clara dos custos de cobrança e não têm em conta a cobrança líquida ao estabelecerem as suas estratégias.

Em muitas ocasiões, os municípios são acusados de não se esforçarem o suficiente para cobrar receitas e contarem apenas com as transferências. Estas afirmações apontam para a questão geral de os municípios serem ou não capazes ou estarem ou não dispostos a explorar o potencial de receita que controlam.² Neste artigo, não se consegue certamente responder a essa pergunta e destrinçar a importância relativa de ambos os factores. O enfoque é aqui no lado administrativo, a fim de se compreenderem os principais obstáculos que os municípios enfrentam, em que grau estão aptos para alcançar os seus objectivos e se são capazes de lidar com o desafio de cobrança de receitas. Apontamos para áreas em que é preciso fazer correcções para haver condições de cobrar receitas de maneira mais eficaz e eficiente. Queremos, já agora, esclarecer que a nossa análise não indica quem é responsável pela situação.³ Também não definimos a melhor maneira de remediar essas debilidades, mas oferecemos uma visão diferenciada da situação e das áreas em que há que trabalhar e apelamos claramente a uma discussão sobre este assunto. Haver municípios que não estão aptos para alcançar os seus objectivos não é uma solução sustentável para ninguém e provavelmente tem efeitos negativos na sociedade em geral.

² A questão do poder relativo sobre factores administrativos ou políticos como explicação para a variação entre os municípios no desempenho da cobrança de receitas (e na exploração do potencial tributário) é uma das principais questões que orientam o projecto de investigação mais amplo no qual se baseia este artigo, mas que aqui não é referido.

³ Pode acontecer que os próprios municípios não tenham interesse em investir nesta área e que os incentivos políticos sejam contrários à criação de capacidades de obtenção de receitas.

ENQUADRAMENTO LEGAL

A descentralização é um dos aspectos mais marcantes do processo político em Moçambique nos últimos anos. Investigações de diferentes autores têm mostrado as dinâmicas que, desde os anos 1990, conduziram ao actual sistema de governação local em Moçambique, caracterizado por uma coexistência de dois tipos de descentralização, a saber, “desconcentração” e “devolução” (Buur, 2009: 99; Maschietto, 2016: 105; Forquilha, 2017; Weimer & Carrilho, 2017).

Neste artigo, centramo-nos apenas na parte da devolução e nas 53 cidades e vilas, que receberam o estatuto de autarquias locais.⁴ Do ponto de vista fiscal, o reconhecimento como autarquia vem acompanhado pela atribuição de determinadas responsabilidades dos dois lados do orçamento: as despesas e as receitas.⁵ Para o propósito deste estudo, o que conta é que recebam a sua própria base de recursos financeiros.⁶

De modo geral, a receita para os municípios pode provir de duas fontes principais: receitas cobradas e transferências. Tem-se dado mais atenção às transferências, que normalmente representam, de longe, a maior parte dos rendimentos. As transferências são os rendimentos não cobrados pelas próprias autarquias, mas sim por outra instituição, normalmente o Estado central, que depois transfere o dinheiro. Há transferências discricionárias e não discricionárias. Os esquemas de transferência mais relevantes são o Fundo de Compensação Autárquica (FCA), o Fundo de Investimento de Iniciativa Local (FIIL), o Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (PERPU), para onze municípios (cidades-capitais), e o Fundo de Estradas (FE).

Os municípios podem cobrar uma série de impostos e taxas municipais por serviços e licenças. A base legal que regula a obtenção de receitas próprias autárquicas é a Lei n.º 1/2008 e o Decreto n.º 63/2008, referidos como Lei de Finanças Autárquicas e Código Tributário Autárquico, respectivamente. O potencial de mobilização de receita subnacional foi aumentando ao longo da segunda década de descentralização fiscal, uma evolução que tem sido acompanhada por uma redução significativa das transferências do Estado central.

O Quadro 1 apresenta os principais tipos de impostos municipais e as suas características distintivas.⁷ A descrição mostra que as competências centrais no que diz respeito à tributação continuam a ser do Estado central. Em certos casos, a fixação do valor dos impostos é feita centralmente, assim como a definição da base tributária e outros princípios mais gerais de

⁴ A Lei n.º 9/96 introduz a estratégia do gradualismo, que diz respeito à transferência “gradual” de competências e responsabilidades em função das respectivas capacidades. Além disso, implica que possam ser criadas mais autarquias (Buur, 2009).

⁵ O enfoque deste artigo não é nos gastos. Para uma boa panorâmica das competências que foram atribuídas aos municípios, ver Banco Mundial (2014: 110) e Ames *et al.* (2010: 7-9). Em termos de prestação de serviços, a lista é bastante extensa, e os municípios são responsáveis ou, pelo menos, co-responsáveis por um pacote bastante amplo de áreas como Educação, Saúde, Transportes e Comunicação, Infra-Estrutura e Saneamento Básico. O Artigo 27.º da Lei n.º 1/2008 define as responsabilidades.

⁶ Em contrapartida, as províncias e os distritos (representando o nível desconcentrado) não têm direito a cobrar impostos, mas apenas tarifas e taxas pela prestação de serviços.

⁷ Ver descrição mais detalhada em Weimer (2012) e MAP (2017).

tributação, estabelecidos nos princípios e normas gerais do ordenamento jurídico tributário moçambicano (Lei n.º 2/2006). Nesta linha, o grau de autonomia local na definição da política fiscal é muito maior para tarifas e taxas pagas por serviços e para multas do que para impostos, embora existam alguns elementos de autonomia na fixação de impostos (Banco Mundial, 2014: 109).

QUADRO 1: COBRANÇA DE RECEITAS PRÓPRIAS			
INSTRUMENTOS DE RECEITA FISCAL		INSTRUMENTOS DE RECEITA NÃO FISCAL	
INSTRUMENTOS	REFERÊNCIA LEGAL	INSTRUMENTOS	REFERÊNCIA LEGAL
Imposto Pessoal Autárquico (IPA)	Para mais pormenores, consulte a Lei 1/2008 (Artigos 52.º-54.º) e o Decreto n.º 63/2008 (Artigos 3.º-34.º)	Contribuição de melhoria	Para mais pormenores, consulte a Lei 1/2008 (Artigos 69.º-72.º); Decreto n.º 63/2008 (Artigos 134.º-138.º)
Imposto Predial Autárquico (IPRA)	Para mais pormenores, consulte a Lei 1/2008 (Artigos 55.º-58.º); Decreto n.º 63/2008 (Artigos 35.º-63.º)	Taxas por licenças concedidas e por actividade económica	Para mais pormenores, consulte a Lei 1/2008 (Artigo 73.º); Decreto n.º 63/2008 (Artigos 139.º-140.º)
Imposto Autárquico de Sisa (IASISA)	Para mais pormenores, consulte a Lei 1/2008 (Artigos 59.º-64.º); Decreto n.º 63/2008 (Artigos 94.º-133.º)	Tarifas e taxas pela prestação de serviços	Para mais pormenores, consulte a Lei 1/2008 (Artigo 74.º); Decreto n.º 63/2008 (Artigos 139.º-140.º)
Imposto Autárquico sobre Veículos (IAV)	Para mais pormenores, consulte a Lei 1/2008, Artigos 65.º-68.º; Decreto n.º 63/2008 (Artigos 64.º-93.º)	Multas	Para mais pormenores, consulte a Lei 1/2008 (Artigo 75.º); Decreto n.º 63/2008 (Artigos 139.º-140.º)

Fontes: Decreto n.º 63/2008, Lei n.º 1/2008, Associação de Comércio e Indústria (2008, 2009, 2011)

No que se refere à arrecadação de receitas nos municípios de Moçambique, os dados existentes não são de grande qualidade. Juntando a documentação de estudos de caso avulsos, há, porém, alguns pontos que parecem solidamente fundamentados:

1. Na maioria dos casos, as transferências têm mais peso no total das receitas dos municípios do que a cobrança de receitas próprias. O peso das transferências é especialmente alto quando se trata de vilas (MAP, 2017).
2. A maioria das receitas próprias cobradas tende a provir de instrumentos de receita não tributária. Os impostos autárquicos representam uma pequena parte do total da receita autárquica anual (MAP, 2017).
3. O potencial para aumentar a receita própria é bastante alto. Uma parte do potencial de receita está a ser subutilizada (Nguenha *et al.*, 2017; Boex, 2011; Weimer, 2012; Chimunuane *et al.*, 2010a; Weimer *et al.*, 2010).
4. Existe um amplo consenso de que os municípios precisam de um financiamento melhor para satisfazer a crescente procura de serviços públicos (Banco Mundial, 2009: 8). Todos os municípios têm as mesmas fontes de receita *de jure*, mas esta varia consideravelmente em função da forma como os municípios utilizam essas fontes. A este respeito tem havido pouca pesquisa que explique a falta de uso desse potencial. Uma explicação frequente é a fraca capacidade a nível local. Em que medida é que isso corresponde à realidade? Antes de mais, se os funcionários têm falta de capacidade, há apenas duas soluções sensatas: ou planificar a melhoria de capacidades ou mudar a distribuição de responsabilidades.

MÉTODOS E ABORDAGEM

O nosso objectivo é obter uma imagem mais clara dos principais desafios que os municípios enfrentam em termos de cobrança de receitas e entender como é que isso afecta o desempenho e a composição da receita a nível municipal. Além disso, é nossa intenção obter uma perspectiva dos próprios municípios, já que consideramos que essa informação crucial está sub-representada nos debates.

Para alcançar estes objectivos, abordámos a questão de dois ângulos diferentes.⁸ Primeiro, para entender a realidade dos municípios, fizemos um inquérito em todos os municípios. Foi um trabalho conjunto com a ANAMM e o IESE. O questionário incluiu perguntas sobre diferentes aspectos, mas com especial enfoque em tópicos ligados à administração das receitas e ao desempenho na obtenção das mesmas. A elevada taxa de respostas permite-nos traçar uma imagem interessante de como os municípios avaliam as suas próprias capacidades, fraquezas e potencialidades nesta área.

Em segundo lugar, tivemos a possibilidade de obter informações mais detalhadas através de uma análise aprofundada em onze municípios.⁹ Nesses municípios, fizemos entrevistas semiestruturadas com diferentes intervenientes, incluindo actores políticos (por exemplo, do conselho municipal e da assembleia municipal), funcionários públicos que trabalham na administração local e organizações locais da sociedade civil, para obter informação mais matizada sobre como funcionam os processos de obtenção de receitas e os obstáculos que enfrentam.¹⁰ No total, realizámos 102 entrevistas (incluindo cerca de 25 a nível nacional).¹¹ Na análise destes municípios, também tirámos partido do acesso a uma grande base de dados sobre finanças públicas a nível local encomendada pelo MEF, financiada pela GIZ e implementada pela MAP Consultoria. Esse formidável trabalho de recolha de dados, que, ao que sabemos, não é comparável com iniciativas anteriores neste sentido, incluía 16 dos 53 municípios (GIZ, 2017). A combinação das novas informações quantitativas com o material qualitativo coloca-nos numa boa posição para entender como os municípios lidam com o seu potencial tributário e em que medida a administração funciona. Esta combinação também nos permite confrontar o entrevistado com dados empíricos e controlar em que medida a explicação dada corresponde e está em conformidade com o que os dados sugerem.

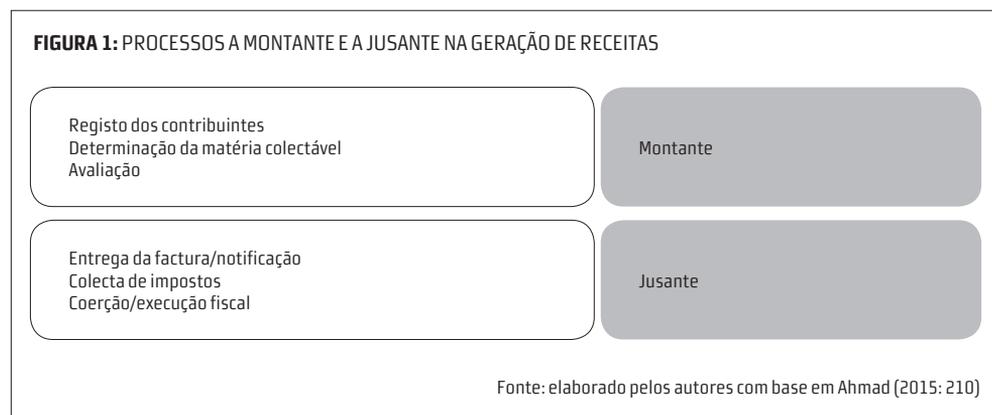
⁸ Ambas as abordagens fazem parte do projecto de investigação mais amplo implementado pelo DIE e pelo IESE em cooperação com a ANAMM e a GIZ.

⁹ Os municípios são os seguintes: Matola, Inhambane, Maxixe, Beira, Dondo, Quelimane, Nacala, Monapo, Pemba, Xai-Xai e Vilankulo.

¹⁰ Além disso, também aproveitámos as informações fornecidas por actores políticos a nível nacional (representando, por exemplo, diferentes ministérios), doadores, académicos e outros especialistas.

¹¹ Em apêndice encontra-se uma lista dos nossos entrevistados. As entrevistas foram realizadas de Fevereiro a Abril de 2017. Em Maputo, conversámos com doadores, instituições de nível nacional e especialistas, enquanto entrevistávamos membros do conselho municipal, da assembleia municipal, da administração municipal e de organizações da sociedade civil local. A maioria das entrevistas em Maputo foi realizada em inglês. Nos municípios, na maioria dos casos, fizemos perguntas em inglês e usámos um tradutor para traduzir de inglês para português e vice-versa.

A este respeito, é importante assinalar que, ao seleccionarmos a nossa amostra de onze municípios, restringimos a nossa escolha aos dezasseis incluídos na base de dados, a fim de podermos aproveitar dados sólidos sobre finanças públicas. Nos dezasseis casos, aplicámos uma abordagem diversa de estudo de caso para seleccionar os onze municípios (George & Bennett, 2005: 83). Por isso, recolhemos propositadamente amostras dos municípios com vista a maximizar a variação das variáveis independentes de interesse. Para o escopo deste artigo, a variável independente que é de maior interesse é o tipo de cidade, já que parece ter relevância crucial para entender se os municípios mais pequenos fazem face a desafios diferentes dos que se colocam aos municípios maiores.¹² Também tivemos em conta que a amostra inclui municípios com diferenças nas suas dimensões, momento de fundação, estrutura económica e contexto regional. Em termos conceituais, é importante sublinhar que queremos ultrapassar a ideia da fraqueza administrativa como característica geral e contribuir para o desenvolvimento de uma imagem mais matizada das capacidades administrativas. Empiricamente, a questão interessante é se as fraquezas são generalizadas ou se variam com as diferentes etapas do processo de cobrança de receitas e entre diferentes instrumentos de receita. Isto não impede que uma falha ou falta de capacidade numa etapa do processo de cobrança de receitas possa levar a reduções significativas na eficácia e na eficiência de todo o sistema de cobrança de receitas. Porém, aponta para a possibilidade de identificar os obstáculos específicos para poder resolvê-los com maior eficácia. Para ter isto em conta, recorremos a uma proposta de Ahmad (2015) que divide os processos de geração de receitas em várias etapas. Consideramos que essas etapas podem ser agregadas no que chamamos “processos a montante e a jusante” – um conceito frequentemente usado quando se discute políticas industriais.



¹² É de notar que o estudo tinha um alcance mais vasto do que os resultados apresentados neste artigo. Em particular, paralelamente à dimensão administrativa, o estudo analisa o efeito de factores sociopolíticos no desempenho tributário, como, por exemplo, o alinhamento partidário, o nível de êxito político, a força e a participação da sociedade civil. Resulta daqui que a selecção de onze municípios, que inclui municípios de tipo B, C, D e também vilas, tem em conta variáveis que não são de especial pertinência para o objecto de análise a que se dá realce neste artigo.

Para este estudo, definimos processos a montante como sendo “todos os passos que têm de ser dados para identificar quem deve pagar o valor”. Os processos a jusante abrangem, em contrapartida, “todos os passos desde esse ponto até à cobrança real”. Ou seja, consideramos os processos de registo, determinação da matéria colectável e avaliação a montante, enquanto a entrega de facturas, a colecta e a execução fiscal são definidos como processos a jusante.¹³ Esta diferenciação permite-nos não discutir os desafios em geral, mas, sim, começando pelos processos necessários, discutir os desafios encontrados nessa etapa específica. Nesse sentido, esta conceptualização tem em conta a natureza sistémica dos processos administrativos que entram na geração de receitas, mas evita abordar a capacidade administrativa como conceito monolítico. Além disso, esta abordagem permite entender por que razão certas fontes de receita podem ser consideradas administrativamente mais exigentes (e podem sê-lo, de facto). Atente-se, por exemplo, no IPRA e nas taxas dos mercados. Entre outros, Slack (2009: 23-30) sugere que o imposto sobre a propriedade é um exemplo de instrumento de receita altamente exigente. O IPRA, em particular, é especialmente exigente em termos da sua administração a montante. Para garantir um registo adequado, é necessário um cadastro de toda a propriedade no município. O investimento inicial para um cadastro é grande e a informação tem de ser frequentemente actualizada. A avaliação também é complexa e exige a geração e a gestão de níveis consideráveis de informação. Em termos de entrega das notificações, a informação tem novamente de ser actualizada e nem sempre é fácil chegar à pessoa que se pensa ser o proprietário. Em contrapartida, um cadastro ou um registo formalizado não constituem condição prévia para a cobrança de taxas dos mercados. Muitas vezes, as taxas são cobradas aos vendedores do mercado de forma *ad hoc* por cobradores, sem registo prévio. As taxas são uniformes ou a avaliação do valor a pagar pode ser feita no local. A partir destas reflexões, podemos calcular em que medida diferentes fontes de receita são administrativamente exigentes, como condição para analisar se isso afecta a exploração do seu potencial e a sua utilização.

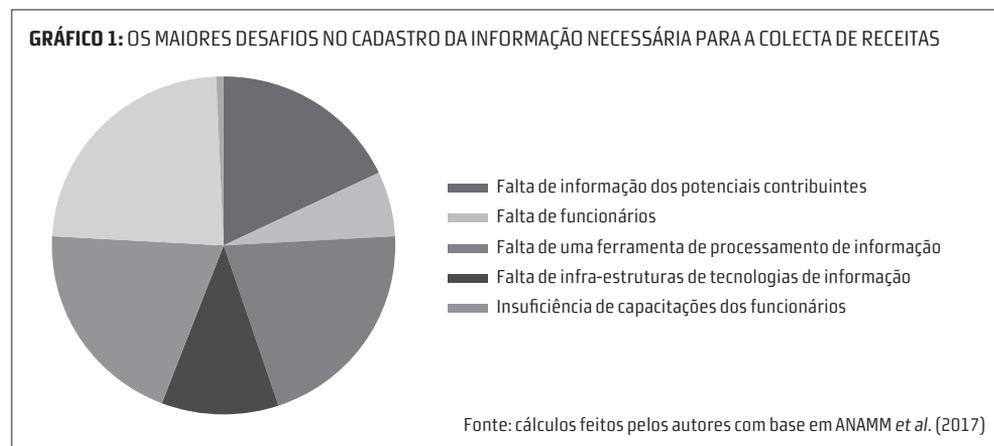
RESULTADOS

INQUÉRITO NOS MUNICÍPIOS

A análise constituiu uma excelente oportunidade para entender como os próprios municípios avaliam as suas capacidades e limitações ao lidar com a cobrança de receita própria. Neste artigo, queremos destacar os dados recolhidos relativamente a duas dimensões: o que os municípios consideram ser os seus principais obstáculos na cobrança de receitas e que fontes de receitas consideram ter maior potencial.

¹³ Como este estudo incide nas receitas municipais, e não nas despesas, os serviços não são analisados ao pormenor.

Relativamente aos principais obstáculos, no questionário pediu-se aos municípios que indicassem dois ou três dos maiores obstáculos à mobilização de receitas.¹⁴ A lista de opções incluía: “Falta de informação dos potenciais contribuintes; Falta de funcionários; Falta de uma ferramenta de processamento de informação; Falta de infra-estruturas de tecnologias de informação; Insuficiência de capacitações dos funcionários; Falta de fundos para investir no processo; Altos custos de colecta” e uma categoria aberta para “Outros”. As categorias mais vezes seleccionadas foram “Falta de fundos para investir no processo” e “Falta de uma ferramenta de processamento de informação” assinalada por 31 dos 51 municípios. Surpreendentemente, a “Falta de funcionários” foi assinalada em apenas 18% dos casos, tendo sido a segunda categoria menos seleccionada. Apenas um município assinala a questão dos “Altos custos de colecta” como um dos principais obstáculos, o que pode indicar que isso não constitui problema ou que há falta de consciência desta dimensão. A gestão de dados e a falta de informação (27 dos 51 municípios) são os outros aspectos mais destacados.



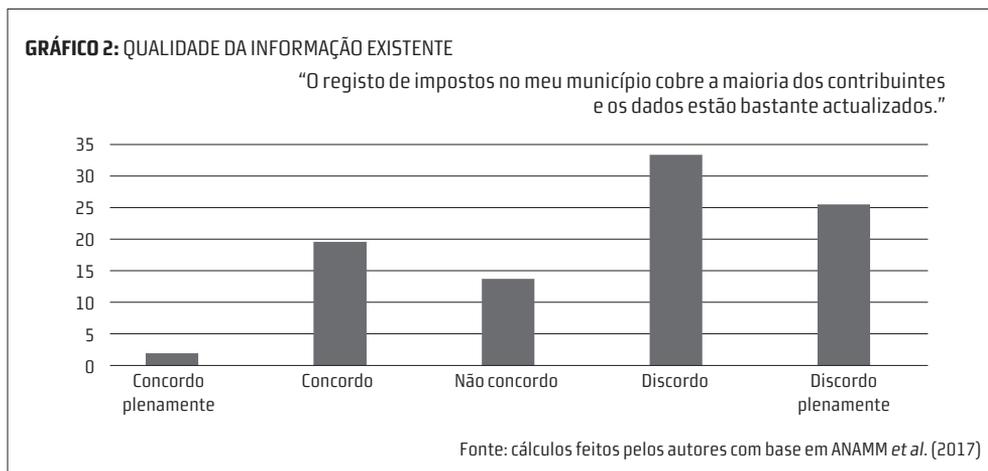
Quando se pergunta em que etapas específicas do processo de cobrança de receitas os municípios estariam dispostos a investir mais, se tivessem mais recursos, as respostas constituem uma mensagem muito clara. Mais de 90% dos municípios (48 em 51) destacaram o registo dos contribuintes como sendo uma dessas áreas. Há muito menos consenso relativamente aos itens classificados em segundo e terceiro lugares: “Coerção/execução fiscal” com 23 em 51 e “Entrega da factura/notificação” com 21 em 51.¹⁵

Apontando numa direcção semelhante, quando se lhes pede para avaliar a afirmação “O registo de impostos no meu município cobre a maioria dos contribuintes e os dados estão bastante

¹⁴ Quais são os maiores desafios do vosso município para registar/cadastrar a informação necessária para a colecta de receitas? (múltiplas respostas possíveis, por favor escolha 2-3 opções prioritárias).

¹⁵ A pergunta era a seguinte: “Se pudesse investir na melhoria das partes do processo de colecta de receitas, que alternativas escolheria (por favor, assinale as três principais alternativas): Descoberta; Registo dos contribuintes; Determinação da matéria colectável; Avaliação; Entrega da factura/notificação; Colecta de impostos; Coerção/execução fiscal.”

actualizados”, a maioria dos municípios discordou: no total, mais de 60% dos inquiridos indicaram que discordam ou discordam plenamente, ao passo que apenas 20% indicaram estar de acordo com essa afirmação.¹⁶

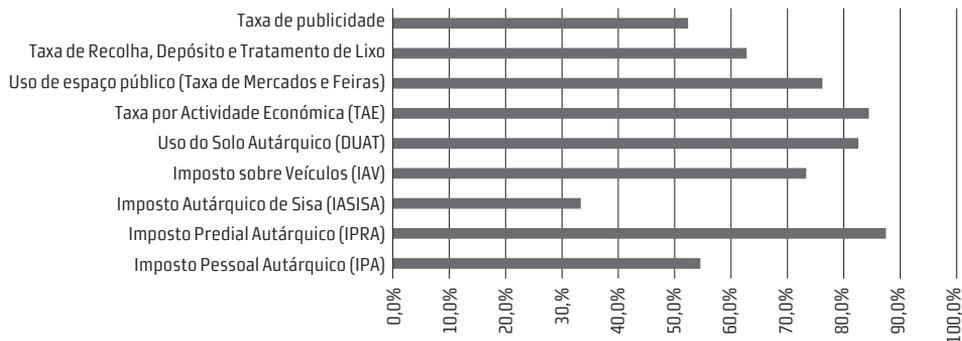


Passando agora às percepções relativamente a fontes de receitas específicas, pedimos aos municípios para nomear os instrumentos de receita que consideram ter maior potencial para o futuro. O Gráfico 3 ilustra as respostas a essa pergunta. A Taxa por Actividade Económica (TAE), o Uso do Solo Autárquico (DUAT), o Imposto sobre Veículos (IAV), o Imposto Predial Autárquico (IPRA) e as Taxas de Mercados e Feiras são os mais referidos. Por outro lado, o Imposto Autárquico de Sisa (IASISA) e a Taxa de Publicidade parecem ser instrumentos de menor potencial.

¹⁶ É interessante notar que é esta a percepção, apesar de mais de 75% dos municípios terem indicado que actualizam continuamente o seu registo ou, pelo menos, uma vez por ano. A partir da pesquisa qualitativa discutida na próxima secção, ficamos com a impressão de que isto é contraditório e que não é o que acontece de facto. Muitos municípios estão a esforçar-se muito por actualizar o registo, mas o ponto de partida é tão insuficiente que, embora haja melhorias, a situação está longe de cobrir uma quantidade razoável da base de contribuintes.

GRÁFICO 3: POTENCIAL DE DIFERENTES INSTRUMENTOS DE RECEITA

Percentagem de municípios que consideram que um determinado instrumento de receita tem um potencial alto ou muito alto para “impulsionar ainda mais o aumento das receitas”



Fonte: cálculos feitos pelos autores com base em ANAMM *et al.* (2017)

Ao discutir o potencial, também é interessante assinalar as fontes de receita que podem não ser consideradas atractivas porque o custo da cobrança pode ser tão elevado que a receita líquida pode ser muito baixa ou até negativa. Como veremos na próxima secção, a ideia de receita líquida (receita-custo da receita) parece não estar particularmente presente na avaliação que os municípios moçambicanos fazem de si próprios. Isso é fundamental por causa das implicações que tem nas políticas. Se a receita líquida prevista de um imposto for negativa, talvez não faça sentido que os municípios controlem esse imposto. Com isto em mente, no inquérito perguntámos explicitamente aos municípios: “Acha que certas fontes de receitas têm elevados custos de colecta e que, de certa forma, a sua exploração não é atractiva?” Nove dos 51 municípios disseram que é esse o caso, embora um pequeno número indique que, potencialmente, a ideia está lá. Numa perspectiva semelhante, embora de forma menos explícita, perguntámos aos municípios se há instrumentos de receita que actualmente não utilizem. Neste caso, 45% dos municípios (27 de 51) indicou abertamente que há pelo menos um instrumento de receita que, em teoria, os municípios poderiam usar mas não estão a fazê-lo.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES SOBRE OS DESAFIOS, COM BASE NA ANÁLISE APROFUNDADA DE ONZE MUNICÍPIOS

A análise aprofundada com base em onze municípios confirma, na sua maior parte, os resultados da pesquisa apresentada atrás.

A) OS PROCESSOS A MONTANTE, EM PARTICULAR O REGISTO, REPRESENTAM UM GRANDE OBSTÁCULO À MOBILIZAÇÃO DE RECEITAS MUNICIPAIS

Uma análise detalhada do material das entrevistas revela que os processos a montante, e, em particular, o registo, representam um grande obstáculo à mobilização de receita municipal. Embora os processos a jusante também sejam citados com frequência, quando se pergunta quais são os principais obstáculos, o registo é o processo referido com mais frequência entre os processos a montante (por exemplo, Entrevista N1), ao passo que poucos entrevistados se referem à avaliação e entrega de facturas. No que diz respeito aos processos a jusante, são mencionados os desafios relacionados com a colecta e, particularmente, com a execução fiscal. É também referida muitas vezes a falta de pessoal, mas mais em termos de pessoal no terreno a distribuir notificações e em termos de capacitação do que em termos de número de funcionários. A supervisão de cobradores também foi referida várias vezes. Embora ambos os tipos de processos sejam identificados como grandes obstáculos, os processos a montante parecem ser mais difíceis. Ao discutir o tópico com actores políticos e técnicos a nível local, foram identificados vários factores que influem na geração de receitas:

- cadastro de contribuintes;
- cadastro para rendimentos relacionados com a propriedade;
- acesso à informação e actualização de bases de dados.

Os dados recolhidos nas entrevistas revelam que os desafios relacionados com a implementação dos processos a montante são múltiplos, desde o registo dos contribuintes à avaliação dos imóveis. Os municípios referem a implementação de um registo digital e cadastro¹⁷ de contribuintes como constituindo o principal desafio no processo de geração de receitas.¹⁸ Na realidade, municípios de todos os tipos dão conta de dificuldades para identificar informação sobre os contribuintes e o valor do pagamento devido. Isto vai contra as nossas expectativas de que, a este respeito, os municípios do tipo D se defrontam com maiores obstáculos do que os municípios dos tipos B e C. É de realçar que vários municípios estão actualmente a montar um cadastro de contribuintes com a assistência de doadores. Alguns municípios dos tipos B, C e D¹⁹ são também apoiados por empresas privadas (por exemplo, Matola, Maxixe e Pemba; Entrevistas 14, S11, N24).

¹⁷ Vários actores municipais usam indiferentemente os termos “registar” e “cadastrar”. Para este estudo, consideramos um registo como uma ferramenta de gestão financeira que contém informações sobre contribuintes e pagamentos, enquanto um cadastro inclui informação para receitas relacionadas com a propriedade, como o IPRA, em particular sobre a localização, superfície e tipo de uso (comercial ou privado). Um cadastro facilita, portanto, a identificação de proprietários.

¹⁸ Entrevistas 15, 22, S1, S2, S3, S6, S7, N18, N20.

¹⁹ A Resolução do Conselho de Ministros 7/87 de 25 de Abril estabelece que “as cidades devem ser classificadas em quatro níveis. Considera-se de nível ‘A’, a cidade capital do País. De nível ‘B’ as cidades de Beira e Nampula [e a partir de 2007, também a cidade da Matola - Resolução de Conselho de Ministros 55/2007 de 16 de Outubro] Atribui-se o nível ‘C’ às demais cidades capitais provinciais e às cidades cuja dimensão histórico-cultural nacional e universal, bem como a importância económica e em comunicações, têm interesse nacional e na cooperação regional. São cidades do nível ‘D’ os demais centros urbanos do País cujo grau de desenvolvimento os caracteriza como cidades e assumem um papel de relevo no desenvolvimento local”. Com base nesta classificação, os municípios em Moçambique dividem-se em municípios de tipo A, B, C, D e vilas.

Em primeiro lugar, a maioria dos inquiridos reconhece que um registo digital abrangente de todos os cidadãos é condição prévia para maior cobrança de receitas, incluindo informação sobre os pagamentos recebidos:²⁰

Para aumentar a colecta de receitas, o primeiro passo necessário é criar um cadastro de contribuintes. Isso não pode faltar. [...] É necessário realizar uma análise detalhada em todos os bairros, saber o que existe e que tipos de receita podem ser cobrados, como o IPRA e a TAE (Entrevista N1).²¹

De facto, todos os municípios sublinham a importância de registar cidadãos e edifícios no contexto da geração de receitas. No entanto, a maioria não possui o registo necessário com informação sobre os contribuintes.²² Segundo os inquiridos, os custos da criação de uma base de dados para todas as receitas representam um grande obstáculo (Entrevistas N25, S3). Por conseguinte, os informantes dizem que há falta de informação sobre o potencial de receita.²³ Vários entrevistados vêem a possibilidade de um registo digital no reforço do controlo e na monitorização dos pagamentos²⁴. No geral, a fraca implementação ou a inexistência de registos digitais a nível municipal impede o registo adequado de cidadãos e o rastreamento dos pagamentos, e afecta também, portanto, a cobrança de receitas. Trata-se aqui de um exemplo de como a fraca implementação de processos a montante resulta em desafios adicionais relativamente a processos a jusante, como a cobrança.

Em segundo lugar, além do registo digital, os actores políticos e os técnicos muitas vezes abordam o tema de um cadastro municipal. Na realidade, nenhum dos municípios da nossa selecção de casos tem um cadastro digital completo a funcionar. Embora a necessidade de criar um cadastro digital seja generalizada e as suas vantagens sejam normalmente conhecidas, ou seja, facilitam a identificação dos proprietários, geralmente não é fácil para os municípios implementar esse processo demorado e exigente (Entrevista S7). A este respeito, os municípios de diferentes tipos, em particular os de tipo B e C, parecem ter mais sucesso na execução de um cadastro. Em contrapartida, houve entrevistados de diferentes tipos de municípios a dar conta da sua preocupação com a falta de cadastro como sendo um grande obstáculo à geração de receitas²⁵. Um bom exemplo é Pemba, um município com grande potencial que, por exemplo, só pôde começar a cobrar IPRA em 2016, após a criação do cadastro (Entrevista N26).

²⁰ Entrevistas 14, 15, 21, S19, N9, N11, N21, N28.

²¹ Esta citação e as seguintes não são sempre transcrições literais das afirmações. Algumas citações tiveram de ser traduzidas e outras não podiam ser transcritas com exactidão.

²² Há uma ligeira tendência de os municípios com fortes capacidades administrativas já terem um registo digital, por exemplo o Sigem (Sistema de Gestão Municipal) na Beira (Entrevistas S17, S19). Em Nacala, por sua vez, esse registo existe apenas para gerir os pagamentos do IAV (Entrevista N19).

²³ Entrevistas 14, 15, S14, S32, N1, N11, N19, N20, N21.

²⁴ Entrevistas S26, N11, N19, N21.

²⁵ Entrevistas 23, 24, S1, S3, S6, S7, S31.

Além disso, em Inhambane, fomos informados de que a falta de cadastro digitalizado resulta noutros problemas para a entrega das facturas a pagar, uma vez que não estão disponíveis as informações dos contactos e endereços completos dos cidadãos (Entrevistas S2, S3).

Um terceiro tema essencial referido pelos informantes é o acesso à informação, bem como a actualização da base de dados para o registo e cadastro. Os inquiridos destacaram o acesso à informação como um desafio fundamental para a determinação dos valores a serem pagos por cada cidadão (Entrevistas 22, N17). Neste contexto, foi também referido que vários municípios solicitaram informações sobre contribuintes ao governo central ou provincial, bem como à EDM (Electricidade de Moçambique), para facilitar o processo de identificação e registo dos contribuintes.²⁶ Porém, esses pedidos muitas vezes não foram satisfatoriamente atendidos. Por exemplo, Beira e Quelimane pediram informações sobre cidadãos sujeitos a IAV, mas disseram-nos que os municípios não receberam da província o registo necessário²⁷ (Entrevistas S21, N1). Da mesma forma, em Quelimane, fomos informados de que as informações da EDM sobre os cidadãos facilitariam a criação do cadastro do município (Entrevista N1).

Por fim, os inquiridos da Matola destacaram as dificuldades na actualização da base de dados de contribuintes e pagamentos (Entrevista 28), o que também está em consonância com a seguinte citação de Inhambane:

Temos um software e uma equipa qualificada, mas sentimos que o software é de uso limitado porque a base de dados não está actualizada (Entrevista S1).

Em suma, as etapas administrativas que a geração de receita pressupõe, resumidas em Ahmad (2015), constituem obstáculos diferentes para os vários municípios. As entrevistas realçam a extensão dos desafios administrativos em relação à mobilização de receitas e, em particular, revelam que o registo constitui um importante obstáculo. Como a conclusão seguinte ilustra, a implementação de processos a montante também influi nos processos a jusante.

B) A FALTA DE EFICÁCIA NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROCESSOS A MONTANTE CRIA OUTROS DESAFIOS PARA OS PROCESSOS A JUSANTE

Há que realçar que, para vários municípios, não é fácil cobrar e impor pagamentos de receitas. As causas últimas deste obstáculo podem muitas vezes ser encontradas na falta de um registo que permita rastrear devidamente os pagamentos. Na realidade, há vários municípios,

²⁶ Na maior parte dos municípios da nossa selecção de casos, a EDM cobra a taxa de recolha do lixo e transfere as receitas para os municípios. A EDM tem, assim, muita informação sobre os cidadãos. Uma excepção é Vilankulo, onde a EDM supostamente não concordou em cobrar a taxa da recolha de resíduos sólidos, pois os cidadãos pensariam que se tratava de um aumento dos custos de electricidade (Entrevista 39).

²⁷ Em contraste com a percepção que nos foi transmitida de que o governo da província não estaria disposto a cooperar, existe na realidade uma questão técnica, na medida em que os registos solicitados contêm informações para as áreas fiscais da unidade geográfica que não estão mapeadas para os municípios.

como Quelimane, que não conseguem distinguir pagadores e não-pagadores, o que entrava na cobrança e a execução de pagamentos (Entrevista N1). Os informantes manifestaram a sua preocupação sobre as dificuldades de fazer cumprir os pagamentos, devido à falta de registo²⁸, como ilustram os seguintes dizeres:

Não sabemos quem já pagou. Hoje, não estamos em condições de exigir que alguém pague porque não temos um cadastro. Se tivéssemos um cadastro, saberíamos a quem podemos exigir o pagamento. [...] Para o IPRA, ainda não existe uma política para obrigar as pessoas a pagar. Só depois de criar um cadastro podemos dizer quem pagou e quem não pagou (Entrevista N1).

Vários municípios reconhecem dificuldades em monitorizar se os contribuintes cumprem os seus deveres fiscais, por falta de cadastro e de informação suficiente. Assim sendo, os municípios não chegam a todos os contribuintes (Entrevista N25). Pemba, por exemplo, sublinha que os elevados custos da criação de um cadastro resultam em problemas no registo e na execução de pagamentos (Entrevista N25). Por exemplo, o município de Nacala não sabe quantas entidades estão sujeitas ao pagamento de IPRA, o que impede a supervisão dos cobradores, uma vez que não existe uma quantidade precisa de receitas previstas (Entrevista N18). Um exemplo positivo foi dado na Matola, que está actualmente a criar um balcão único, o denominado Balcão de Atendimento Único (BAU), com o objectivo de facilitar os pagamentos por parte dos contribuintes.²⁹ Em face da actual falta de controlo dos pagamentos, espera-se que o BAU venha criar mais controlo, na medida em que os cidadãos não podem escapar ao pagamento das receitas (Entrevista 14). Da mesma forma, a Beira também tem um BAU e abriu recentemente outro ponto para a realização de pagamentos (Entrevista S18).

Outra dificuldade que se verifica em vários municípios é a supervisão dos cobradores, mais uma vez, como resultado da falta de registo (por exemplo, Maxixe, Entrevista S11). Como a maioria dos municípios não possui um registo para as taxas dos mercados contendo informação sobre os vendedores registados, é mais difícil controlar quem já pagou (colecta), o que, por sua vez, cria oportunidade de apropriação indevida dos valores monetários por parte dos cobradores (supervisão). Um registo poderia ajudar a superar esses problemas. Na realidade, os municípios relatam casos de apropriação indevida, sendo a taxa dos mercados particularmente passível deste tipo de infracção.

Como mostrado acima, vários municípios afirmam ter dificuldades no rastreamento de pagamentos. Torna-se por isso difícil fazer cumprir os pagamentos. Em suma, os dados recolhidos

²⁸ Entrevistas 16, S11, S14, N1.

²⁹ A principal ideia que subjaz a um BAU é centralizar e, desse modo, facilitar os pagamentos para os cidadãos. Normalmente, vários departamentos recebem receitas diferentes: por exemplo, o departamento de urbanização cobra o IPRA. Por sua vez, os cidadãos podem realizar todos os pagamentos numa única repartição, ou seja, o BAU. Além disso, enquanto, numa situação normal, as receitas a pagar são avaliadas de forma descentralizada, as notificações da matéria colectável devem ser entregues de forma centralizada pelo BAU.

sugerem que um registo de contribuintes funcional e actualizado constitui condição para os processos posteriores a jusante, como a colecta e a execução fiscal, mas também a supervisão dos cobradores.

C) A COORDENAÇÃO NO INTERIOR DO MUNICÍPIO E COM OUTRAS INSTITUIÇÕES É FRACA

Em primeiro lugar, realçou-se a questão geral da coordenação, principalmente entre os diferentes departamentos da administração municipal (Entrevista N1). Um desafio é a interface entre a vereação de finanças e a vereação de urbanização, mas também com a tesouraria (onde são registados os pagamentos) e com a fiscalização dos pagamentos. É este, por exemplo, o caso de Quelimane, onde falta um sistema de gestão integrada de todos os departamentos (Entrevista N9). Da mesma forma, Maxixe informou-nos de planos para reunir a informação sobre os contribuintes, actualmente dispersa, já que são usados cadastros separados em diferentes departamentos (Entrevista S15). Em resposta a departamentos actualmente bastante isolados, vários municípios estabeleceram um BAU ou estão em fase de criação de uma unidade onde os cidadãos possam tratar de todos os assuntos municipais num único lugar (Entrevistas 14, S18). Espera-se também que o BAU melhore o controlo dos pagamentos.

Em geral, a coordenação e a troca de informações com outras instituições foram referidas como sendo fundamentais para melhorar a mobilização de receitas. Por exemplo, os actores municipais sugeriram estabelecer uma ligação entre a Autoridade Tributária (AT) e o município, para melhorar a execução fiscal do IPRA (Entrevista N25). Além disso, vários municípios destacaram que se poderia melhorar a coordenação com a EDM e o FIPAG (Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água).³⁰

D) MUITOS MUNICÍPIOS INDICAM AS CAPACIDADES DOS FUNCIONÁRIOS COMO SENDO UM DOS PRINCIPAIS OBSTÁCULOS À MOBILIZAÇÃO DE RECEITAS

No que diz respeito às capacidades do pessoal, vários actores municipais dizem que, no geral, têm falta de pessoal capacitado e esperam que seja feita a sua capacitação para melhorar a cobrança de receitas (Entrevistas N3, N20). Os especialistas também mencionam fraca capacidade administrativa a nível municipal, em particular para a cobrança do IPRA (Entrevista 6 sobre Nacala). Da mesma forma, os actores municipais defendem que a escassez de pessoal, incluindo técnicos no terreno, também dificulta a determinação da matéria colectável.³¹ Além disso, há dificuldades sobretudo na entrega de notificações de pagamento aos cidadãos (Entrevista 24). Finalmente, espera-se que mais pessoal com formação na área da fiscalização e no trabalho de campo tenha um impacto positivo nas receitas obtidas, considerando que o pessoal no terreno, ao entregar as notificações de pagamento, pode sensibilizar os cidadãos

³⁰ Entrevistas S22, S24, N4, N23.

³¹ Entrevistas 15, S17, S24, S25, N19.

para pagarem taxas e impostos (Entrevista S26). Uma opinião contrária foi expressa por um entrevistado em Pemba, que considera que há pessoal suficiente e que atribuiu antes o baixo nível de receitas arrecadadas à corrupção, em particular por parte de cobradores e agentes da polícia (Entrevista N28).

E) A MAIOR PARTE DOS MUNICÍPIOS TEM UM FRACO AMBIENTE DE CONTROLO, O QUE DIFICULTA UMA GERAÇÃO DE RECEITAS EFICIENTE

Como revelaram as entrevistas com os actores municipais, o fraco ambiente de controlo a nível municipal leva a uma geração de receitas ineficiente. Por um lado, os entrevistados expressaram preocupações sobre a apropriação indevida de valores monetários por parte do pessoal administrativo e da polícia municipal. Por outro lado, há perdas de receitas, já que o fraco controlo dos pagamentos não permite harmonizar a informação sobre os contribuintes. Enquanto os dados atrás referidos indicam que os municípios têm grandes limitações, devido à falta de informação sobre os contribuintes, na Matola ouvimos falar de confidencialidade e corrupção como constituindo um grande obstáculo (Entrevista 17). Estes desafios podem ser interpretados como uma limitação de capacidade resultante de uma fraca gestão de receitas. Nas entrevistas com actores municipais, foram manifestadas preocupações sobre a apropriação indevida de pagamentos como constituindo um grande obstáculo ao processo de cobrança (ver também acima os desafios relacionados com as taxas dos mercados). De facto, o fraco ambiente de controlo cria oportunidades de fraude, ao mesmo tempo que os salários geralmente baixos criam também um incentivo significativo à corrupção. Por exemplo, pode alterar-se, sem que ninguém note, o nome de um proprietário num cadastro em papel, em troca de um pagamento extra por parte do cidadão (Entrevista 17). Na realidade, a lista das actividades fraudulentas referidas nas entrevistas é extensa e variada. Os líderes comunitários também são acusados de apropriação indevida de dinheiro (Entrevista N22) e são também feitas acusações à polícia municipal. Para superar este desafio, ouvimos que todas as multas deveriam ser pagas na esquadra da polícia e não aos agentes da polícia (Entrevistas 18, N28). Na verdade, reduzir-se-ia significativamente o risco de apropriação indevida se se recorresse aos depósitos bancários. Assim, em Nacala decidiu-se receber todos os pagamentos através de transferências bancárias (Entrevista N20).

Segundo a informação que obtivemos, o resultado da falta de pessoal administrativo capaz de cobrar receitas devidamente é que os funcionários municipais tendem a passar recibos falsos para se apropriarem indevidamente das receitas cobradas da maioria das fontes (Entrevista N18). Quando, em Nacala, se descobre que alguns cobradores abusam do seu poder e desviam as receitas, o município tenta penalizá-los (Entrevista N18). Por exemplo, a reprodução de recibos de taxas dos mercados é considerada um indicador da falta de supervisão dos

cobradores³². Para resolver o problema dos recibos falsos, o presidente do município do Dondo começou a carimbar e a numerar de antemão todos os recibos de pagamento a serem entregues pelos cobradores (Entrevista S31). No município de Monapo, comunicaram-nos a substituição de funcionários suspeitos de corrupção (Entrevista N11). Por fim, há vários municípios que se debatem com a falsificação de vinhetas para o IAV (Entrevistas N26, S18). Em Pemba, conseguiu-se, porém, uma execução muito rigorosa e as multas são proibitivamente elevadas (Entrevista N26). Comunicaram-nos também que havia maior incidência de fraude na área de construção e projectos de investimento (Entrevista S24).

A segunda perspectiva sobre o fraco ambiente de controlo refere-se a ineficiências no processo de geração de receita, dado que a informação sobre os contribuintes não está actualmente harmonizada. Ao discutir estratégias para reforçar o controlo dos pagamentos, os actores municipais referiram os benefícios da digitalização para sistematizar melhor as receitas fiscais que estão muitas vezes ligadas e harmonizar pagamentos com o NUIT (Número Único de Identificação Tributária).³³ Em particular, um sistema integrado permitiria ligações melhores entre receitas de actividade económica (por exemplo, TAE) e receitas relacionadas com a propriedade (por exemplo, IPRA) (Entrevista 15). No caso de Quelimane, o registo digital existente na secção das receitas não está disponível para a secção de fiscalização, razão pela qual este último está a trabalhar com suportes materiais (Entrevista N9). O resultado é a coexistência de sistemas diferentes no mesmo município, o que impede a harmonização da informação.

F) A IMPLEMENTAÇÃO DOS MECANISMOS DE EXECUÇÃO FISCAL EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO REPRESENTA OUTRO OBSTÁCULO À MOBILIZAÇÃO DE RECEITAS

Embora os processos a montante sejam em grande medida dificultados por questões relativas à capacidade administrativa, como sejam a falta de infra-estrutura informática e de informação sobre os contribuintes, quando se discutiu a execução nas entrevistas, vários informantes referiram-se à cooperação com a Autoridade Tributária (AT) (Entrevista N25) e à legislação como constituindo um obstáculo (Entrevistas 15, 16). Alguns actores municipais argumentam que os seus esforços são limitados, uma vez que a legislação moçambicana não prevê mecanismos coercivos suficientes (Entrevista 15, Matola, N26 Pemba). Como as entrevistas revelam, os procedimentos variam até mesmo entre municípios com forte capacidade administrativa. Os actores municipais da Beira dizem ser “muito severos”, com penalidades pela falta de pagamento das taxas e dos impostos (Entrevista S17, S21), beneficiando também da colaboração com a polícia municipal e nacional. O reforço da rede de supervisão permite ao município reduzir a fraude fiscal (Entrevista S24). Por sua vez, um entrevistado de Nacala afirmou que o município fechava empresas em caso de incumprimento (Entrevista N19), enquanto um

³² Entrevistas 20, S29, N21, N23.

³³ Entrevistas S2, S7, N9, N25.

entrevistado de Pemba se queixou do pouco seguimento dos pagamentos após o envio de notificações (Entrevista N25). Outro factor mencionado nas entrevistas é o reforço das sanções existentes, além de que os trâmites judiciais, ao que nos dizem, são muito demorados (Entrevista S1).

PRINCIPAIS CONCLUSÕES SOBRE OS FACTORES RELEVANTES PARA A COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS E PARA O USO DO POTENCIAL DE DETERMINADOS INSTRUMENTOS DE RECEITA, COM BASE NUMA ANÁLISE APROFUNDADA DE ONZE MUNICÍPIOS

Conforme discutido na secção anterior, os municípios consideram os processos a montante como um obstáculo particularmente difícil e, também devido à natureza sistémica do processo de cobrança de receitas, as fraquezas nos processos a montante atingem directamente os processos a jusante, afectando significativamente a eficácia e a eficiência da colecta de receitas. Com base na variação do grau de exigência administrativa entre os vários instrumentos de receita, é plausível esperar que, nos casos em que os municípios estão conscientes desta variação, ela possa influenciar a sua decisão em termos de dar grande relevo a certos instrumentos de receita e ignorar outros.

Isso deve espelhar-se empiricamente na composição da receita. Na realidade, os dados indicam que a maior parte dos municípios efectivamente recorre sobretudo a fontes de receita com um baixo nível de complexidade administrativa, como sejam taxas de mercados e serviços. Curiosamente, entre os municípios do tipo B e C, essa tendência é um pouco menos pronunciada. A análise aprofundada nos onze municípios corrobora esta afirmação. Nesta área em particular, a nossa análise aponta para quatro resultados principais:

A) OS MUNICÍPIOS TÊM CONSCIÊNCIA DE QUE DETERMINADOS TIPOS DE RECEITAS IMPLICAM DESAFIOS DIFERENTES NOS PROCESSOS A MONTANTE E A JUSANTE

As entrevistas também indicam que os municípios têm plena consciência de que as dificuldades em termos de processos a montante ou a jusante diferem consoante o tipo de receita. Em primeiro lugar, para receitas relacionadas com a propriedade, como o IPRA e o DUAT, o registo e a avaliação são muito exigentes. Em segundo lugar, as taxas dos mercados dividem-se muitas vezes em poucas categorias diferentes³⁴, o que facilita a determinação do valor a cobrar. Há, porém, entraves à execução quando faltam registos, o que cria uma substancial oportunidade de apropriação indevida dos fundos cobrados. O IPA, sendo um imposto fixo, implica sobretudo problemas na cobrança e na execução, que são resolvidos em parte usando a

³⁴ As taxas dos mercados dividem-se, na maioria dos casos, em pagamentos diários e mensais para bancas pequenas e bancas grandes.

interacção dos cidadãos com a administração pública. Por fim, os desafios colocados pelo IAV decorrem principalmente da sua concepção e da falta de domicílio fiscal único, o que, por sua vez, impede a sua cobrança e execução fiscal.

Como foi já discutido, geralmente, não é fácil para os municípios estabelecer e manter um cadastro (digital), não tendo, portanto, a informação necessária para o registo, bem como para a fixação dos valores das receitas relacionadas com a propriedade (IPRA, IASISA, DUAT, TAE), como acontece, por exemplo, no caso do Dondo (Entrevista S25). Como referido anteriormente relativamente a Pemba (Entrevista N26), devido à falta de informação de base, certas fontes de receita são em grande medida subutilizadas. Por exemplo, na Entrevista S12 assinala-se que Maxixe não pode explorar plenamente a TAE, pois não está em posse dos dados a partir dos quais é calculado o imposto. Xai-Xai, por outro lado, teve um aumento significativo das receitas do IPRA após a conclusão de um projecto de registo, entrega de facturas e cobrança, projecto esse que foi levado a cabo por trabalhadores sazonais³⁵ (Entrevista 28).

Em relação ao IPRA, no Dondo foram expressas preocupações com a falta de técnicos de campo com formação, para a determinação da matéria colectável (Entrevista S25). Da mesma forma, houve informantes de Nacala que destacaram a complexidade dos cálculos para o IPRA (Entrevista N20). Em Quelimane, por exemplo, foi referido que a cobrança do IPRA é difícil, já que falta um sistema de cadastro técnico e funcional que, por sua vez, impede a localização dos cidadãos. Maxixe, como cidade do tipo D, possui um mecanismo específico para aumentar a cobrança de receitas relacionadas com a propriedade: quando os cidadãos solicitam uma licença de construção, têm de mostrar que os pagamentos das taxas de uso da terra (FORO) estão em dia (Entrevista S13).

Todavia, no que respeita ao IASISA, devido à forma como este está concebido, mesmo um cadastro não elimina completamente os principais problemas relacionados com o registo. Os informantes salientam os problemas de registo, dado que as casas são vendidas ilegalmente e não há processos automáticos para proceder à documentação inerente (Entrevistas N4, N18). Segundo o quadro jurídico, e num contexto formal, o IASISA equivale a 2% do preço da transacção. No entanto, como o caso de Quelimane ilustra, as transacções são muitas vezes feitas informalmente e, por isso, o governo municipal só toma conhecimento delas se houver conflitos (Entrevista N4). Por fim, os procedimentos informais dão azo a que se comunique um preço de transacção falso e a concepção do imposto incentiva essas acções fraudulentas. Em reacção a este estado de coisas, o município da Matola pretende cooperar mais estreitamente com os bancos, a fim de obter informações sobre as transacções de habitações, como medida para reforçar o controlo do IASISA (Entrevista 15).

³⁵ Na Entrevista 28 foi-nos também comunicado que, como estes trabalhadores sazonais não foram contratados novamente no ano seguinte, o projecto não pôde continuar, o que teve um impacto negativo na geração do IPRA.

Os processos de cobrança de taxas dos mercados funcionam de forma diferente, porque há uma colecta bastante *ad hoc*, sem registo prévio. Os dados das entrevistas revelam que os obstáculos relativos às taxas dos mercados dizem respeito principalmente à execução fiscal e fiscalização dos cobradores.³⁶ Este desafio resulta, por sua vez, da fraqueza dos processos a montante, dado que um registo que definisse as taxas a pagar eliminaria a possibilidade de alguém se apoderar indevidamente dos pagamentos. Isso pressupõe, no entanto, que, com base num registo, o município poderia então esperar uma cobrança de receitas melhor. Em resposta a este desafio, Maxixe afirma sancionar os vendedores dos mercados em caso de incumprimento (Entrevista S13).

Finalmente, o IPA, sendo um imposto fixo, implica principalmente problemas relativos à cobrança e execução. Embora se recorra aos líderes comunitários para cobrar o IPA nos bairros, estes dificilmente chegam a todos os cidadãos. Assim, os municípios solicitam o pagamento do IPA como condição para receber os serviços do conselho municipal, como sejam documentos oficiais.³⁷ Além disso, alguns municípios firmaram acordos com empresas do sector privado para deduzir o IPA do salário dos funcionários, a fim de reduzir a evasão fiscal (Entrevista 23). Em geral, os processos administrativos a montante representam um grande obstáculo à mobilização de receitas municipais, embora, para algumas fontes de receita específicas, os desafios na colecta e na execução sejam mais prementes.

B) OS MUNICÍPIOS NÃO TÊM CONSCIÊNCIA DA ESTRUTURA DE CUSTOS E BENEFÍCIOS E TÊM POUCO CONHECIMENTO DOS CUSTOS RELACIONADOS COM A COBRANÇA DE RECEITAS

Com base nas respostas dos entrevistados, concluímos que a maioria dos municípios da nossa amostra não faz análises formais de custo-benefício, nem baseia a sua estratégia de cobrança de receita em estruturas de custo-benefício. Só em poucos municípios os entrevistados nos disseram haver considerações de custo-benefício no seu município. Em Vilankulo e Inhambane, falaram-nos explicitamente de uma análise formal de custo-benefício para a recolha do IPRA e de uma discussão sobre se o retorno do investimento pode vir a ser positivo com o tempo (Entrevista S4).³⁸ Todos os entrevistados disseram que o município investe em todos os tipos de receitas, independentemente dos custos de cobrança (estruturas de custo-benefício). Por exemplo, na Beira e em Quelimane, foi-nos dito explicitamente que não existem considerações de custo-benefício. Em vez disso, cobram tudo o que dá dinheiro (Entrevistas S21, N1, N9), sem terem em conta a rentabilidade. Da mesma forma, em Maxixe e em Monapo, os entrevistados falaram mais genericamente de ganhos gerais do que de receitas líquidas. Os entrevistados disseram que o

³⁶ Entrevistas 20, S15, N4, N7.

³⁷ Entrevistas 23, 26, S11, S20.

³⁸ Sabemos de outro exercício nesta direcção, apoiado por doadores em alguns municípios não incluídos na nossa amostra. No mínimo, o que o resultado indica é que não se deve partir do princípio de que há nos municípios uma ideia de custos e benefícios e de cálculo de longo prazo.

município prevê receitas elevadas, por exemplo do IPRA, mas que não têm informação sobre os custos da cobrança (Entrevistas S14, N17).

Em alguns argumentos de algumas entrevistas, estava presente a intuição de que a receita líquida das fontes poderia ser negativa. Poucos entrevistados, no Dondo, Monapo e Maxixe, manifestaram a preocupação de que a condição socioeconómica dos seus municípios possa não ser adequada à cobrança do IPRA, por exemplo, porque as receitas absolutas previstas são muito baixas, tendo em conta a pequena base tributária de proprietários de imóveis (Entrevistas S12, S25, N10).

Os dados mostram que a maioria dos representantes políticos e técnicos que trabalham na secção de receitas não tem consciência das estruturas de custo-benefício. Os actores municipais têm antes consciência das tendências gerais em relação aos ganhos absolutos das fontes de receita e não das receitas líquidas previstas. Com efeito, quando isso lhes era explicitamente perguntado, referiam-se a uma grande falta (e uma grande procura) de capacidades técnicas. Foi o que aconteceu, por exemplo, em Pemba e Inhambane, onde se afirmou que o município não tem capacidade para realizar essas análises de custo-benefício (Entrevistas S1 e N25).

C) O IPRA, A TAE E O DUAT SÃO CONSIDERADOS OS INSTRUMENTOS DE RECEITA COM O POTENCIAL MAIS ELEVADO

Por muito que a maioria dos municípios da nossa amostra não tenha aplicado considerações de custo-benefício na sua escolha de instrumentos de receita, encontramos evidências, em todos os municípios, de que certas fontes de receita são consideradas como tendo um potencial particularmente elevado em termos de receitas absolutas. No total das entrevistas, concluímos que os entrevistados consideram que a maioria das fontes de receita tem mais potencial do que aquele que é actualmente explorado. Por exemplo, em Maxixe, um entrevistado disse:

Em geral, estamos insatisfeitos com todos os impostos e taxas (Entrevista S15).

Em Quelimane disseram-nos:

Todas as instituições, para obter mais rendimento, têm de investir primeiro. Investir para poder cobrar, porque, se tivéssemos um investimento forte, teríamos maiores receitas (Entrevista N9).

No entanto, os entrevistados identificaram alguns instrumentos de receita que consideram ter maior potencial para aumentar a cobrança de receitas.

Nas respostas ao inquérito, o IPRA foi mencionado pela grande maioria dos entrevistados em todos os tipos de municípios como sendo a fonte de receita com maior potencial, seguido pela

TAE e pelo DUAT.³⁹ Em Nacala, um entrevistado respondeu que todas as fontes de receita com elevado potencial estão ligadas a um cadastro funcional (Entrevistas N18). Um entrevistado em Maputo sublinhou esta afirmação, dizendo que todos os impostos relacionados com a terra, especialmente o IPRA, são essenciais para fortalecer as receitas próprias dos municípios. O entrevistado observou, mais especificamente, que, na sua perspectiva, o imposto sobre a propriedade é fundamental para organizar a administração da receita dos municípios (Entrevista 4). Na Matola, um inquirido descreveu o IPRA como muito relevante e como sendo a sua “maior visão” para conseguir um aumento das receitas próprias (Entrevista 15).

D) O ELEVADO INVESTIMENTO INICIAL É CONSIDERADO COMO O PRINCIPAL PROBLEMA PARA SE PODER USUFRUIR DE FONTES DE RECEITA COM ELEVADO POTENCIAL E A RAZÃO PELA QUAL SE RECORRE MAIS A FONTES ADMINISTRATIVAMENTE MENOS EXIGENTES

Nas entrevistas, recebemos repetidamente a informação de que a criação de um cadastro abrangente para melhorar a cobrança de IPRA e de outras fontes de receita mais exigentes constitui um desafio para os municípios. Isso pode ser entendido como sendo sobretudo um problema de investimento. Os municípios consideram que não têm recursos para investir na cobrança de receitas de fontes administrativamente exigentes, embora o investimento possa ser amortizado rapidamente. Constatámos que a maioria dos municípios tem cadastros manuais básicos.⁴⁰ Muitos dos municípios estão actualmente em fase de digitalização dos seus cadastros manuais e actualização de dados (Entrevistas 14: Matola; S34: Beira; N24: Pemba). Neste processo, muitos entrevistados confirmaram que os municípios muitas vezes recebem apoio financeiro e técnico de doadores. É o que acontece, por exemplo, na Beira, Matola, Pemba, Inhambane, Dondo e outros. Nalguns casos, de que Pemba é o mais digno de destaque, o município trabalha em conjunto com uma empresa privada na criação de um cadastro e de um software de gestão financeira para todos os impostos e o DUAT (Entrevistas N24, N25). O município vê vantagem em evitar um grande investimento inicial em troca de uma comissão acordada com a empresa privada de 10% do total de receitas cobradas. Encontrar os meios financeiros para investir e/ou ser suficientemente grande para ser atractivo para uma empresa privada implementar um cadastro seguindo o modelo de Pemba é considerado um grande obstáculo (Entrevistas S4, S7, N25). Os nossos dados qualitativos indicam que, embora este desafio se coloque a todos os municípios, os municípios dos tipos B e C estão em melhor posição para lidar com ele.

³⁹ O IPRA foi referido como uma das fontes de receita com maior potencial nas Entrevistas 15, 28, 29, 31, S4, S8, S11, S14, S17, S21, S22, S24, S26, S31, N1, N10, N11, N17, N13, N19, N20, N25, N26. A TAE foi referida nas Entrevistas 29, 31, S1, S8, S11, S14, S17, S21, S25, S26, S32, N4, N11, N17, N20 e o DUAT nas Entrevistas 17, S1, S6, S9, S17, S32, N11, N17, N19.

⁴⁰ Em resposta à pergunta “Que tipo de ferramentas usam para registar os contribuintes?”, com as opções “Excel”, “Software especializado” ou “Papel de registo”, apenas 13 de 51 municípios indicaram a utilização de *software* especializado. A maior parte dos municípios usa Excel (28 de 51) e em muitos casos havia uma mistura de métodos.

No geral, concluímos que a maioria dos municípios recorre principalmente a fontes de receita com baixo nível de complexidade administrativa, como taxas dos mercados e serviços. Municípios com forte capacidade administrativa, no entanto, parecem ter maior tendência a investir na colecta de receitas de fontes mais exigentes. Municípios administrativamente fracos, por sua vez, furtam-se aos elevados investimentos iniciais.

Em todos os tipos de municípios, descobrimos que poucos actores políticos e funcionários administrativos têm consciência das estruturas de custo-benefício. Além disso, foi-nos comunicado que pouca informação e pouca capacidade dificultam a realização de análises de custo-benefício. Só alguns municípios utilizam cálculos ou considerações de custo-benefício. Constatámos, contudo, que todos os municípios consideram que as fontes de receita que exigem um cadastro na sua administração têm maior potencial para aumentar as receitas próprias. Portanto, os dados recolhidos sugerem que não é a consideração de receitas líquidas que leva os municípios a investir em certas fontes de receita, mas sim os ganhos absolutos e limitações em termos de capacidade.

IMPLICAÇÕES E CONCLUSÃO

Ao discutir a descentralização fiscal e, especificamente, se o nível subnacional de governo deve controlar determinados instrumentos de receita, há sempre um argumento que monopoliza a discussão em Moçambique, como noutros países. Os incentivos não são adequados e os municípios simplesmente não se esforçam o suficiente por arrecadar receitas. Este artigo não responde a essa questão, mas faz antes a pergunta que realmente a precede: os municípios estão aptos para desempenhar esta função?

É fundamental responder a esta questão, porque é daí que deve partir qualquer discussão bem fundamentada sobre a descentralização fiscal. É necessário haver um equilíbrio entre o que se espera que os municípios assumam (ou o que eles estão dispostos a assumir) e as capacidades que têm para lidar com isso. Este ponto, que parece óbvio, é muitas vezes esquecido em Moçambique, mas também noutros lugares. Se a resposta é que há um desequilíbrio, é preciso que haja uma resposta clara que o equilibre.

Quando se procura descobrir quais são os desafios e as possíveis soluções, muitas vezes não se pergunta às administrações locais. Isso faz pouco sentido, porque são esses os actores que lidam quotidianamente com os desafios da geração de receitas a nível local. Este artigo tenta colmatar essa lacuna, centrando-se deliberadamente nas perspectivas dos actores municipais. As informações empíricas aqui apresentadas representam, ao que sabemos, a primeira tentativa abrangente de recolher as opiniões dos próprios municípios sobre essas questões.

Os resultados indicam que os municípios em Moçambique têm plena consciência de quais são os desafios que enfrentam. Têm consciência dos desafios gerais, mas também dos

mais específicos relacionados com fontes de receita específicas. O nível de consciência e a caracterização do problema são extremamente semelhantes, independentemente do tamanho dos municípios, o que não deixa de ser surpreendente. Além disso, os resultados mostram que os municípios estão cientes da quantidade de receita potencial que estão a perder e de estratégias para melhorar a sua cobrança. Os municípios têm grandes problemas de capacidade humana e de infra-estrutura. O grande investimento inicial necessário para começar a cobrar sistematicamente fontes de receita específicas é especialmente problemático. A quantidade de pessoal parece ser um problema menor. O mais interessante, do nosso ponto de vista, é a falta de consciência da relação custo-benefício de diferentes fontes de receita, o que dificulta abordagens estratégicas para a cobrança de receitas.

Quais são as implicações destes resultados? Na nossa perspectiva, o que os resultados mostram é que os municípios actualmente não estão realmente aptos para desempenhar esta função, mas sabem qual é o caminho a seguir. A implicação mais geral é que é preciso que haja uma discussão aberta sobre o apoio de que os municípios precisam para se posicionarem de modo a conseguirem lidar com as fontes de receita de que são responsáveis.

Manter por muito tempo o óbvio desequilíbrio entre o que os municípios devem fazer e o que conseguem fazer em Moçambique é ineficaz e ineficiente. Sobrecarregar os municípios e criar a imagem de municípios com mau desempenho não é positivo para ninguém e pode ter efeitos negativos sobre o processo de descentralização em geral e em dimensões que vão muito além da dimensão fiscal (Bunk *et al.*, 2017). Há muitas razões para apoiar a descentralização fiscal e concordamos com quem pretende aprofundar esse processo. Contudo, descentralizar responsabilidades sem se certificar de que existe capacidade para lidar com elas e as executar não é responsável. Há, portanto, uma necessidade óbvia de um plano para apoiar o reforço das capacidades administrativas dos municípios moçambicanos.

É certo que nem todos os municípios têm bom desempenho e há outros motivos além do aspecto administrativo que levam a uma cobrança de receita limitada. Alguns argumentos de falta de empenho podem estar correctos. Ainda assim, é evidente que muitos municípios não têm a capacidade de explorar as bases de recursos que controlam actualmente. Na nossa opinião, só quando os municípios forem objectivamente capazes de explorar as suas fontes de receita é que outros actores os poderão culpar de não usarem essas capacidades. Actualmente, há uma grande margem para melhorar essas capacidades.

A segunda implicação importante é que, ao melhorar a situação, é importante que seja ouvida a voz das administrações locais. Estas têm consciência do problema e provavelmente sabem melhor do que ninguém do que precisam. Recomendamos vivamente que se assegurem de que as suas vozes são ouvidas na discussão em curso. O aspecto positivo é que os municípios parecem saber quais são os problemas e de que precisam para os resolver. A agenda parece clara.

REFERÊNCIAS

- Ahmad, E. (2015). Governance and institutions: the role of multilevel fiscal institutions in generating sustainable and inclusive growth. In E. G. B. Ahmad (ed.), *Handbook of Multilevel Finance*, 200-230. Londres: Edward Elgar Publishing Limited.
- Ames, B. et al. (2010). *Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Mozambique in-country assessment report*. Disponível em: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADX220.pdf (consultado a 20 de Junho de 2018).
- ANAMM et al. (2017). *Survey on Administrative Challenges of Mozambican Municipalities in Using Their Revenue Potential*. Base de dados implementada pela Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM), pelo Deutsche Institut für Entwicklungspolitik/ German Development Institute (DIE) e pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Banco Mundial (2014). *Mozambique Public Expenditure Review: addressing the challenges of today, seizing the opportunities of tomorrow*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/677921468275102771/Mozambique-Public-expenditure-review-addressing-the-challenges-of-today-seizing-the-opportunities-of-tomorrow> (consultado a 18 de Junho de 2018).
- Banco Mundial (2009). *Municipal Development in Mozambique: lessons from the first decade*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/520001468057313023/pdf/478760v10ESW0P1losed0Sept01020091MZ.pdf> (consultado a 17 de Junho de 2018).
- Boex, J. (2011). *An Analysis of Municipal Revenue Potential in Mozambique: summary report*. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/08/03/000020953_20110803092804/Rendered/PDF/635340WP0MZ0P10ue00March0310020110.pdf (consultado a 21 de Junho de 2018).
- Bunk, S. et al. (2017). *Socio-Political and Administrative Determinants of Municipal Revenue Performance: insights from Mozambique*. Briefing paper. Bonn: DIE.
- Buur, L. (2009). *The politics of gradualismo: popular participation and decentralised governance in Mozambique*. In O. Törnquist, N. Webster, & K. Stokke (eds.), *Rethinking Popular Representation*. Nova Iorque: Palgrave Studies in Governance, Security, and Development, 99-118.
- Chimunuane, O. et al. (2010a). *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Cidade da Beira*. Disponível em: http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64256111&piPK=64256112&theSitePK=40941&menuPK=115635&entityID=000020953_20110803132638&siteName=PROJECTS (consultado a 22 de Junho de 2018).

- Chimunuane, O. *et al.* (2010b). *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Vila de Marromeu*. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000020953_20110803115338&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679 (consultado a 22 de Junho de 2018).
- Chimunuane, O. *et al.* (2010c). *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Vila de Ribáue*. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000020953_20110803100902&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679 (consultado a 25 de Maio de 2018 (consultado a 25 de Maio de 2018)).
- Forquilha, S. (2017). Descentralização e conflito em Moçambique: o desafio da construção do Estado. In Luís de Brito *et al.* (orgs). 2017. Maputo: IESE, 35-39.
- George, A. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: Ma, MIT Press.
- GIZ (2017). *Base de Dados sobre as Finanças Municipais em Moçambique: 2009-2015*. Base de dados encomendada pela GIZ em cooperação com MEF e implementada pela MAP Consultoria. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) – Programa Boa Governação Financeira. Maputo, Moçambique.
- MAP (2017). *O Sistema de Transferências Fiscais Intergovernamentais (STFI) em Moçambique: Uma Análise Fiscal e Institucional*. Maputo: GIZ.
- Maschietto, R.H. (2016). Decentralisation and local governance in Mozambique: the challenges of promoting bottom-up dynamics from the top down. *Conflict, Security & Development*, 16(2), 103-123. Disponível em: doi:10.1080/14678802.2016.1153306 (consultado a 25 de Maio de 2018).
- Nguenha, E. *et al.* (2017). *Empenho e Potencial Tributários dos Municípios em Moçambique: estudo de casos de Nampula e Quelimane*.
- Slack, N.E. (2009). *Guide to Municipal Finance*. Disponível em: <http://unhabitat.org/books/guide-to-municipal-finance/> (consultado a 20 de Junho de 2018).
- Weimer, B. (2012a). A base tributária das autarquias moçambicanas: características, potencial e economia política. In B. Weimer (ed.), *Moçambique: descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados*, 359-394. Maputo: IESE.
- Weimer, B. (2012b). *Municipal Tax Base in Mozambique: high potential-low degree of utilisation*. Disponível em: https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_1.2012.pdf (consultado a 20 de Junho de 2018).

Weimer, B. & Carrilho, J. (2017). *A Economia Política da Descentralização em Moçambique. Dinâmicas, Efeitos, Desafios*. Maputo: IESE.

Weimer, B. *et al.* (2010). *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Vila de Vilankulo*. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000020953_20110803104804 (consultado a 20 de Junho de 2018).

Weimer, B. *et al.* (2010). *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Cidade de Cuamba*. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000020953_20110803131107&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679 (consultado a 18 de Junho de 2018).

APÊNDICE

QUADRO 1: LISTA DOS PARCEIROS ENTREVISTADOS

NÚMERO	MUNICÍPIO	TIPO DE ACTOR
1	Nível nacional	Doador
2	Nível nacional	Doador
3	Nível nacional	Doador
4	Nível nacional	Doador
5	Nível nacional	Doador
6	Nível nacional	Universidade
7	Nível nacional	Doador
8	Nível nacional	Doador
9	Nível nacional	Instituição de nível nacional
10	Nível nacional	Instituição de nível nacional
11	Nível nacional	Doador
12	Nível nacional	Doador
13	Nível nacional	Instituição de nível nacional
14	Matola	Conselho municipal
15	Matola	Administração
16	Matola	OSC
17	Matola	Conselho municipal
18	Matola	OSC
20	Matola	Assembleia municipal
21	Matola	Assembleia municipal
22	Xai-Xai	Administração
23	Xai-Xai	Conselho municipal
24	Xai-Xai	Administração
25	Xai-Xai	OSC
26	Xai-Xai	Administração
27	Xai-Xai	OSC
28	Xai-Xai	Administração
29	Xai-Xai	Assembleia municipal
30	Xai-Xai	Assembleia municipal
31	Xai-Xai	Assembleia municipal
32	Nível nacional	Doador
33	Nível nacional	Doador
34	Nível nacional	Ministério
35	Nível nacional	Especialista
36	Vilankulo	Conselho municipal
37	Vilankulo	Administração
38	Vilankulo	Assembleia municipal
39	Vilankulo	Assembleia municipal
51	Inhambane	Conselho municipal
52	Inhambane	Administração

CONT.»

CONT.»

S3	Inhambane	Assembleia municipal
S4	Inhambane	Assembleia municipal
S5	Inhambane	OSC
S6	Inhambane	Administração
S7	Inhambane	Administração
S8	Maxixe	Administração
S9	Maxixe	Assembleia municipal
S10	Maxixe	Assembleia municipal
S11	Maxixe	Administração
S12	Maxixe	Conselho municipal
S13	Maxixe	OSC
S14	Maxixe	Administração
S15	Maxixe	Conselho municipal
S16	Nível regional	Doador
S17	Beira	Administração
S18	Beira	Administração
S19	Beira	Administração
S20	Beira	OSC
S21	Beira	Conselho municipal
S22	Beira	Assembleia municipal
S23	Beira	Assembleia municipal
S24	Beira	Assembleia municipal
S25	Dondo	Administração
S26	Dondo	Administração
S27	Dondo	Administração
S28	Dondo	Assembleia municipal
S29	Dondo	Assembleia municipal
S30	Dondo	Assembleia municipal
S31	Dondo	Conselho municipal
S32	Dondo	Líderes comunitários
S33	Dondo	OSC
S34	Beira	Administração
N1	Quelimane	Administração
N2	Quelimane	Administração
N3	Quelimane	Assembleia municipal
N4	Quelimane	Administração
N5	Quelimane	Assembleia municipal
N6	Quelimane	Assembleia municipal
N7	Quelimane	OSC
N8	Quelimane	OSC
N9	Quelimane	Administração
N10	Monapo	Conselho municipal
N11	Monapo	Conselho municipal
N12	Monapo	Assembleia municipal
N13	Monapo	Assembleia municipal
N14	Monapo	Assembleia municipal

CONT.»

CONT.»

N15	Monapo	Líder comunitário
N16	Monapo	OSC
N17	Monapo	Administração
N18	Nacala	Conselho municipal
N19	Nacala	Administração
N20	Nacala	Assembleia municipal
N21	Nacala	Assembleia municipal
N22	Nacala	Líder comunitário
N23	Nacala	OSC
N24	Pemba	Conselho municipal
N25	Pemba	Conselho municipal
N26	Pemba	Administração
N27	Pemba	Assembleia municipal
N28	Pemba	Assembleia municipal
N29	Pemba	OSC
N30	Pemba	OSC

QUADRO 2: RESUMO DAS PARTES INTERESSADAS ENTREVISTADAS

(TIPO DE) INSTITUIÇÃO	EM PARTICULAR	NÍVEL
Conselho municipal	Vereador das Finanças Presidente do Conselho Municipal Outros vereadores	MUNICIPAL
Assembleia municipal	Presidente da Assembleia Chefe da Bancada Membros da Comissão de Finanças	
Administração municipal	Chefe das Receitas Chefe da Contabilidade Departamento da Urbanização Chefe da Tesouraria Outros técnicos	
Organizações da sociedade civil	Fóruns provinciais de ONG OSC locais CESC	
Ministérios	MAEFP MEF MITADER	NACIONAL
Outras instituições do nível nacional	Tribunal Administrativo Universidade Eduardo Mondlane	
Doadores	GIZ PCMC PRODEM DIÁLOGO Concern Universal Moçambique Embaixadas de doadores relevantes	INTERNACIONAL

CLASSIFICAÇÃO DAS FONTES DE RECEITA EM FUNÇÃO DA CAPACIDADE ADMINISTRATIVA EXIGIDA

Com base na literatura e na nossa própria avaliação, classificámos os instrumentos de receita relacionados com a propriedade, como o imposto predial e o imposto sobre transacções imobiliárias, como altamente exigentes. Para melhor compreender a percepção da complexidade administrativa em Moçambique, utilizámos os dados recolhidos em entrevistas para avaliar as fontes municipais de receita fiscal e não fiscal listadas na base de dados da GIZ⁴¹, com base num conjunto de critérios de complexidade administrativa. Os critérios baseiam-se nos principais processos administrativos descritos para a tributação local por Ahmad (2015) e são complementados por categorias adicionais, tais como os custos gerais e a qualificação do pessoal⁴². Com base nos dados recolhidos nas entrevistas, foram atribuídos às fontes de receita os valores de complexidade alta, média ou baixa, para cada critério. Desenvolvemos, a partir daí, uma classificação de fontes de receita de alta a baixa complexidade administrativa, como ilustrado abaixo. O Quadro 3 não pretende representar uma classificação cientificamente objectiva, mas sim uma que tenha em conta as percepções dos nossos entrevistados nos municípios.

QUADRO 3: CLASSIFICAÇÃO DAS FONTES DE RECEITA QUANTO À SUA COMPLEXIDADE ADMINISTRATIVA	
FUNTE DE RECEITA	COMPLEXIDADE ADMINISTRATIVA
IPRA	ALTA
DUAT	
IASISA	
TAE	BAIXA
IPA	
Taxas dos Mercados	
Taxas por serviços prestados (isto é, por gestão de resíduos, água, transporte)	

Fonte: representação dos autores

⁴¹ Para isso, usámos as categorias de instrumentos de receita disponíveis na base de dados da GIZ.

⁴² Os critérios são registo, determinação do valor colectável/avaliação, entrega de facturas, cobrança, execução, investimento de capital, infra-estrutura/requisitos técnicos de TI e qualificação do pessoal. O imposto sobre veículos IAV não está incluído na categorização, devido à sua concepção. Em Moçambique, não existe domicílio fiscal único para este tipo de receita, o que significa que os cidadãos podem pagar o imposto sobre veículos em qualquer município, não apenas no seu município de residência.