

URBANIZAÇÃO, SERVIÇOS PÚBLICOS E RECURSOS FISCAIS – OS PRINCIPAIS DESAFIOS PARA AS AUTARQUIAS MOÇAMBICANAS

UMA ANÁLISE COM ENFOQUE NAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS

Abdul Ilal e Bernhard Weimer

INTRODUÇÃO

Um estudo recente produzido pelo Banco Mundial sugere que a urbanização acelerada em Moçambique seja a força motriz para a transformação estrutural da economia e para o desenvolvimento socioeconómico do País, com enfoque nas zonas urbanas, i.e., nas 23 autarquias moçambicanas do tipo cidades (Banco Mundial, 2017c). Na sua abordagem técnica, os autores projectam a urbanização ordenada quase como panaceia para o desenvolvimento bem-sucedido. Contudo, são relativamente tácitos sobre as premissas que podem sustentar a sua tese, por exemplo sobre o carácter e a dinâmica da economia política da descentralização, o papel de cadeias de valor na agricultura e no auto-sustento alimentar do País e dos seus centros urbanos, ou o impacto da economia extractiva para a diversificação da estrutura económica e nos padrões da urbanização, incluindo reassentamentos necessários. Talvez a maior lacuna do estudo se mostre quando os autores analisam os constrangimentos para a urbanização acelerada. De acordo com o raciocínio do estudo, são três os factores principais: a criação de emprego nas zonas urbanas, limites de mobilidade rural-urbana e interprovincial, bem como um mercado de terra considerado disfuncional, com impacto negativo sobre o investimento em serviços públicos básicos. Porém, a análise parece negligenciar outros factores determinantes considerados por nós chave para o entendimento e para a qualificação da urbanização: primeiro, a fraca capacidade técnica e institucional das autarquias em responder à demanda, gerada pela urbanização, para investimentos em infra-estruturas e na providência de serviços públicos básicos de qualidade e cobertura suficiente (saúde e educação primária, água e saneamento, transporte urbano, gestão de resíduos sólidos etc.), e, segundo, a fraca capacidade fiscal das autarquias em financiar estes investimentos e serviços públicos. Além disso, a arquitectura institucional de dois tipos de governos locais em Moçambique – autarquias e órgãos locais do Estado –

não merece consideração específica, apesar de estes governos locais serem institucionalmente fulcrais para produzir e gerir os serviços públicos básicos. Apesar destas fraquezas analíticas, o artigo representa um ponto de partida valioso para a nossa análise.

Esta foca-se, por um lado, sobre os serviços públicos básicos sob a responsabilidade e competências das autarquias moçambicanas e, por outro, sobre as fontes actuais e potenciais do financiamento destes serviços através de recursos fiscais autárquicos, próprios e transferidos. Desta forma, o presente artigo tenta preencher algumas das lacunas que o estudo acima referido apresenta, trazendo evidências e argumentos para uma discussão mais crítica das consequências da urbanização em Moçambique.

Deste ponto de vista, o artigo reflecte os resultados e conclusões principais do recente estudo sobre o Sistema de Transferências Fiscais Intergovernamentais (STFI) em Moçambique (MAP, 2017), em que os autores estavam envolvidos¹. O estudo analisa a dinâmica da geração de receitas próprias e a evolução das transferências fiscais alocadas pelo Governo central aos municípios no período de 2009-2015 numa amostra de 16 municípios, que inclui cidades das categorias B, C e D, bem como autarquias tipo vilas, e exclui, de propósito, a cidade capital de Maputo. Nesta base, argumentaremos que as receitas autárquicas, quer transferidas quer arrecadadas na base tributária própria, não são suficientes para responder aos desafios de financiar os investimentos necessários para o melhoramento da prestação de serviços públicos básicos. Isso implica que são, em grande medida, incapazes satisfazer a demanda para tais serviços, aumentando, como consequência, a dinâmica demográfica e da urbanização em Moçambique. Um relatório do Governo de Moçambique confirma esta percepção quando diz que existe um *gap* “entre a oferta e a demanda na provisão de bens e serviços públicos (limitada capacidade financeira para mobilizar recursos locais e forte procura de bens e serviços públicos: transporte, terra, habitação, emprego, água e saneamento)” (MAEFP, 2017a: 7). A visão do Governo sobre o desenvolvimento urbano nos próximos dez anos enfatiza o aspecto de melhorar os serviços públicos e as infra-estruturas urbanas, quando diz, na sua Estratégia de Promoção de Desenvolvimento Autárquico e Urbano (EPDAU), que a administração pública descentralizada deve ser “promotora do desenvolvimento sustentável e vocacionada para a prestação de serviços de qualidade ao cidadão” (MAEFP, 2017b: 28). Elementos-chave no contexto da nossa análise são o “desenvolvimento de infra-estruturas urbanas, a gestão do solo urbano, a inclusão e coesão social e a sustentabilidade económica e financeira” (MAEFP, 2017b: 13).²

¹ Os autores gostariam de agradecer à GIZ – Cooperação Internacional Alemã pela gentil permissão de usar dados e argumentos gerados no âmbito do estudo *O Sistema de Transferências Fiscais Intergovernamentais (STFI) em Moçambique. Análise institucional e fiscal*. O cliente do estudo é a Direcção Nacional de Plano e Orçamento (DNPO), do Ministério da Economia e Finanças. O estudo foi financiado pela GIZ e produzido pela empresa de consultoria MAP Consultorias, em Maputo.

² Também agradecemos ao colega Lourenço Gelo, pela produção da base de dados que traz evidências sobre o STFI. Outras dimensões da EPDAU são: transformações sociodemográficas, capacitação e coordenação institucional, competitividade e crescimento, capacitação e coordenação institucional, bem como a relação urbano-rural.

Quanto ao último factor, a sustentabilidade económica e financeira pode ser actualmente considerada ilusória. As receitas das autarquias não são, regra geral, sempre suficientes para financiar as suas despesas correntes, nem mesmo as despesas de capital e de investimentos. E as receitas, quer transferidas quer próprias, mostram, a partir de 2015, um decréscimo substancial. Daí as nossas perguntas de partida: de que fontes provêm os recursos fiscais para financiar os serviços e investimentos necessários para sustentar a urbanização acelerada proposta pelo Banco Mundial e mitigar os efeitos sociais não desejáveis? Como evitar, sob estas condições, a exclusão de camadas sociais desfavorecidas do acesso ao que se chama “bens públicos primários” (Rawls, 1971) ou “bens meritórios” (Musgrave, 1959) num sistema social justo? Como assegurar que estas camadas sociais não são excluídas dos serviços básicos de educação e saúde, do abastecimento de água e saneamento, de terrenos e financiamento para habitação com infra-estruturas técnicas, segurança e ordem pública, etc.? Como observaram Francisco *et al.* (2011), no caso de Moçambique, edificar uma base de protecção social para um número crescente da população, particularmente nas zonas urbanas com a sua dinâmica demográfica própria, representa “um desafio enorme, complexo e extremamente difícil” (Francisco *et al.* 2011: 7). Sem esta protecção, o País corre o risco de uma *macrocefalia urbana*, ou seja, um “processo de crescimento urbano sem estrutura e condições dignas de vida decorrente do aumento no número de habitantes de uma cidade”³.

Colocando estas perguntas, e trazendo evidências e tentativas de respostas, contribuimos com este artigo para o debate necessário sobre a questão: em que direcção é que a transformação económica e o desenvolvimento socioeconómico de Moçambique, propalados pelo Banco Mundial, avançam? Isto num cenário de urbanização sem ou com poucos serviços públicos para todos cidadãos em quantidade e qualidade suficientes, com o aumento da pobreza e o crescimento de assentos informais (*slums*), ou num cenário inverso postulado pelo estudo do Banco Mundial, em que a urbanização representa a força motriz principal para a redução de pobreza e para o desenvolvimento socioeconómico.

Neste trabalho não aprofundaremos dois aspectos relevantes neste contexto. O primeiro refere-se às unidades desconcentradas dos órgãos locais do Estado (OLE), ou seja, governos distritais que coexistem com as autarquias no mesmo espaço urbano por razões de escolha estratégica política. Os OLE, hierarquicamente subordinados ao Governo central numa abordagem de desconcentração ou descentralização administrativa, têm responsabilidades, atribuições e modalidades de gestão diferentes das dos órgãos municipais, que seguem o modelo da devolução e gozam de autonomia financeira, administrativa e patrimonial. Para mais informação, consulte-se um estudo recente que aborda esta problemática com uma certa profundidade: Weimer & Carrilho (2017). O outro tema que não abordamos com o devido pormenor é o caso

³ <http://www.grupoescolar.com/pesquisa/macrocefalia-urbana.html>.

especial de Maputo. Consideramos este um caso atípico das autarquias moçambicanas. Maputo, a capital do País, não é apenas anfitrião das instituições principais dos órgãos de soberania, mas representa, em conjunto com a cidade de Matola, capital da província de Maputo, uma aglomeração urbana metropolitana com aproximadamente um terço da população urbana de Moçambique, mais de 80% das receitas do País, aproximadamente 70% dos veículos registados e o maior parque industrial do País, bem como uma alta concentração das empresas do sector terciário. Dois terços das empresas criadas entre 2002 e 2015 (Banco Mundial, 2017b) foram registados naquela aglomeração urbana, denominada em inglês *Greater Maputo Area*. O município de Maputo, em conjunto com parte da Matola, domina os restantes municípios do País, ocupando a posição de *primazia*⁴. A dinâmica e os desafios da urbanização naquela área metropolitana foram sujeitos a um estudo próprio (Banco Mundial, 2017a).

Na segunda parte tecemos algumas considerações conceptuais e contextuais achadas necessárias para expor a lógica do nosso argumento, com enfoque na urbanização, na sua dinâmica e nas suas consequências. Na terceira parte do artigo analisamos, do ponto de vista teórico e institucional, a prestação de serviços públicos básicos no espaço urbano, incluindo a arquitectura institucional montada para tal. A quarta parte é dedicada à análise dos recursos fiscais disponíveis às autarquias moçambicanas, com enfoque nas transferências fiscais, na sua evolução e nos seus desafios actuais. A quinta parte traz, na forma de quatro estudos de caso⁵, uma análise dos serviços públicos e o seu financiamento, que não é alocado usando o STFI estabelecido, mas, sim, de acordo com as regras de jogo das várias instituições envolvidas. A secção final apresenta as conclusões e propostas para mudanças políticas e institucionais consideradas necessárias e urgentes para um debate público sobre o grande desafio que a urbanização mais inclusiva coloca, não apenas para o Governo de Moçambique.

CONTEXTO E REFLEXÕES CONCEPTUAIS DINÂMICAS E CAUSAS DE URBANIZAÇÃO

O fenómeno de urbanização representa um dos maiores desafios para a política e para a economia na África Subsariana. A taxa de urbanização aumentou dramaticamente de 15% em 1960 para 40% em 2010, e estima-se que atinja os 60% em 2050 (Freire *et al.*, 2014). Isso significaria uma triplicação da população urbana nos próximos 50 anos, colocando um dos maiores desafios aos governos no sentido de desenharem e implementarem políticas e alocarem recursos fiscais que contribuam na reconciliação da dinâmica de urbanização com

⁴ Uma cidade de primazia representa uma cidade dominante em termos económicos, fiscais, de infra-estruturas e serviços num conjunto de outras cidades secundárias e terciárias. A gestão e manutenção das suas infra-estruturas, serviços básicos e segurança pública implicam, sob condições de constrangimentos orçamentais, uma distorção estrutural na alocação de recursos públicos ao custo das cidades secundárias e terciárias e das zonas rurais.

⁵ Os casos são: cuidados de saúde primária (CSP), abastecimento de água (Administração de Infra-Estruturas de Água e Saneamento – AIAS), transporte público urbano (Fundo de Desenvolvimento de Transportes e Comunicações – FTC) e construção e manutenção de estradas urbanas (Fundo de Estradas – FE).

a necessidade de um crescimento económico mais inclusivo. Extrapolando a urbanização, alguns autores prevêem uma situação, a partir da segunda metade deste século, em que os centros e as aglomerações urbanas, organizados como “Estados-cidades”, gradualmente substituirão a figura do Estado-Nação, já agora com fragilidades visíveis em várias partes do mundo (Bartlett, 2017). Em caso de falharem a resposta à urbanização e à demanda crescente de serviços básicos (habitação, água e saneamento, saúde e educação pública, transporte etc.), os governos africanos arriscam-se a ser confrontados com crises económicas e sociais que podem impedir um desenvolvimento sustentável e a própria paz (Hove *et al.*, 2013).

Moçambique não é uma excepção às tendências de urbanização no continente. A taxa anual de crescimento demográfico em Moçambique é estimada em 2,9%, com uma taxa de crescimento populacional urbano de 3,2%. De acordo com as estatísticas demográficas, entre 2005 e 2015 a percentagem da população que residia em zonas urbanas e cidades aumentou de 30% para 32,2%⁶. O relatório do Banco Mundial acima referido apresenta um número menor, indicando 30% para as zonas urbanas, com 22,2% atribuível às 23 cidades do País. A causa principal do crescimento demográfico é a fecundidade da mulher moçambicana, ou seja, uma dinâmica “natural” (Francisco *et al.*, 2011; Banco Mundial, 2017a)⁷. Diferente do resto de África, é este factor que explica principalmente o crescimento populacional urbano, muito menos de que o factor de migração rural-urbana. Entre 1997 e 2007, este factor tem apenas um peso relativo de 12% (Banco Mundial, 2017a).

O crescimento urbano afecta quer as grandes cidades quer vilas autarcizadas, como os dois exemplos em baixo, cidade de Nampula e vila de Vilankulo, ilustram. A Ilustração 1 exemplifica as mudanças no uso da terra no período 2000-2015.

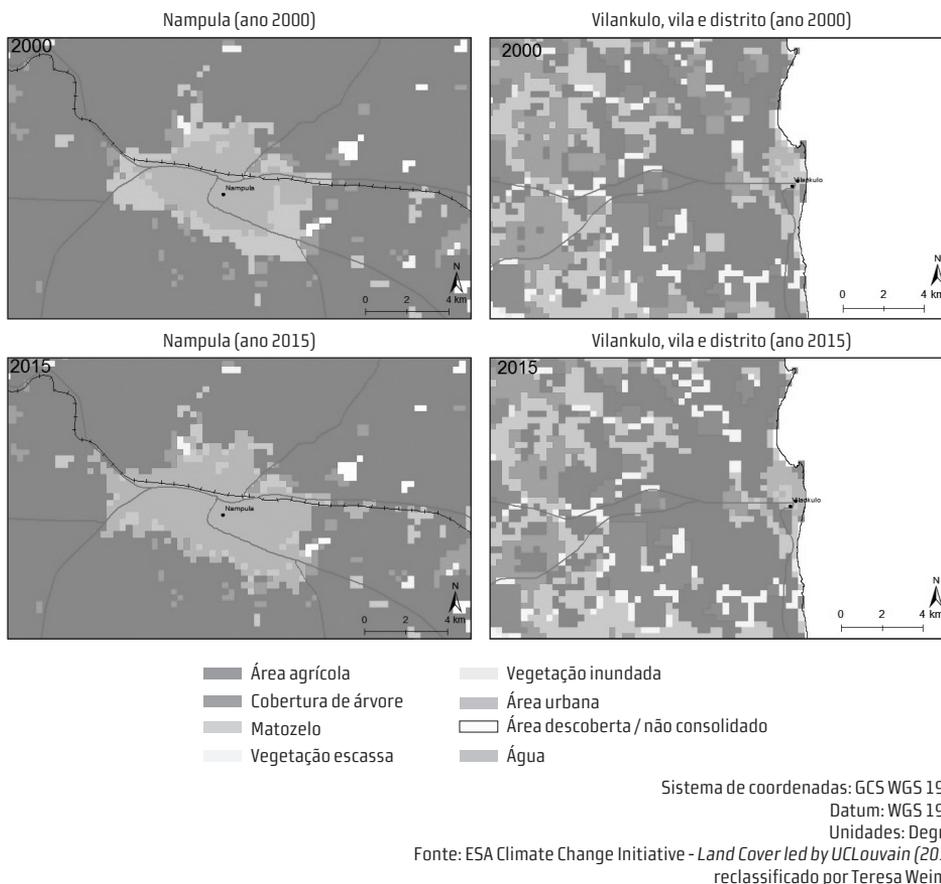
Nos mapas, podemos ver não apenas o crescimento das áreas urbanas na cidade de Nampula e na vila de Vilankulo como a diminuição associada da cobertura da terra com árvores e matozelo, ambos com potenciais efeitos ecológicos problemáticos, no sentido de que aumentam a vulnerabilidade das terras aos efeitos climáticos.

O estudo do Banco Mundial acima referido traz evidências sobre o papel importante das zonas urbanas na economia. As 23 cidades moçambicanas, representando apenas 22% da população total, contribuíram com 51,5% do Produto Interno Bruto (PIB). Como no resto da África Sub-sariana, existe uma correlação positiva entre a taxa de urbanização e a evolução do rendimento *per capita* (Freire *et al.*, 2014). Em 2008, o rendimento *per capita* nas zonas urbanas moçambicanas representava 134% da média nacional (Wong & George, 2011). Portanto, também em Moçambique as cidades são forças motrizes da urbanização, como centros principais da actividade económica nos sectores de indústria, comércio e serviços. Pode-se dizer que representam

⁶ <https://www.statista.com/statistics/455889/urbanization-in-mozambique>.

⁷ Pelo contrário, os autores de um estudo do MAEFP afirmam que a principal causa demográfica do crescimento urbano é a migração rural-urbana (MAEFP, 2017a: 19).

ILUSTRAÇÃO 1: CIDADE DE NAMPULA, E VILA E DISTRITO DE VILANKULO – CRESCIMENTO URBANO, 2000-2015

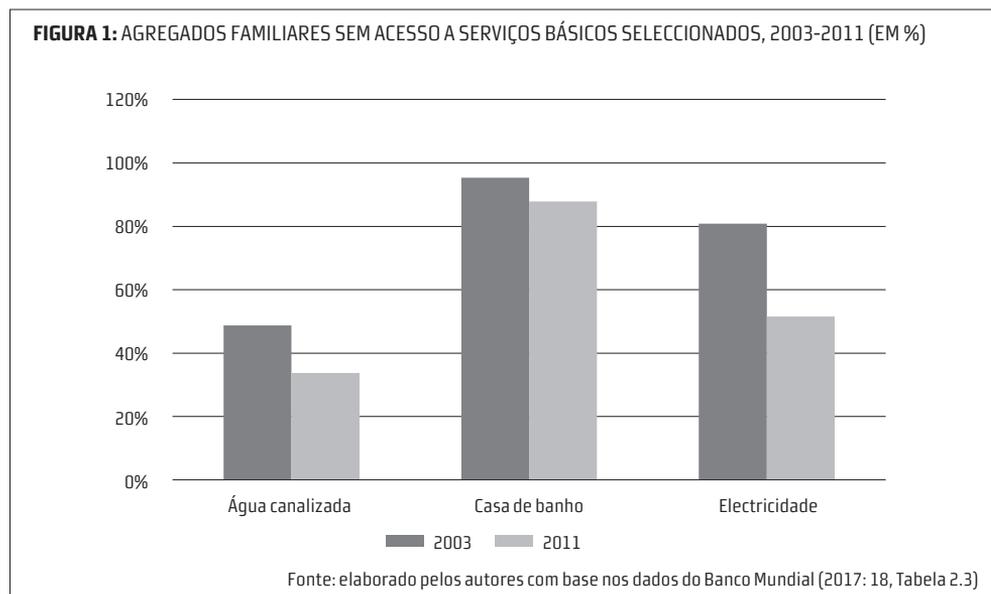


aquilo que o geógrafo alemão Walter Christaller teorizou, já nos anos 1930, como “lugares centrais”, i.e., centros urbanos para produzir e fornecer bens, serviços e ideias aos seus próprios habitantes e sectores económicos e aos do *hinterland* (Christaller, 1933)⁸. Desta forma mantém múltiplas ligações e relações económicas e sociais com o seu *hinterland* e com as zonas rurais adjacentes, por exemplo nas áreas de transporte, armazenamento e comercialização de produtos florestais, agrícolas, material de construção, etc. Também são, por regra, os centros de serviços administrativos públicos e privados e de infra-estruturas públicas (por exemplo, estação de comboio, aeroporto, correios). De acordo com este autor, a emergência de crescimento destes lugares centrais depende principalmente de duas variáveis, nomeadamente

⁸ Modelos diferentes de urbanização são: a teoria de “pólos de crescimento económico”, em que o crescimento económico de centros urbanos é atribuído ao estabelecimento de grandes indústrias e à capacidade inovadora (Perroux, 1955); a teoria de *clusters* com vantagens competitivas (Porter, 1996); a teoria de “interacção espacial”, um modelo mais próximo do do autor Walter Christaller (Openshaw & Veneris, 2003).

o “liminar mínimo” (população, rendimentos) do mercado para os bens e serviços a serem trocados e o “*alcance*”, i.e., a distância que os actores económicos, consumidores, entre outros, estão preparados para viajar para adquirir/vender tais bens e serviços. Portanto, as zonas urbanas de Moçambique podem ser entendidas como lugares centrais económicos. Além da sua contribuição desproporcional para o PIB, a outra característica é um consumo médio *per capita* mais alto em relação ao *hinterland* e às zonas rurais, nomeadamente no que diz respeito ao consumo de produtos industriais e alimentos processados e serviços terciários. Em 2012, o consumo *per capita* atingiu um nível três vezes mais alto do que nas zonas rurais. Contudo, esta afirmação pode ignorar a tendência global no País da não-redução do nível da pobreza de consumo entre 2002/03 e 2008/09 (GdM, 2010). Estes dados usados não tomam em conta a estagnação da distribuição desigual mais agudizada dos rendimentos (Arndt *et al.*, 2017), bem como da redução de pobreza, e a crise económica e fiscal que se faz sentir desde 2015. Um aspecto importante para entender a urbanização, nomeadamente em cidades de *primazia urbana*, é o crescimento de áreas urbanas e de prédios de luxo, que resultam de investimentos privados em propriedade que seguem um modelo transnacional, também em Moçambique (Morange *et al.*, 2012). Este, muitas das vezes, tem carácter exclusivo, como condóminos ou cidadelas fechadas destinadas às classes sociais médias e altas, a expatriados e a recursos humanos de empresas e representações internacionais. De acordo com Van Noorloos & Kloosterboer (2017), este fenómeno é frequentemente impulsionado por oferta e está associado a uma economia política de carácter especulativo ou de *rent seeking*. Concordamos com as autoras quando afirmam que este tipo de “urbanização pós-democrática” e de iniciativa privada não pode ser considerado uma solução ao desafio da urbanização em África, pois muitas das vezes implicam expulsões e segregação de habitantes mais desfavorecidos e a privatização e fragmentação de espaços públicos como parques, praias, etc. (Van Noorloos & Kloosterboer, 2017). Implicam ainda uma distorção na alocação de recursos fiscais pelas autoridades, que dão prioridade a infra-estruturas públicas (estradas, pontes) que servem os interesses de consumo e transporte individual das camadas mais abastecidas, em vez da maioria, que necessita de sistemas de transporte público urbano colectivo eficaz, seguro e a preços acessíveis. Um caso semelhante pode observar-se em processos de urbanização associada à economia extractiva, por exemplo de minerais. Um estudo de caso de Tete, capital da província com o mesmo nome, mostra que a expansão da cidade e da sua periferia é caracterizada por enclaves e espaços confinados, um processo que beneficia grupos sociais (locais e de outras partes do País) ligados ao “circuito global” de produção e comercialização de carvão e dos investimentos associados, enquanto outros grupos sofrem de deslocamento e desapropriação (Kirshner & Power, 2015). Uma das consequências da urbanização e do consumo urbano e dos seus padrões faz-se sentir na gestão do lixo típico associado a este tipo de consumo (embalagens, plástico, etc.). Os serviços autárquicos de salubridade e outros serviços básicos (educação, saúde) mostraram

uma evolução positiva, ou seja, sinais de redução palpável de pobreza (GdM, 2010). Apesar destes melhoramentos, continuam a existir desafios no acesso a serviços, como a evolução dos seguintes indicadores mostra:



Um factor constrangedor para a urbanização em África e Moçambique é o nível mais baixo de rendimentos e de investimentos em infra-estruturas públicas para a prestação de serviços públicos. Por isso é de enfatizar que os governos investem na mobilização e alocação de recursos públicos para financiar tais serviços e facilitar a transição de actividades rurais e não rurais e para aumentar a mobilidade dos recursos humanos (transporte urbano), e consideram incentivos para dinamizar a actividade económica produtiva em cadeias de valor e ligações económicas a jusante e montante, e para a geração de emprego e rendimento através de investimentos em infra-estruturas, nomeadamente nas categorias de cidades de médio e pequeno porte.

Um relatório recente do Governo moçambicano (MAEFP, 2017a) assinala vários outros desafios actuais que a urbanização em Moçambique coloca, entre outros:

- as consequências actuais para as cidades e vilas resultantes da herança colonial portuguesa, que foi caracterizada pela coexistência de duas áreas de habitação distintas, uma com urbanização ordenada e com serviços básicos na “cidade de cimento” para a população de origem europeia e asiática, e outra sem nenhum planeamento, com infra-estruturas precárias, onde habitavam os africanos (“cidade de caniço”);
- o dimensionamento de serviços públicos e infra-estruturas virado para as necessidades das cidades de cimento, o que implica que muitas pessoas vivem em zonas suburbanas sem infra-estruturas, marginalizadas dos benefícios da vida urbana;

- ineficiência e ineficácia dos serviços sociais básicos, do que resultam desigualdades que se traduzem num maior acesso no centro do que nas áreas periurbanas e áreas rurais;
- falta de clareza sobre a identidade e as atribuições dos serviços públicos a cargo dos municípios, o que propicia dificuldade de responsabilização dos munícipes aos dirigentes municipais;
- limites estruturais na capacidade técnica de produzir, distribuir e gerir serviços básicos, e falta de recursos financeiros para melhorar a prestação de serviços em investir em infra-estruturas.

Tomando em conta estes constrangimentos, abordamos na seguinte secção, do ponto de vista teórico e institucional, as vantagens e atribuições que os governos locais têm na prestação de serviços públicos básicos.

GOVERNOS LOCAIS E SERVIÇOS PÚBLICOS BÁSICOS

Olhando a literatura académica relevante (Bailey, 1999; Tiebout, 1956; Oates, 1999; Fjeldstad, 2001), a função principal dos governos locais é a produção e a distribuição de bens e serviços públicos e a alocação de recursos para tais fins. Em muitas funções na prestação de serviços públicos, o governo local tem bastantes vantagens económicas em comparação com o Governo central, nomeadamente no que diz respeito aos serviços, que requerem um conhecimento nítido dos interesses e necessidades dos cidadãos nas cidades e centros urbanos e rurais e uma interacção proactiva com estes. É difícil imaginar que o Governo central seja capaz de gerir, com um grau razoável de eficácia e eficiência, por exemplo, cemitérios, jardins, serviços de recolha de lixo, e encarregar-se dos serviços de salubridade, de pequenos sistemas de abastecimento de água e saneamento ou de transporte público local.

O conceito de subsidiariedade sugere uma divisão funcional de funções e recursos fiscais entre os principais níveis de administração pública de um Estado, que corresponda à sua capacidade técnica e de gestão para produzir e distribuir bens e serviços públicos. É uma das características dos sistemas de relações intergovernamentais avançados e traz mais vantagens do que desvantagens para todos os níveis na hierarquia da uma administração pública, no sentido de ganhos nas áreas de eficácia, eficiência e governação (Ryan & Woods, 2015; Stoa, 2014). Portanto, a descentralização de funções governamentais e administrativas associada à dotação de recursos fiscais e a uma certa autonomia em priorizar gastos e projectos faz sentido numa situação em que a tarefa principal do Estado é melhorar as condições de vida de uma grande parte da população. O impacto da descentralização sobre os serviços públicos (incluindo a educação primária) e a economia local é geralmente considerado positivo (Martinez-Vasquez, 2011). Contudo, a questão-chave, politicamente sensível, é o grau de partilha e a definição de funções e recursos fiscais entre os governos central e local (provincial e municipal). Por conseguinte, o princípio de subsidiariedade clama que as decisões devem ser tomadas ao nível do governo/administração mais baixo possível, compatíveis com a área territorial dos

beneficiários dos serviços prestados e sem efeitos negativos para os níveis superiores (Martinez-Vasquez *et al.*, 2006).

De facto, também a legislação moçambicana define as competências principais das autarquias, diferentes das do Governo central, em produzir e colocar à disposição dos cidadãos e utentes certos serviços de utilidade pública. Como escreve Cistac (2012), estes serviços públicos autárquicos “são, de uma certa maneira, a razão de ser da administração autárquica. Em matéria de gestão dos serviços públicos locais, o que deve reter a atenção é, por um lado, que a lei concede uma certa liberdade de criação dos serviços públicos às autarquias locais e que, por outro lado, lhe concede uma relativa liberdade nos modos de gestão destes serviços” (Cistac, 2012: 12).

As funções e competências básicas atribuídas aos municípios pelo legislador cobrem um vasto leque de serviços e infra-estruturas que são resumidos na seguinte figura:

FIGURA 2: AUTARQUIAS – COMPETÊNCIAS E SERVIÇOS PÚBLICOS BÁSICOS

1. INFRA-ESTRUTURAS RURAIS E URBANAS

- 1.1 Espaços verdes, incluindo jardins e viveiros
- 1.2 Rodovias, incluindo passeios
- 1.3 Habitação económica
- 1.4 Cemitérios públicos
- 1.5 Instalações dos serviços públicos da autarquia
- 1.6 Mercados e feiras
- 1.7 Bombeiros

2. SANEAMENTO BÁSICO

- 2.1 Sistemas autárquicos de abastecimento de água
- 2.2 Sistemas de esgoto
- 2.3 Sistemas de recolha e tratamento de lixo e limpeza

3. ENERGIA

- 3.1 Distribuição de energia eléctrica
- 3.2 Iluminação pública, urbana e rural

4. TRANSPORTES E COMUNICAÇÃO

- 4.1 Rede viária e urbana
- 4.2 Transportes colectivos na área da respectiva autarquia

5. EDUCAÇÃO E ENSINO

- 5.1 Centros de educação pré-escolar
- 5.2 Escolas para o ensino primário
- 5.3 Transportes escolares
- 5.4 Equipamentos para educação de base de adultos
- 5.5 Outras actividades complementares da acção educativa

6. CULTURA, TEMPOS LIVRES E DESPORTO

- 6.1 Casas de cultura, biblioteca, museus
- 6.2 Património cultural, paisagístico e urbanístico
- 6.3 Parques de campismo
- 6.4 Instalações e equipamento para prática desportiva

7. SAÚDE

- 7.1 Unidades de cuidados primários de saúde

8. ACÇÃO SOCIAL

- 8.1 Actividade de apoio às camadas de população vulnerável
- 8.2 Habitação social

9. GESTÃO AMBIENTAL

- 9.1 Protecção ou recuperação do meio ambiente
- 9.2 Florestamento, plantio e conservação de árvores
- 9.3 Estabelecimento de reservas municipais

Fonte: Lei nº 2/97, de 18 de Fevereiro; Lei nº 1/2008, de 16 de Janeiro
ANAMM (2016: 83)

Contudo, o município não é o único actor institucional público, na circunscrição territorial em que governa, que produz e distribui bens e serviços públicos. Uma outra instituição governativa que actua no espaço municipal é o Governo central, ou seja, o Estado, através das suas entidades governativas e administrativas locais, isto é, dos órgãos locais do Estado (OLE), criados e regidos através da Lei 8/2003, de 19 de Maio. Estes, subordinados ao Governo central, são responsáveis pela planificação e gestão de serviços prestados pelos sectores de saúde, educação, agricultura, pesca, etc., nomeadamente no que diz respeito às despesas de funcionamento.

O Governo central é responsável pela formulação de políticas públicas e estratégias sectoriais e alocação de recursos fiscais. Os recursos programados para os serviços públicos sectoriais são normalmente captados no cenário fiscal de médio prazo (CFMP), e inscritos anualmente no Programa Económico e Social (PES) e no Orçamento do Estado (OE) na base do Plano Quinquenal do Governo (PQG). As despesas são efectuadas através da “administração directa” via OLE e particularmente os governos distritais, usando o sistema integrado de gestão das finanças públicas (Sistema de Administração de Finanças Públicas, Sistafe). Em termos funcionais e de atribuições dos OLE ao nível local (i.e., distrital), estes idealmente concorrem com e/ou complementam as dos governos municipais na prestação de serviços públicos, mas com base em lógicas e abordagens institucionais diferentes. Em termos territoriais, tanto os OLE como as autarquias locais operam no mesmo espaço e têm objectivos globais idênticos, nomeadamente a melhoria na prestação de serviços, o desenvolvimento económico local e a promoção da participação do cidadão.

Contudo, enquanto as autarquias seguem a lógica de devolução e têm uma autonomia administrativa, financeira e patrimonial própria, e são tuteladas pelo Governo central, os OLE têm funções de gestão desconcentradas, sem autonomia e recursos fiscais próprios, com poucas excepções (nomeadamente taxas de utentes, licenças, etc.).

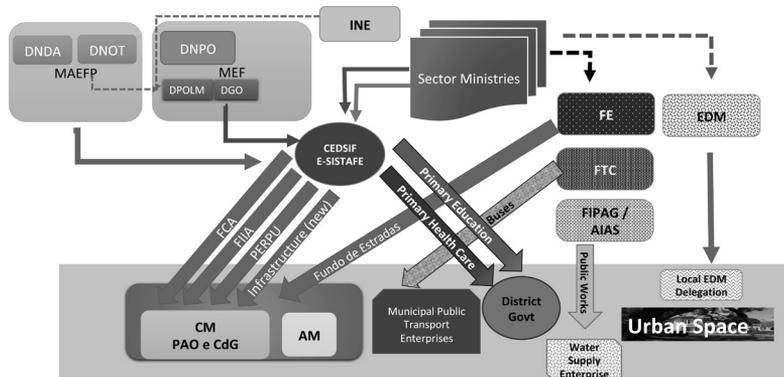
Actuando no mesmo espaço territorial (municipal), muitas vezes esta concorrência tem dimensões políticas que criam conflitos sobre a distribuição de funções e recursos entre os municípios e os OLE. Apesar da necessidade de coordenação na planificação, programação e orçamentação entre os governos municipais e distritais, as diferentes lógicas e hierarquias entre estes, e a forma distinta de prestação de contas e a competição funcional entre os dois tipos de governos locais, o grau de coordenação é fraco. Tomando em conta que a legislação municipal atribui a responsabilidade para a saúde e educação primária aos municípios, é o Estado, nomeadamente os sectores através dos OLE, que na prática providencia estes serviços. Os municípios, ao abrigo do quadro jurídico-legal da autarcização em Moçambique (em especial a Lei 2/1997, de 18 Fevereiro), reclamam a transferência de funções, competências e recursos particularmente para as áreas da saúde e educação primária, de acordo com o Decreto 33/2006, de 30 de Agosto, posteriormente revisto através do Decreto 46/2011, de 21 de Setembro. A iniciativa para as transferências de funções e competências compete aos próprios órgãos do Estado ou da autarquia local, devendo esta indicar as suas capacidades técnicas para assumir as funções e competências a serem transferidas. As transferências têm de ser formalizadas na base de um acordo a ser celebrado entre o governo da província e o município, com indicações de recursos humanos, financeiros e patrimoniais disponíveis no município, o cronograma de execução de transferência, bem como a criação de uma comissão provincial de acompanhamento. Este tipo de transferências segue o princípio de gradualismo, plasmado na Lei 2/1997, e corresponde à política e estratégia de descentralização (PED) do Governo, baseada na

Resolução do Conselho dos Ministros n.º 40/2012, de 20 de Dezembro. Actualmente, a transferência de funções, competências e recursos está prevista no Plano de Implementação do Plano e Estratégia de Descentralização 2015-2019 (PIPED) para 20 municípios, dos quais oito na área de saúde primária (MAEFP, 2016). Contudo, na prática, ainda não foram transferidas certas competências e recursos para as autarquias plasmadas na legislação. A título de exemplo, as competências e os recursos fiscais para os cuidados de saúde primários (CSP) e a educação primária ainda não foram transferidos para as autarquias, apesar de, legalmente, serem responsáveis por estes serviços.

Um outro grupo de actores que presta serviços públicos no espaço municipal é composto por fundos com autonomia administrativa e financeira, e empresas públicas (da administração central) que muitas vezes entram em parceria com empresas privadas, ou seja, operadores do sector privado. Fazem parte desta categoria, entre outros, a Electricidade de Moçambique (EDM), o Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água (FIPAG) e a Administração de Infra-Estruturas de Água e Saneamento (AIAS) nos serviços de água canalizada e de saneamento, o Fundo de Fomento de Habitação (FFH), o Fundo de Estradas (FE) e o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes e Comunicações (FTC). Do ponto de vista legal, estes são, como pessoas jurídicas, dotados de autonomia administrativa e financeira em pé de igualdade com a autarquia local. De facto, a Lei de Base de Organização e Funcionamento da Administração Pública – LEBOFA, Lei 7/2012, de 8 de Fevereiro, considera estas entidades, assim como o FTC, entidades autónomas descentralizadas na vertente legal da administração indirecta, a par das autarquias. Contudo, é do domínio comum que estes fundos e empresas públicas representam um grande desafio em termos de governação institucional e eficiência económica, não apenas em Moçambique. O Banco Mundial considera as empresas e os fundos públicos como empreendimentos de alto risco para as finanças públicas em Moçambique (Banco Mundial, 2017b).

Estas três categorias de intervenientes no espaço municipal são os responsáveis e os principais financiadores dos orçamentos para a construção, manutenção e operação de infra-estruturas sociais e técnicas necessárias para a produção e distribuição de bens e serviços públicos nos espaços urbanos. A Figura 3 ilustra os diferentes intervenientes no espaço urbano autárquico, bem como as diferentes modalidades de alocar recursos fiscais para investimentos e serviços públicos.

FIGURA 3: SERVIÇOS PÚBLICOS NO ESPAÇO URBANO-AUTÁRQUICO – ACTORES PRINCIPAIS E MODALIDADES DE FINANCIAMENTO⁹



Fonte: Weimer & Carrilho (2017)

Tornamos agora à questão do financiamento dos serviços públicos básicos, com enfoque no Sistema de Transferências Fiscais Intergovernamentais (STFI).

FINANCIAMENTO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS BÁSICOS: AS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS

Na literatura sobre STFI distinguem-se escolas ou gerações de pensamento sobre o que é sumária e tecnicamente conhecido por “federalismo fiscal” (Bird, & Smart, 2002; Shah & Boadway, 2007; Weingast, 2014). Este termo poderia ser considerado enganoso, pois um STFI pode existir num Estado quer federalizado quer unitário. No contexto do presente estudo não entramos no debate académico sobre federalismo. Contudo, é de salientar a dimensão normativa que o debate sobre federalismo fiscal contém.

Em 1997, o legislador moçambicano escolheu este modelo avançado para as finanças autárquicas. Esta escolha compara razoavelmente bem os sistemas de transferências fiscais noutros países africanos (MAP Consultoria, 2017; Dickovick & Riedl, 2014). Contudo, na opinião de algumas elites, nomeadamente círculos do poder central em qualquer país, a descentralização e os municípios fiscalmente fortes alegadamente ameaçam a consolidação do Estado. Muitas das vezes esta opinião é “escondida” através do argumento, que os governos locais não têm capacidade suficiente para gerir a coisa pública. Contudo, a própria experiência de Moçambique com as suas autarquias, as experiências em vários países em diferentes continentes, assim como os estudos sociais e económicos (Weingast, 2014; Jibao & Prichard, 2016) mostram o contrário: um STFI consolidado, ou seja, um federalismo fiscal é um elemento-chave na consolidação do Estado e na sua economia, mesmo em Estados unitários. Com isso, a capacidade dos governos

⁹ Para as siglas, *vide* a lista de abreviaturas no anexo.

locais em gerir a coisa e as finanças públicas aumenta e atinge patamares que, até por vezes, ultrapassa os de governos centrais. Desta forma, como o caso da China no período 1980-1990 testemunha, o STFI produz efeitos palpáveis para dinamizar a economia local (Knight & Shim, 1999). Incentivos para a arrecadação de recursos fiscais locais (próprios) desempenham um papel-chave nisso, pois, bem desenhados, evitam subsidiar *free riders* (oportunistas) e a estagnação económica local (Weingast & Poschl, 2013).

No óptica de Weingast (2013), analisando a literatura sobre vários casos em diferentes continentes, as causas de uma descentralização de um Estado na margem de falência são muitas das vezes: a) um Governo nacional que sufoca governos subnacionais, produzindo um Estado altamente centralizado; b) o fenómeno de *free riders* (oportunismo/parasitismo) por governos locais e a sua massa assalariada na base de transferências fiscais, sem produzir o equivalente para o cidadão local em termos de qualidade dos serviços públicos e administração efectiva; c) uma “ordem de acesso limitada” ao poder e aos recursos económicos e políticos, que d), produz e reproduz ciclos periódicos de violência e tensão política. Evitar a produção e reprodução de instabilidade requer, portanto, um sistema político mais descentralizado, em que os funcionários e representantes políticos em todos os níveis observam as regras do jogo estabelecidas pela legislação e têm incentivos para as honrar, incluindo os poderes e competências em toda a hierarquia administrativa e política (Weingast, 2014). Consolidando um sistema de descentralização, incluindo o STFI, implica, portanto, numa perspectiva holística e de médio prazo, uma reforma profunda do Estado, um STFI que cria estes incentivos e fortalece os mecanismos que mitigam os problemas acima referidos. Muitas das vezes, a falta ou a deficiência de incentivos são responsáveis pelo descarrilamento de uma reforma fiscal e do STFI. Neste contexto, esse factor pode explicar melhor o desmoronamento do que as deficiências e a falta de capacidade no sistema das finanças públicas (Jibao & Prichard, 2016). Na secção seguinte olhamos para o STFI moçambicano e para as suas dinâmicas.

O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS (STFI) EM MOÇAMBIQUE

INTRODUÇÃO

Nesta secção referimos as constatações principais do estudo acima referido, encomendado pelo Ministério da Economia e Finanças – MEF (MAP Consultoria, 2017). Por razões de espaço, é apenas possível apresentar as tendências gerais na estrutura e dinâmica das transferências, ao nível agregado da amostra e, parcialmente, por categorias de autarquias. Antes de entrar na análise, apresentamos os elementos-chave do STFI, que são definidas no Capítulo III da Lei 1/2008 e que compreendem os seguintes elementos:

- a) Fundo de Compensação Autárquica (FCA). O montante total do FCA, anualmente inscrito no Orçamento do Estado (OE) anual, é calculado em percentagem de até 1,5% das

receitas fiscais previstas no respectivo ano económico¹⁰. Trata-se de uma transferência não consignada¹¹ para vários fins ou categorias de despesa que o governo municipal pode usar para financiar despesas de funcionamento e/ou de capital. Normalmente, as autarquias usam o FCA para financiar despesas de funcionamento (salários, senhas de presença e despesas de representação).

O FCA é distribuído pelas autarquias na base de uma fórmula que usa dois critérios para a distribuição dos fundos alocados, nomeadamente o número de habitantes e a área territorial. Serve como factor de equalização os recursos, tomando em conta as diferenças demográficas e geográficas entre as autarquias¹². A fórmula tem a seguinte expressão matemática:

$$FCAa = NHa/NHT \times 75\% FCA + Ata/ATT \times 25\%FCA,$$

com

FCAa = Fundo de Compensação Autárquica para cada autarquia

NHa = Número de habitantes da autarquia

NHT = Número de Habitantes Total do conjunto das autarquias

FCA = Fundo de Compensação Autárquica

Ata = Área territorial da autarquia

ATT = Área Territorial Total do conjunto das autarquias

b) Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica (FIIA)

A Lei 1/2008 prevê, no Artigo 48.º, a possibilidade de o Governo inscrever no OE, de forma discriminada, uma dotação anual para financiar projectos de investimento de iniciativa e decisão autárquica, como complemento de recursos próprios da autarquia. A distribuição do FIIA às autarquias é calculada em consonância com a fórmula em uso para o FCA. Contudo, o FIIA representa uma transferência consignada (para investimentos).

c) Financiamento de projectos de investimento e desenvolvimento socioeconómico

Os artigos 47.º e 49.º da Lei 1/2008 criam a possibilidade de o Governo central alocar recursos adicionais para projectos de investimento. As verbas devem ser inscritas de uma forma discriminada. Elegíveis são: a) programas integrados de desenvolvimento socioeconómico; b) projectos objecto de contratos-programa de desenvolvimento a celebrar com as autarquias interessadas; c) qualquer outro tipo de programas, nomeadamente no caso de projectos para os quais tenha sido celebrado contrato-tipo (Artigo 47.º). Um exemplo em que o Governo estabelece um contrato-programa com a autarquia é o Programa Estratégico para a Redução

¹⁰ A anterior lei tinha previsto a possibilidade de aumentar o volume do FCA até 3% das receitas fiscais nacionais (ver Lei 11/1997, de 31 de Maio, artigo 40.º).

¹¹ Em inglês: *block grant* ou *general purpose grant*.

¹² O Artigo 41.º da Lei 11/1997, revogada pela actual Lei 1/2008, ainda contemplava mais dois critérios adicionais, nomeadamente o índice de desempenho tributário e o índice de desenvolvimento ponderado.

da Pobreza Urbana (PERPU), que beneficia as cidades capitais de províncias¹³. A lógica e o *modus operandi* do PERPU seguem o do Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD). O fundo inscrito no OE é transferido para as autarquias para alimentar um fundo mutuário (rotativo) para financiar projectos individuais de cidadãos com objecto de criar rendimento através de várias actividades económicas, sobretudo agrícolas. Isso representa uma receita consignada à autarquia que gere o fundo mutuário e desembolsa créditos aos mutuários com projectos aprovados. Contudo, a taxa de reembolso pelos mutuários é menos de 10% do volume total dos desembolsos (Metier, 2009; Matusse & Pimentel, 2013). Tomando em conta que o PERPU é alocado na base discricionária e *ad hoc*, representa um fundo rotativo desembolsado aos mutuários na base de crédito, com taxa de reembolso baixa, podendo-se concluir que esta transferência não corresponde aos princípios do STFI, e produz pouco impacto na prestação de serviços públicos nas autarquias.

Além disso, e de acordo com Artigo 49.º, o Governo pode alocar recursos fiscais para correcção dos efeitos negativos de investimentos ou outras acções de responsabilidade da administração central que afectem significativamente as autarquias, em especial na construção de estradas, auto-estradas, portos, aeroportos e barragens. Estes efeitos negativos são chamados, na língua das finanças públicas, “externalidades negativas”. Um exemplo é o desgaste de estradas em cidades portuárias (por exemplo, Nacala) pelo trânsito de viaturas pesadas, o que acarreta custos de manutenção muito acima das capacidades fiscais da autarquia. Outros recursos podem ser alocados para a implementação de programas de expansão e renovação urbana cujos custos ultrapassam a capacidade orçamental da autarquia. Mais uma vez, Nacala pode servir como exemplo, onde a elaboração de um plano director para a expansão do porto, a criação da Zona Económica Especial (ZEE) e a associada urbanização foram financiadas pelo Governo. Outros exemplos de financiamento de projectos é o Fundo de Estrada (FE), que transfere anualmente 10% dos seus recursos para as autarquias para construção e manutenção de estradas, usando a modalidade do STFI bem como critérios técnicos específicos definidos pela Administração Nacional de Estradas (ANE) e o Ministério de Obras Públicas e Habitação (MOPH). Em princípio, todos estes recursos são transferidos e alocados ao orçamento municipal como transferências consignadas e devem ser reflectidos no Plano Anual e Orçamento (PAO) e na Conta de Gerência (CdG) da autarquia, a serem aprovados pela sua Assembleia Municipal (AM).

¹³ Sem legislação própria, a base legal do PERPU é a lei anual do OE. O programa foi concebido em 2010 como Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana, 2010-2014, no âmbito da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (Governo de Moçambique, 2010a, b).

VOLUMES E TENDÊNCIAS

Os agregados-chave do STFI na amostra conheceram uma evolução positiva durante o período sob observação, conforme a tabela em baixo.

CATEGORIA	TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO		
	AMOSTRA	CIDADES C&D	VILAS
Total de receitas	20,2	15,2	15,5
Total das transferências	18,0	17,7	17,6
Receitas próprias	17,3	14,0	18,6
Receitas fiscais	20,4	15,2	3,6
Receitas não-fiscais	16,5	13,8	21,4
Doações e donativos	12,1	-20,0	-1,0
Outras receitas	16,1	92,5	14,2
Total das despesas	24,4	18,6	16,6
Despesas de funcionamento	18,2	20,0	20,7
Despesas de capital	33,2	16,3	11,9

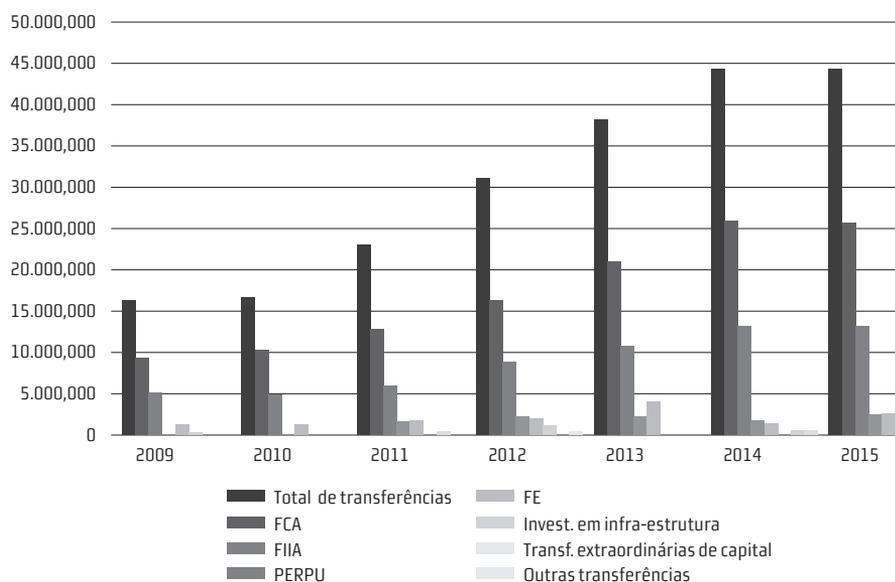
Fonte: MAP Consultoria (2017)

Podemos deprender desta tabela que, em geral, houve um crescimento substancial das transferências. Contudo, em 2015 quase todos os tipos de transferências (com exceção do PERPU e FE) sofreram uma redução de variada magnitude. Esta tendência é acelerada em 2016 (ver Figura 7).

As transferências constituíram, em média, mais de metade do total das receitas das autarquias da amostra, com peso relativo mais alto nos casos das vilas, e menos no caso das cidades da categoria B, C e D. A estrutura das transferências, segundo o seu tipo, foi dominada pelo FCA, seguido pelo FIIA, FE e PERPU, e por outros tipos com menor peso. A figura em baixo apresenta em detalhe para a amostra a evolução do volume das transferências, segundo o seu tipo, no período de análise. O *total das transferências* cresceu de 16 540 850 USD em 2009 para 44 578 057 USD em 2015, tendo registado uma taxa média anual de crescimento de 18%. Contudo, com uma menor variação percentual em 2010 (1,5%) e sobretudo uma ligeira variação percentual negativa em 2015 (-0,1%) (*vide* Tabela 2).

Os dados indicam que a taxa de crescimento do Fundo de Compensação Autárquica (18,4%) no período de análise é ligeiramente superior ao do Fundo de Investimentos de Iniciativa Autárquica (16,8%), enquanto o total das transferências atingiu 18%. As alocações do PERPU atingiram no período uma taxa média anual de crescimento de 36%, tendo esta taxa de crescimento sido a maior de entre as várias categorias (tipos) de transferências (dentro e fora do STFI). Contudo, há que mencionar que o PERPU se destina a apenas alguns tipos de autarquias, nomeadamente autarquias de cidade dos níveis A, B e C.

FIGURA 4: EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS, SEGUNDO O TIPO (AMOSTRA), 2009-2015 (EM USD)



Fonte: MAP Consultoria (2017)

As transferências *per capita* na amostra (média anual) durante o período 2009-2015 são baixas (≤ 10 USD), com a receita própria *per capita* constituindo a metade deste valor. Contudo, a despesa de capital é aproximadamente 14 USD

A categoria “Outras transferências”, tendo sido insignificante de 2009 a 2013, ganhou nos últimos anos do período de análise uma posição mais importante. Esta categoria inclui “Transferências de organismos do Estado e entidades públicas”, “Receitas de capital” e “Transferências extraordinárias”, entre outros. Contudo, não é claro o que esta categoria quer dizer em termos fiscais. Existe a necessidade de desagregar esta categoria residual.

As taxas médias anuais de crescimento de todos os tipos de transferências (taxa de crescimento de dois dígitos) são positivas; com exceção das “Transferências para investimentos em infra-estruturas”, que incluem o FE e transferências de capital, mas não o FIIA. Este fenómeno é preocupante, pois implica uma limitação de recursos para investimentos públicos para melhorar serviços públicos – mais importantes do que nunca face à crescente demanda de tais serviços devido à dinâmica da urbanização.

Quanto à evolução das receitas por fonte de transferências por diferentes categorias de autarquias, o estudo trouxe os seguintes resultados:

TABELA 2: CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL POR FONTE DE TRANSFERÊNCIAS, 2009-2015 (EM %)

CATEGORIA	TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO		
	AMOSTRA	CIDADES C & D	VILAS
FCA	18,2	17,9	21,5
FIIA	16,8	14,7	21,7
PERPU*	36,0	3,1	0
FE	11,9	18,5	14,8
Saúde	0	0	0
Educação	0	0	0
Outras fontes / receitas	161	92,5	14,2

Fonte: MAP Consultoria (2017)
* apenas para capitais provinciais

Enquanto o FCA e o FIIA cresceram normalmente, alinhados ao crescimento total das transferências, o PERPU, para o qual apenas as cidades capitais são elegíveis, conheceu um crescimento bastante alto, na média quase o dobro da taxa de crescimento do FIIA. O crescimento do FCA e FIIA é mais pronunciado nas vilas em relação às cidades e à amostra. Isso pode criar uma dependência maior das transferências em relação ao uso da base tributária própria, que, como vimos em cima, é bastante fraca quanto às receitas fiscais. Também é importante notar que o FE-A representa, ao longo do período em observação, uma parte substancial das transferências, nomeadamente nas cidades da categoria C e D.

Uma análise mais diferenciada que tome também em consideração as outras fontes (doações, receitas próprias) e despesas mostrará que as autarquias do tipo vilas dependem muito mais das transferências em comparação às outras categorias de autarquias, conforme a seguinte tabela:

TABELA 3: CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL DE AGREGADOS-CHAVE DO STFI, 2009-2015 (EM %)

CATEGORIA	TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO		
	AMOSTRA	CIDADES C&D	VILAS
Total de receitas	20,2	15,2	15,5
Total das transferências	18,0	17,7	17,6
Receitas próprias	17,3	14,0	18,6
Receitas fiscais	20,4	15,2	3,6
Receitas não-fiscais	16,5	13,8	21,4
Doações e donativos	12,1	-20,0	-1,0
Outras receitas	161	92,5	14,2
Total das despesas	24,4	18,6	16,6
Despesas de funcionamento	18,2	20,0	20,7
Despesas de capital	33,2	16,3	11,9

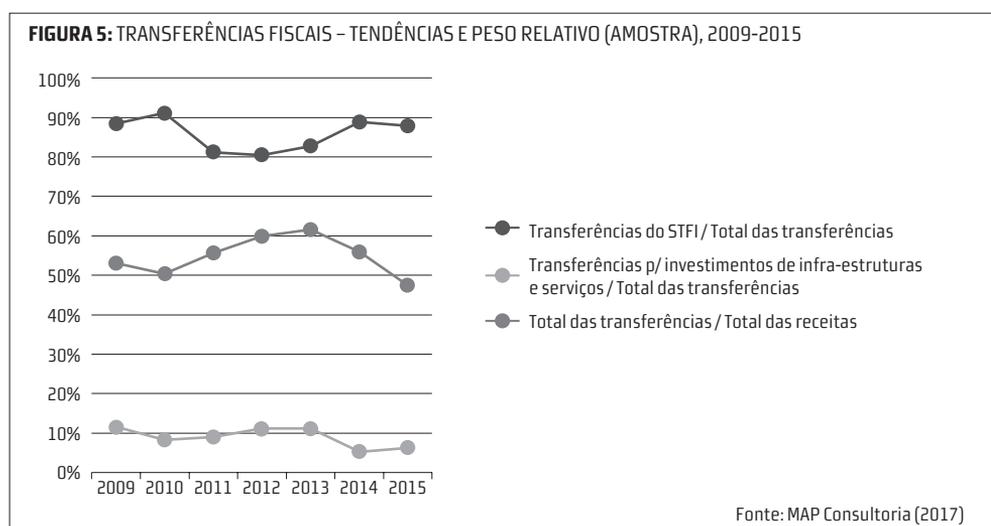
Fonte: MAP Consultoria (2017)

As vilas criadas em 2013 receberam, a partir de 2014, transferências adicionais para infra-estruturas e apetrechamento, alocadas de maneira discricionária e *ad hoc*. Este tipo de transferências não está previsto na legislação específica (Lei 1/2008), e coloca a questão de rever a fórmula de equalização na distribuição dos recursos fiscais pelas 53 autarquias moçambicanas em favor das autarquias mais “jovens”. Embora os municípios de vila recebam um maior montante de transferências *per capita*, a sua capacidade de investimento continua crítica. A evolução das despesas de capital *per capita* deteriorou-se em comparação com a de outros tipos de municípios; e as receitas próprias *per capita* continuam também relativamente insuficientes.

Quanto ao factor de equalização, o estudo mostra que o efeito da fórmula sobre a equalização do FCA entre as autarquias é questionável. O padrão de crescimento do FCA (*per capita*) é significativamente diferente entre autarquias com as mesmas características demográficas e geográficas. Parece-nos existir nestes casos outros critérios fora dos dois critérios da fórmula (área territorial e população) aplicada na distribuição dos recursos.

Um factor preocupante é o crescimento enorme de “Outras transferências” (observado a partir de 2013), uma categoria não definida especificamente e com poucas informações disponíveis. Este é um fenómeno que se apresenta principalmente nas cidades, e muito menos nas vilas. Esta categoria “Outras transferências”, assim como a categoria “Transferências para investimento em infra-estruturas” (ver em baixo) devem merecer uma investigação mais aprofundada no que se refere à sua volatilidade, nível de discricionariedade e previsibilidade. No presente estudo não foi possível incluir este aspecto.

Na Figura 5 apresentamos as tendências e o peso relativo das transferências em relação às receitas totais e ao total das transferências (dentro e fora do SFTI), assim como as transferências directamente ligadas ao investimento em infra-estruturas e serviços públicos.



Vimos nestes gráficos que o peso relativo das transferências totais (dentro e fora do STFI) baixou em relação às receitas totais a partir de 2013. Isto deve-se ao crescimento relativo das receitas próprias neste período, como referimos em cima. Durante o período de análise, as transferências variam entre 50% e 60% do total das receitas, i.e., o Governo central financia, em média, a metade dos orçamentos autárquicos da amostra durante o período de análise. Também é evidente que as transferências via STFI constituem o factor dominante em relação às transferências totais, variando entre 80% e 90% durante o período de análise. É notável e preocupante que o peso relativo das transferências para investimentos e infra-estruturas

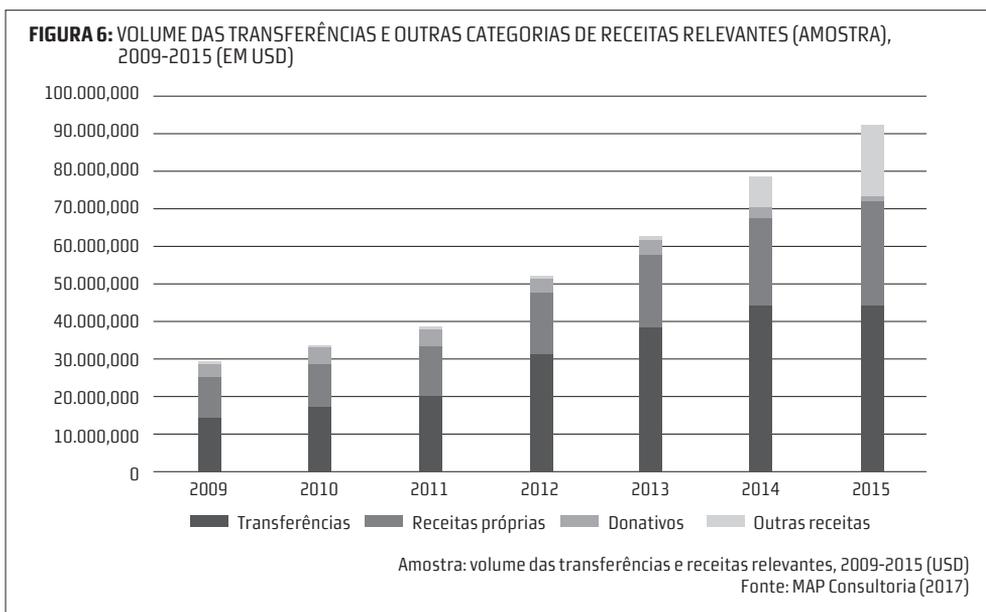
RECEITAS PRÓPRIAS

As receitas próprias são o resultado da transferência de uma parte da base tributária do Estado para o município. Estas compreendem receitas fiscais provenientes dos impostos municipais, e as receitas não fiscais (taxas e tarifas). A Lei 1/2008, de 16 de Janeiro, define no Capítulo IV as seguintes fontes como fazendo parte da base tributária própria da autarquia, ou seja, do sistema tributário autárquico, que é operacionalizado no Capítulo V da Lei 1/2008, assim como no Código Tributário Autárquico (Decreto n.º 63/2008, de 31 de Dezembro)¹⁴:

- a) Imposto Pessoal Autárquico (IPA);
- b) Imposto Predial Autárquico (IPRA);
- c) Imposto Autárquico de Veículos (IAV);
- d) Imposto Autárquico de Sisa (IASISA);
- e) contribuição de melhorias;
- f) taxas por licenças concedidas e por actividade económica;
- g) tarifas e taxas pela prestação de serviços.

Quanto à evolução das receitas próprias, o estudo mostra que são nominais e *per capita* e que cresceram em todas as autarquias, a partir de uma base baixa. A evolução do volume de receitas próprias em relação a outras fontes é representada na seguinte figura:

¹⁴ Para uma análise mais profunda das receitas próprias e da questão da sustentabilidade financeira, *vide* Nguenha *et al.* (2012) e Weimer (2012).



As receitas próprias cresceram particularmente devido ao crescimento das receitas fiscais (impostos) que, na amostra, cresceram mais do que as receitas não fiscais, reflectindo um esforço maior das autarquias no uso da sua base tributária própria. Contudo, uma análise diferenciada mostra que há, obviamente, grandes variações entre as categorias de autarquias na arrecadação de receita próprias. Enquanto o crescimento das receitas fiscais cresceu bastante nas categorias B e C em comparação as vilas, aquelas assinalam um crescimento na arrecadação das receitas não fiscais em comparação com o total da amostra e as autarquias da categoria C e D (*vide* Tabela 2). Em relação à receita total e à base tributária sob o controlo das autarquias, o peso relativo das receitas arrecadadas é baixo. A causa principal é a fraca utilização desta base, nomeadamente em relação às receitas ligadas a propriedades das suas transacções, i.e., IPRA e IASISA (MAEFP, 2017a; Weimer, 2012).

CAPACIDADE FISCAL PARA O INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS PÚBLICOS

No estudo foram usados quatro indicadores para analisar a capacidade fiscal das autarquias em investir em infra-estruturas e serviços públicos. Estes são: a) despesas de capital/total das despesas (%); b) transferências *per capita* (USD); c) receitas próprias *per capita* (USD); d) despesas de capital *per capita* (USD). A tabela em baixo mostra a evolução destes indicadores para o período 2009-2015, para várias categorias de autarquias e a amostra.

TABELA 4: COMPARAÇÃO REFERENTE À CAPACIDADE DE INVESTIMENTO PARA PROVISÃO DE SERVIÇOS

DESPESAS DE CAPITAL / TOTAL DAS DESPESAS							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Amostra	34,2%	34,2%	37,8%	41,8%	40,9%	36,8%	51,5%
Cidades B	24,8%	35,3%	31,3%	38,8%	41,0%	39,0%	61,9%
Cidades C	33,7%	27,8%	34,4%	35,9%	34,6%	29,0%	29,5%
Cidades D	70,6%	40,3%	47,3%	55,5%	50,1%	46,9%	52,7%
Vilas	52,2%	43,2%	52,5%	59,3%	51,7%	43,1%	41,0%
TRANSFERÊNCIAS PER CAPITA (EM USD)							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Amostra	6,43	6,36	8,64	11,28	13,57	15,26	14,85
Cidades B	4,80	4,83	6,32	7,97	10,37	11,17	11,31
Cidades C	7,52	7,66	10,79	13,99	15,59	17,75	17,17
Cidades D	8,89	8,76	11,56	14,76	18,72	19,19	20,27
Vilas	10,73	9,42	13,28	19,68	22,18	28,81	24,36
RECEITAS PRÓPRIAS PER CAPITA (EM USD)							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Amostra	4,22	4,41	5,07	6,01	7,02	8,01	9,43
Cidades B	4,45	4,55	5,83	6,66	7,49	9,04	10,96
Cidades C	4,74	4,78	4,34	5,92	7,94	8,23	8,53
Cidades D	3,39	4,88	5,42	5,73	4,92	5,27	7,88
Vilas	1,81	1,92	2,54	2,58	2,82	3,28	4,31
DESPESAS DE CAPITAL PER CAPITA (EM USD)							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Amostra	3,73	4,30	4,24	7,79	9,71	8,60	17,85
Cidades B	2,26	3,96	1,93	6,28	8,81	7,85	23,64
Cidades C	4,55	3,77	5,58	7,29	8,82	7,64	8,65
Cidades D	6,71	7,30	8,59	13,15	14,49	12,41	18,17
Vilas	7,52	5,67	10,28	14,21	14,23	13,27	12,68

Fonte: MAP Consultoria

Uma análise breve dos resultados aponta para a existência de vários problemas, sendo um destes o eventual registo de algumas despesas como de capital, embora seja mais recomendável o seu registo como despesas de funcionamento. Esta situação parece ter acontecido com alguma frequência em vários municípios. Para ilustrar esta situação, podemos mencionar que o segmento dos municípios de vila durante quatro dos sete anos do período de análise registou rácios de despesas de capital/total das despesas acima de 50%, o que na nossa opinião poderá ser resultado da fragilidade acima indicada. O rácio de transferências *per capita* indica que o Governo de Moçambique tem feito um esforço para equalização, providenciando aos municípios de vila e às Cidades C um volume de fundos até certo ponto significativo em termos de equalização formal. No referente às receitas próprias *per capita*, os segmentos dos municípios de vila apresentam os valores mais baixos, mesmo que no período em análise se tenha verificado um ligeiro aumento. No que diz respeito ao rácio despesas de capital *per capita*,

vale a pena reter que os segmentos dos municípios de vila e outras cidades, nos anos recentes do período de referência, registaram igualmente um ligeiro aumento, mas também algumas oscilações em 2014 e 2015 para valores inferiores aos de 2011-2013. Contudo, quer os volumes das receitas dedicadas para investimento e serviços públicos quer o seu peso relativo nas transferências e orçamentos e os níveis monetários (valores *per capita*) são baixos. Como veremos na seguinte secção, a situação financeira em geral nas autarquias piorou em consequência da crise económica e fiscal actual.

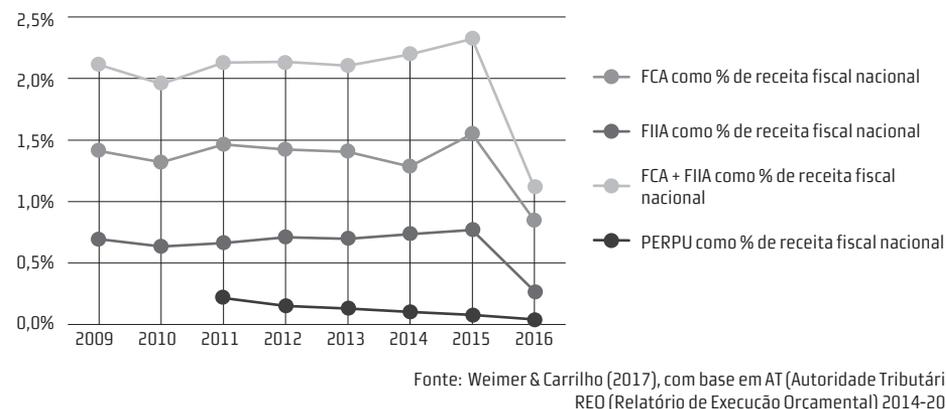
IMPACTO DA CRISE ECONÓMICA E FISCAL 2015-2017

Actualmente, Moçambique passa por uma crise económica e fiscal, que produz um impacto negativo sobre as finanças públicas, em geral, e as das autarquias, em particular. A crise tem várias causas endógenas e exógenas que convergiram em 2015-16, incluindo condições climáticas adversas que produziram calamidades naturais, preços globais baixos para uma grande parte das matérias-primas exportadas por Moçambique, assim como uma dívida pública insuportável¹⁵, associada a uma suspensão de financiamento pelo FMI na base de um crédito *stand by*, resultando num congelamento de ajuda ao orçamento pelos parceiros de desenvolvimento do Governo. Os últimos dois factores resultaram de créditos ocultos garantidos pelo Estado para empresas privadas participadas por instituições do Estado. A taxa de crescimento do PIB baixou de um valor de 7,4% em 2014 para 3,8% em 2016, e projecta-se que atinja 4,6% em 2018 (Banco Mundial, 2017b). Apesar de condições económicas globais externas mais favoráveis (por exemplo, subida do preço de carvão), e medidas efectivas levadas a cabo pelo Banco de Moçambique, a situação macroeconómica continua frágil, com uma situação fiscal não sustentável, que se reflecte na caída da despesa para investimentos e de uma execução dos orçamentos para os sectores sociais (Banco Mundial, 2017b).

A crise económica e fiscal e as restrições orçamentais afectaram todos os municípios de três maneiras. Primeira, a receita fiscal nacional diminuiu entre 2014 e 2017. Constituindo a base para determinar as transferências fiscais para os municípios (FCA, FIIA, FE), a redução da receita fiscal implicou a redução do volume total de transferências para os municípios de uma forma dramática a partir de 2015, desta forma reduzindo a sua receita total, como podemos ver na Figura 7.

¹⁵ “Entre 2006 e 2015, a dívida pública total triplicou, passando de 3,5 mil milhões de USD para mais de dez mil milhões de USD. A dívida comercial aumentou oito vezes, de 300 milhões de USD para 2,4 mil milhões de USD. O motor do crescimento da dívida pública foi a dívida comercial (mais cara, de mais curto prazo e mais difícil de renegociar), que cresceu 13 vezes mais depressa do que o PIB e chegou a 34% da dívida pública total. Em 2015, a dívida já era 67% do PIB (contra 39% em 2008), claramente para além dos limites de sustentabilidade macroeconómica” (Castel-Branco *et al.*, 2016)

FIGURA 7: TRANSFERÊNCIAS PARA AUTARQUIAS COMO PORCENTAGEM DA RECEITA FISCAL NACIONAL, 2009-2016



Segunda, as transferências fiscais para as autarquias sofreram atrasos. Por exemplo, até Junho de 2017, a execução orçamental da verba para o FIIA e o PERPU atingiu apenas 14,1% e 12,4%, respectivamente.

Terceira, o aumento da inflação em 2016, associado à deterioração da taxa de câmbio (relevante para bens e serviços importados), levou a um aumento do custo no lado das despesas do orçamento municipal, diminuindo o seu “poder de compra”, especialmente no que diz respeito aos investimentos (infra-estrutura, equipamento pesado, serviços públicos). Por último, a crise económica causou uma contracção da base económica e fiscal das autarquias. A redução da actividade económica é atribuível a uma redução da demanda para os produtos e serviços do sector da manufactura, comércio e serviços. Os últimos dois sectores sofreram ambos, em 2016, uma redução de 13% (Banco Mundial, 2017b). Devido a esta contracção, empresas foram encerradas e/ou reduziram o efectivo dos seus trabalhadores¹⁶, aumentando o desemprego e reduzindo os gastos privados.

Isso afecta negativamente a “receita própria” dos municípios, e, juntamente com os dois pontos anteriores, produz uma redução da capacidade dos municípios de melhorar os serviços municipais, em termos de cobertura e de qualidade. Isso, por sua vez, leva a que o cidadão municipal tenha menos vontade de pagar impostos e a uma informalização da economia.

¹⁶ De acordo com *Boletim Informativo do Mercado de Trabalho*, citado pelo jornal *O País*, em 2016, as admissões directas reduziram-se em cerca de 14,4%; as colocações dos centros de emprego diminuíram em 71,3%; os empregos criados pelo Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) recuaram em 57,6%; o auto-emprego criou menos oportunidades em 16,4% e as contratações, através de outros fundos, caíram em 60,8%. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/index.php/economia/38-economia/45903-empregos-reduzem-156-no-ultimo-trimestre-de-2016.html>.

CONCLUSÕES

A análise e as evidências apresentadas nesta secção corroboram a tese de partida, de que as autarquias não têm recursos fiscais (próprios e transferidos) suficientes, em termos absolutos, relativos e em recursos *per capita*, para financiar as despesas de capital necessárias para investimentos em infra-estruturas e serviços públicos pelas quais são responsáveis. Desta forma confirmam também resultados de outros estudos afins (MAEFP, 2017a; Banco Mundial, 2014). Esta constatação não ignora uma evolução positiva, até 2015, quer nas transferências quer na arrecadação de receitas próprias. Não restam dúvidas de que fiscalmente as autarquias estão mal posicionadas e preparadas para realizar os serviços que lhes são atribuídos pelo legislador, mas também para enfrentar os desafios da urbanização e o crescimento demográfico nos seus territórios. O tecto de 1,5% das receitas fiscais nacionais, bastante baixo em comparação com outros países em vias de desenvolvimento em África, sofreu uma “erosão” profunda recentemente causada pela crise económica e fiscal, que não é superável a curto prazo. Neste cenário, particularmente as autarquias mais jovens, pequenas, mais distantes e com base económica e fiscal fraca não vão conseguir satisfazer as expectativas de que as suas populações e o Governo tinham quando foram criadas. Isso não significa que as outras autarquias de categoria C e D tenham soluções fáceis “na manga”. Não ajuda também o facto de no espaço municipal coabitarem dois tipos de governos locais – uma abordagem cara em termos fiscais e custos de oportunidade num país económica e fiscalmente pouco consolidado, com baixos indicadores de desenvolvimento humano e vulnerável a crises e choques externos e internos. Desta forma, na nossa opinião, um repensamento do STFI e, porque não, da estratégia de descentralização deve ser considerado.

Antes de apresentar ideias para uma reforma do STFI que vise aumentar e concentrar recursos para financiar serviços públicos e investimentos para infra-estruturas nas autarquias, damos uma breve olhada a outros intervenientes no espaço urbano, distinguidos na Figura 2.

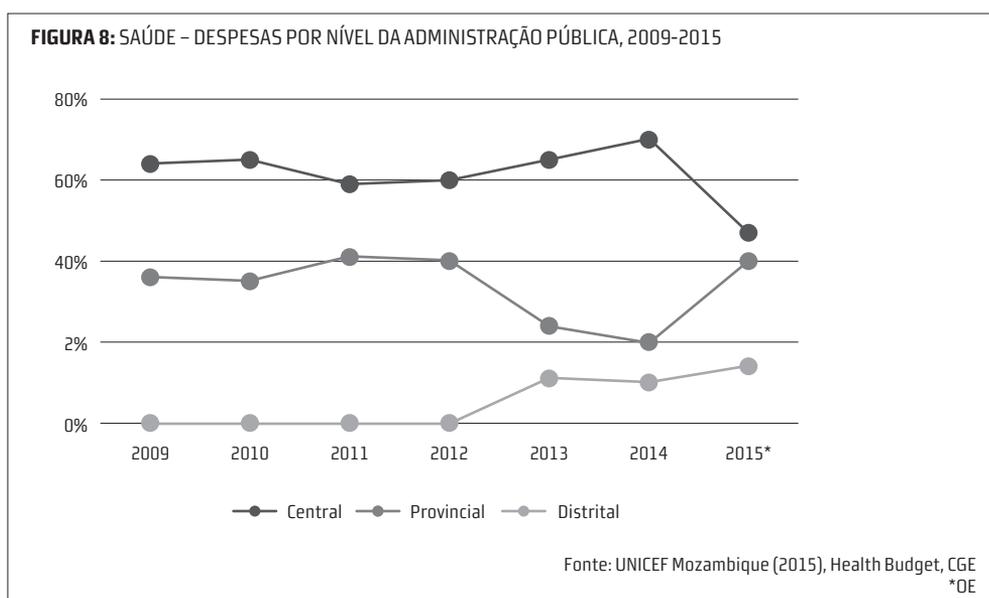
OUTRAS ALOCAÇÕES FISCAIS PARA SERVIÇOS PÚBLICOS A NÍVEL LOCAL – QUATRO ESTUDOS DE CASO

Nesta secção apresentamos quatro breves estudos de caso sobre serviços públicos urbanos que não seguem as regras do STFI, com uma certa excepção do Fundo de Estradas (FE). Escolhemos quatro serviços importantes para o cidadão urbano, nomeadamente saúde primária, abastecimento de água, transporte público urbano e construção e manutenção de estradas urbanas.

SAÚDE PRIMÁRIA

Ao nível das autarquias, a saúde está sob a responsabilidade dos OLE, do governo distrital em particular, com a exceção das despesas de investimento e do aprovisionamento de medicamentos. O sector basicamente gera as despesas de funcionamento e a manutenção das infra-estruturas. Existe pouca capacidade de expandir os serviços e investimento necessários para além dos centros do distrito e postos administrativos (Banco Mundial, 2014). A autarquia desempenha um papel negligenciável, apesar de ter as competências legais para os cuidados de saúde primários (CSP).

A Figura 8 mostra a distribuição dos recursos no sector da saúde por nível da administração pública no período 2009-2015.



O gráfico acima deixa-nos entrever dois momentos significativos. Primeiro, os recursos financeiros estão concentrados consistentemente ao nível central até 2014, e segundo, há um aumento nas despesas alocadas aos distritos a partir de 2013, ao custo das províncias – resultado da desconcentração. Estas aumentam a sua parte orçamental a partir de 2014, ao custo do Governo central.

A implementação da política de transferência de competências e recursos do Estado para as autarquias na base do Decreto 33/2006, de 30 de Agosto, não produziu os efeitos desejados pelos municípios, que se mostraram prontos tomar a iniciativa, por várias razões. Apenas na cidade capital de Maputo há algum progresso palpável. Contudo, a abordagem com base no Decreto 33/2006 tem altos custos de oportunidade e risco de fragmentação dos cuidados de

saúde primários (CSP) em termos de planificação, orçamentação e execução, com os recursos humanos do sector a estarem duplamente subordinados, ao sector e ao município. Apesar da falta de progresso, o Ministério da Saúde (Misau) identificou, no Plano Estratégico do Sector de Saúde (PESS) de 2015-2019, a descentralização como um dos pilares, sem, contudo, se pronunciar sobre a forma preferida de descentralização no sector.

No estudo que serve como base da nossa análise (MAP, 2017) nós enfrentamos o desafio de obter dados fiscais para estimar os gastos associados a transferência das CSO dos OLE para as autarquias e apurar os dados sobre o que é actualmente gasto no sector da saúde nos distritos que correspondem as autarquias na amostra da nossa análise. O e-Sistafe usa o classificador geográfico (Distrito) para os gastos sectoriais, mas não municípios.

Para colmatar este défice e chegar a uma estimativa bastante aproximada dos gastos na saúde primária, pelo menos em alguns espaços municipais, usámos, metodologicamente, uma abordagem de três passos. No primeiro passo, apurámos as despesas totais anuais, ou seja, despesas de capital, (com financiamento externo e interno) e de funcionamento por unidade territorial (distrito) em que se encontra o município da amostra. O segundo passo consistiu em calcular as despesas para as zonas urbanas destes distritos, que, hipoteticamente, correspondem aos municípios, na presunção de que a maioria destes gastos, digamos 80%, é efectuada nas zonas urbanas destes distritos¹⁷. No terceiro passo calculámos as despesas nos CSP na premissa de que apenas 70% da despesa total é gasta nestas unidades sanitárias. Obviamente, as premissas desta metodologia são contestáveis.

O resultado do exercício é apresentado na Figura 9 para os distritos associados a quatro municípios na amostra, duas cidades e duas vilas.

A Figura 9 mostra que a partir de 2011 os distritos seleccionados receberam mais recursos orçamentais (funcionamento e investimento) para o sector da saúde primária, acompanhados de mais responsabilidades em geri-los, como consequência da desconcentração no sector.

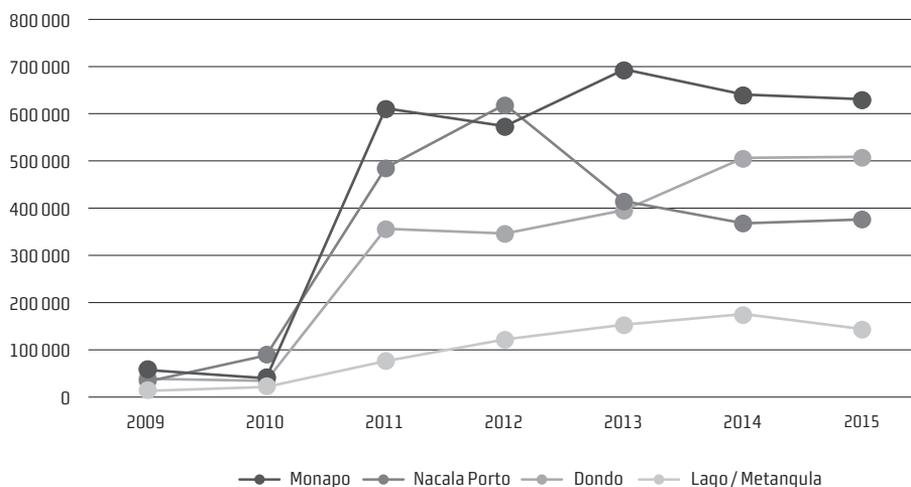
Contudo, temos de tomar em consideração que os gastos efectuados pelo sector a partir da província não estão reflectidos nesta ilustração.

No entanto, estamos interessados em estimar o peso destes gastos em relação ao orçamento do município nos distritos escolhidos. Na lógica do Decreto 33/2016, os líderes municipais devem entender o tamanho dos gastos adicionais associados à transferência de competências para a saúde primária. Por outras palavras, queremos estimar a percentagem dos gastos actualmente efectuados pelo distrito no financiamento dos CSP nas zonas urbanas, em relação às despesas totais municipais. A Figura 10 oferece uma ideia sobre este peso.

Com todos as devidas ressalvas metodológicas, podemos perceber que os gastos com as CSP actualmente efectuados pelo governo distrital podem ser proibitivamente altos nos casos dos

¹⁷ Nisso os autores concordam também com a abordagem proposta por Farfán (2015: 17).

FIGURA 9: DESPESAS PARA OS CSP EM ZONA URBANA EM DISTRITOS SELECIONADOS, 2009-2015 (EM USD)



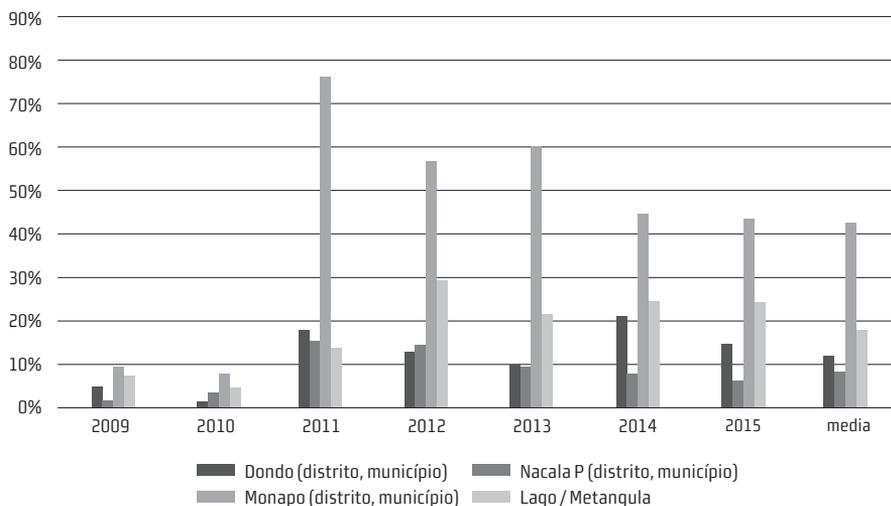
Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do e-Sistafe

municípios (tipo vila) de Monapo, e menos acentuados, por exemplo em Metangula, em relação às suas despesas totais. Mesmo no caso hipotético em que o governo entrega com a competência para saúde primária os recursos fiscais necessários, restam dúvidas sobre a capacidade técnica de gerir devidamente estas receitas (consignadas) adicionais. As mesmas dúvidas existem mesmo no caso de Dondo, uma cidade. No outro extremo situa-se Nacala Porto, onde o peso relativo dos gastos para CSP em relação à despesa total municipal é abaixo de 10%, no período 2013-2015. Será que terá capacidade de gerir recursos adicionais e garantir qualidade de serviços no caso, muito hipotético, em que o governo transfere recursos financeiros para o sector? O resultado deste exercício deixa entender as cautelas que o sector da saúde tem perante a ideia de considerar a transferência de competências e recursos para os municípios. Na nossa opinião, a lógica do Decreto 33/2006 deve ser reconsiderada. Em termos práticos, já seria desejável ter uma estratégia sectorial de descentralização bem definida e com metas claras, na saúde, na educação e noutros sectores.

ABASTECIMENTO DE ÁGUA – O CASO DA ADMINISTRAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS DE ÁGUA E SANEAMENTO (AIAS)

Criado pelo Decreto 18/2009, de 13 de Maio, a AIAS administra sistemas secundários de abastecimento de água e saneamento, ou seja, pequenos sistemas de abastecimento de água e saneamento (PSAA) na base da Política Nacional de Águas (PNA) e no âmbito do Quadro de Gestão Delegada (QGD), i.e., em parceria com o sector privado. De um total de 80 PAAS, apenas os de Mocimboa da Praia, Ilha de Moçambique, Ribáuê, Mocuba, Ulongué,

FIGURA 10: DESPESAS PARA OS CSP DISTRITAIS EM ZONA URBANA COMO PORCENTAGEM DAS DESPESAS MUNICIPAIS

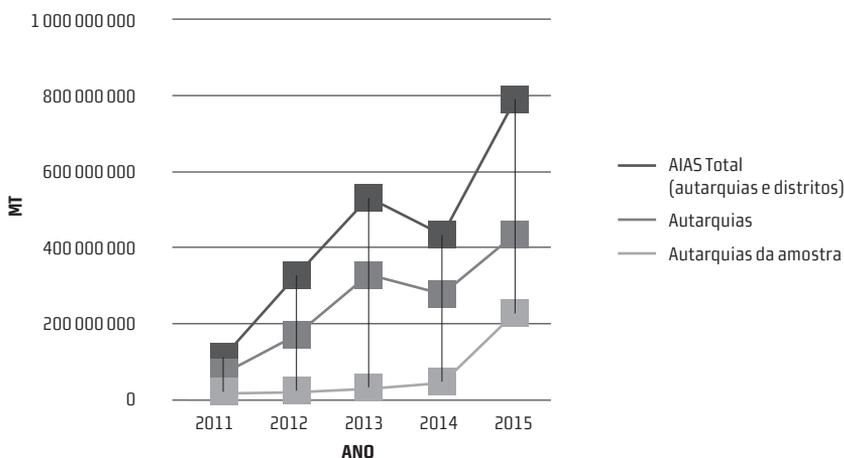


Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do e-Sistafe

Nhamatanda, Chibuto e Praia do Bilene representam sistemas em municípios que foram transferidos para AIAS, que também intervém na gestão da drenagem na cidade da Beira. A AIAS é financiada através de recursos diversos, que incluem: i) a taxa de gestão e supervisão sobre receitas líquidas resultantes da operação dos sistemas secundários; ii) os rendimentos dos bens alcançados pelo Estado e outros rendimentos provenientes da sua actividade; iii) subsídios e participações ou doações concedidos por entidades públicas ou privadas nacionais; iv) e doações externas que têm um papel importante no crescimento dos investimentos da AIAS. Os últimos financiam o grosso dos investimentos. Embora a AIAS e os seus parceiros do sector privado prestem um importante serviço público às autarquias e às populações, os conselhos municipais (CM) e as assembleias municipais (AM) estão institucionalmente à margem das decisões tarifárias e das operações, i.e., dos contratos de gestão e concessão, apesar da legislação permitir esses tipos de contratos entre autarquias e parceiros públicos e privados. Os operadores dos PSAA fazem a prestação das contas verticalmente e muito menos horizontalmente, com os Conselhos Provinciais de Água e Saneamento (CPAS) e Comissões Reguladoras Locais (CORAL) como actores importantes. Como noutros sectores, o das águas (quer na parte do FIPAG, quer na da AIAS) sente as consequências agudizadas da actual crise para investimentos (preços de importações de peças), que não são recuperáveis através das tarifas praticadas e cobradas em meticais.

A figura 11 mostra os investimentos totais (externo e interno) da AIAS para o período 2010-2015.

FIGURA 11: INVESTIMENTO DA AIAS, 2011-2015 (EM MT)



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da AIAS

A fim de melhorar o sentido de posse das autarquias no sector da água e saneamento e alinhar os investimentos às suas prioridades, os autores propõem rever o relacionamento institucional entre a AIAS e as autarquias no sentido de fazer destas parceiros estratégicos e contratuais na planificação, coordenação, gestão e monitorização de PSAA no território municipal.

TRANSPORTE PÚBLICO: O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DE TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES (FTC)

Criado através do Decreto 38/2010, de 15 de Setembro, o FTC dedica-se por enquanto exclusivamente à aquisição e distribuição de autocarros (machibombos) para aliviar a crise do transporte público, com ênfase na zona metropolitana de Maputo/Matola, em parceria com o sector privado. As transferências correspondem a uma demanda articulada.

Os critérios de distribuição não são formalmente definidos e são desconhecidos pelas autarquias, pois a aquisição e distribuição são feitas de uma forma discricionária e *ad hoc*.

O FTC é financiado por várias fontes que incluem: i) dotações orçamentais (OE); ii) receitas da Taxa de Combustíveis (5%); iii) 60% do valor de *permits*; iv) 25% dos montantes provenientes da taxa de aquisição da licença do terceiro operador de telefonia móvel e licenças dos operadores para a 3.^a geração (3G); v) os subscritores dos serviços de telefonia móvel contribuem para o FTC com um valor igual a 30 MT/mês nos contratos pós-pagos e com 5 MT nos contratos

para o serviço pré-pago¹⁸. O último modo de financiar o FTC é questionável do ponto de vista fiscal, pois os clientes de uma empresa privada de telefonia são “tributados” para financiar um serviço público.

O valor total investido na aquisição de autocarros (2007-2015) foi de 18 milhões de USD; a maior parte dos autocarros (85%) foi transferida para a cidade de Maputo (EMTPM +FEMATRO), 4,9% para a cidade da Matola (ETM), 3,3% para a cidade da Beira (TPB) e 6,3% para dez outras autarquias. Contudo, a viabilidade das empresas de transportes públicos é questionável, com alguns municípios a não serem capazes de financiar os gastos correntes, estando por isso dependentes de subsídios do Governo. Os CM e as AM são marginalizados na prestação de contas.

CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESTRADAS URBANAS: O FUNDO DE ESTRADAS (FE)

Na base do Decreto n.º 56/3003, de 24 de Dezembro, o FE aloca 10% das suas receitas às autarquias para “serviços e trabalhos prestados à reabilitação de estradas urbanas e infra-estruturas conexas”. No estudo, esta parte é chamada, convenientemente, FE-A, Fundo de Estradas (parte alocada às autarquias). As fontes principais das receitas do FE são os 75%/50% da receita cobrada da taxa que incide sobre gasóleo/gasolina, respectivamente.

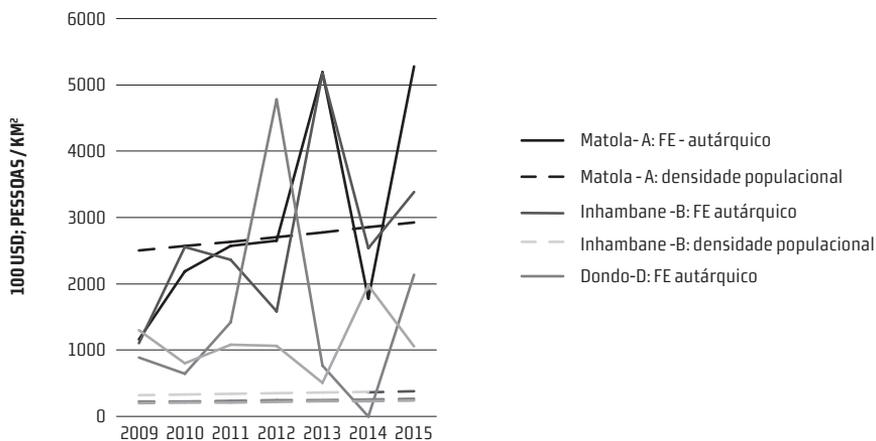
A modalidade de alocação, desembolso e contabilização do FE-A corresponde aos princípios estabelecidos no STFI. Por isso, o FE-A pode ser considerado uma modalidade alinhada em que as transferências representam uma receita consignada reflectida no PAO (inicialmente como *plafond*), na CG (Conta de Gerência), etc. Contudo, há uma discrepância significativa no volume do FE-A entre diferentes fontes.

Os critérios da distribuição do FE-A são: i) categoria da autarquia (A, B, C, D, vila); ii) extensão, ou seja, a quilometragem de estradas de diversas categorias no território autárquico; iii) densidade populacional da autarquia; iv) uma espécie de desempenho da autarquia no uso correcto do FE-A. Estes critérios são pouco documentados, disseminados ou conhecidos. A previsibilidade do FE-A é complexa, mas possível.

A Figura 12 mostra a evolução e distribuição do FE por municípios seleccionados da nossa amostra, para o período 2009 até 2015.

¹⁸ Do ponto de vista das regras das finanças públicas (Pereira *et al.*, 2016), este arranjo é contestável, por várias razões: a) a empresa (privada) de telefonia assume função de tributação do seu consumidor, que é privilégio do Estado ou do município; b) os beneficiários do FTC, i.e., as empresas municipais de transporte público e os seus utentes, são *free riders* parciais a custo dos provedores de serviços de telecomunicação e seus clientes; c) é discutível se os princípios e regras básicas que governam o processo de orçamentação pública podem estar a ser infringidos, nomeadamente as regras da especificação, da não-compensação e da não-consignação, e a proibição de efeitos confiscatórios. A forma mais correcta de subsidiar uma empresa de transporte público com recurso às receitas do sector da telefonia seria através da Autoridade Tributária.

FIGURA 12: DISTRIBUIÇÃO DE FE E DENSIDADE POPULACIONAL EM MUNICÍPIOS SELECIONADOS, 2009-2015



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados de FE, MAEFP, INE

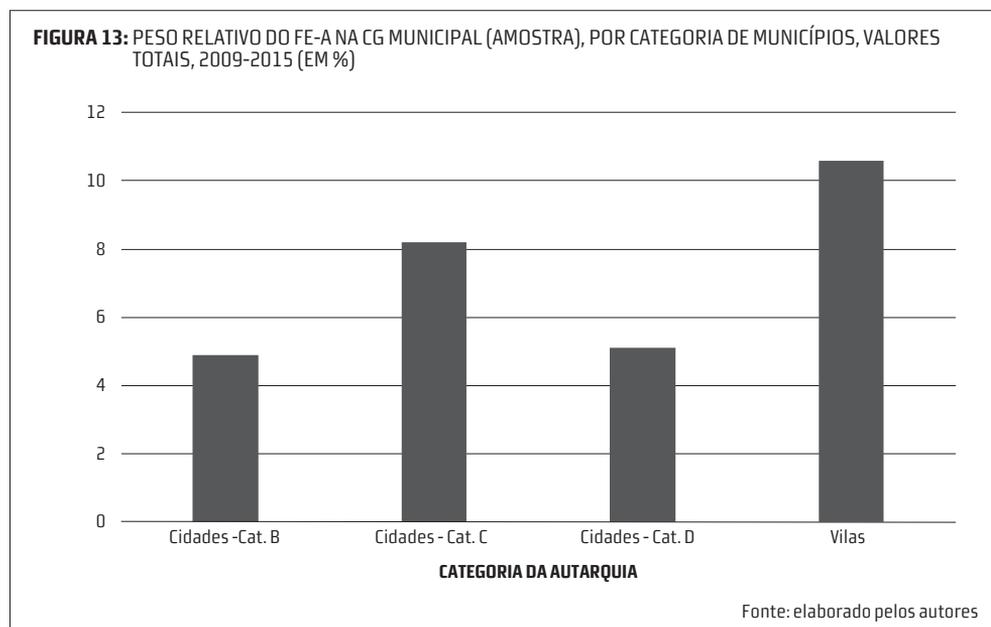
Podemos ver na Figura 12 que a alocação de recursos fiscais no âmbito do FE-A segue regras não facilmente percebíveis. Nesta amostra usámos apenas os critérios objectivos: a) a categoria da autarquia e b) densidade populacional¹⁹. As autarquias de Monapo (vila), Dondo (cidade D) e Inhambane (cidade C) têm uma densidade populacional relativamente baixa em comparação com a de Matola, que varia, em 2015, entre 236 (Monapo), 236 (Dondo) e 364 (Inhambane) habitantes por quilómetro quadrado. Todavia, Monapo recebe muito menos recursos do FE-A em comparação com todos os outros. Matola, uma cidade da categoria B com uma densidade populacional bastante alta (2924 habitantes/km² em 2015), não recebe mais do que os outros com densidade populacional muito mais baixa e em categorias inferiores. Por consequência, a variação do FE-A entre estas autarquias deve ser atribuível à influência do critério (objectivo), desconhecido pelos autores, da quilometragem da rede viária, assim como a factores subjectivos acima referidos. Contudo, esta combinação de factores dificulta uma distribuição equitativa, assim como uma certa coerência e previsibilidade da receita proveniente do FE.

A contribuição global do FE-A nos anos 2009-2015 para o orçamento municipal das autarquias da amostra, como registado nas suas CG durante este período, ou seja, o seu peso orçamental relativo, do FE-A é representada na Figura 13.

Na base deste cálculo, a contribuição orçamental relativa do FE-A na amostra é no máximo, aproximadamente, 10% dos orçamentos autárquicos agregados para o período 2009-2015, reflectindo-se nas várias CG entre aproximadamente 5% nas autarquias na categoria cidades B e D, 8,2% na categoria cidades C, 10,6% nas autarquias tipo vila. Tomando em conta o

¹⁹ Os autores não tiveram acesso à base de dados da quilometragem da rede viária autárquica.

fenómeno do underreporting (subcontabilização), aludido mais adiante, a contribuição do FE-A poderia ser ainda maior do que o reflectido na Figura 13.



O peso relativo do FE-A na receita total varia entre 5% e 10% em função de categoria da autarquia, com um peso maior para as vilas.

A capacidade municipal de absorção do FE-A é limitada devido ao processo técnico complexo estabelecido pelo FE para elaboração de projectos, concursos públicos/*procurements*, acompanhamento técnico e fiscalização das obras, pagamento em *tranches* e constrangimentos de recursos humanos a nível municipal. Contudo, existem “campeões” no uso do FE-A.

CONCLUSÃO

Os quatro estudos de caso mostram que a alocação de recursos fiscais segue regras de financiamento e de governação na prestação de serviços bastante diferentes. Apenas o FE pratica uma modalidade de transferências que é alinhada ao SFTI, também no sentido de usar uma fórmula com critérios estabelecidos para calcular não apenas o volume total da receita a ser transferida para as autarquias mas também para a distribuição entre os beneficiários autárquicos. Associado a isso, esta modalidade é uma forma moderna de prestar contas, apesar dos erros verificados na classificação e na contabilização. Contudo, outros fundos autónomos, tais como o FTC, não seguem esta abordagem, preferindo usar um sistema próprio, sem aquelas virtudes que o STFI oferece. Por isso, existe, na opinião dos consultores, a necessidade de

harmonizar as modalidades de transferências fiscais em uso pelas outras entidades autónomas (por exemplo, no caso do FTC) e alinhá-las com a prática estabelecida pelo existente STFI. O argumento de que este mostra défices institucionais e de gestão não torna inválido o caso em favor da aderência a lógica do STFI.

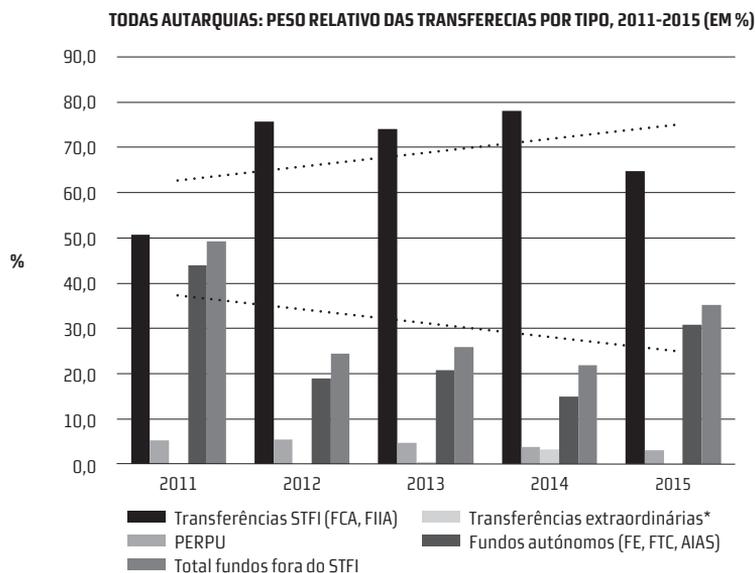
Quanto aos investimentos no sector das águas e saneamento, repetimos aqui a nossa conclusão anterior no sentido de uma parceria mais corrente e contratual entre os municípios, o operador privado e a AIAS, em pé de igualdade. Isso poderia tornar-se uma solução de *wim-wim* (ganho mútuo) para todas as instituições em geral, e a população urbana em particular.

Quanto aos investimentos no sector das CSP, no espaço municipal achamos ter conseguido mostrar acima que a abordagem actual do Governo baseada no Decreto n.º 33/2016, de 30 de Agosto, e a actual política e prática de transferir funções e recursos, segue um caminho errado. Não apenas não atingiu o objectivo em dez anos de experimentação e negociações como poderá resultar numa fragmentação do sector da saúde primária no espaço municipal numa situação em que já se notam fraquezas institucionais e no desempenho das unidades sanitárias. Aqui vemo-nos na necessidade de repensar sistematicamente a estratégia de descentralização sectorial, no âmbito de uma reforma profunda.

Na tentativa de estimar o peso das transferências “fora do STFI” pelas entidades analisadas neste estudo, foi necessário abandonar o uso da amostra em que a análise das “transferências dentro do STFI” se baseia. A razão é simples: os beneficiários dos investimentos efectuados pelo FTC e AIAS não são congruentes com a amostra de autarquias usada para este estudo. Por essa razão apresentamos na Figura 14 dados para as transferências dentro e fora do STFI dos casos seleccionados para todas as autarquias de Moçambique apenas para o período 2011-2015. Incluímos também algumas transferências extraordinárias (por exemplo, ajuda do Governo central para Xai-Xai, pós-cheia de 2013) nos cálculos.

A Figura 14 mostra que as transferências efectuadas fora do STFI, i.e., transferências e investimentos efectuados pelos fundos autónomos (inclusive FE-A), têm um peso relativo no financiamento de investimentos nos espaços autárquicos que varia entre 45%, em 2011, e 14%, em 2014. O ano 2011 representa, obviamente, um caso extremo (*outlier*), pois foi neste ano que o FTC adquiriu mais de 200 autocarros para as empresas municipais de transporte público de Maputo e Matola. Naquele ano, os financiamentos fora e dentro do STFI atingiram quase o mesmo nível. O peso relativo do PERPU é sempre abaixo de 10% durante o período analisado. A Figura 14 mostra também que as transferências fora do STFI consideradas neste cálculo representam uma parte considerável dos recursos fiscais que são transferidos anualmente para o espaço municipal, com o peso relativo médio acima de 30% de todas as transferências das instituições, com tendência crescente. Neste cálculo não são consideradas as “transferências” e os investimentos efectuados por outros fundos e empresas públicas (EDM, FIPAG, FFH, vários projectos, etc.). Se incluíssemos ainda o PERPU, esta percentagem subiria até 36% na média.

FIGURA 14: PESO RELATIVO DAS TRANSFERÊNCIAS POR TIPO (TODAS AUTARQUIAS), 2011-2015 (EM %)



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do e-Sistafe, REO, entrevistas

* inclui transferências extraordinárias para municípios criados em 2013; pós-cheia Xai-Xai; dotações para Jogos Pan-Africanos.

CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS PROPOSTAS DE REFORMA

Neste artigo tentamos mostrar que o Governo e as autarquias moçambicanas não estão bem preparados para enfrentar os desafios da urbanização e a consequente a demanda crescente de serviços públicos e investimentos em infra-estruturas para a população. Em particular, as autarquias carecem de recursos fiscais para financiar estes serviços. De facto, são grosseiramente subfinanciadas e concorrem com recursos fiscais alocados a outras instituições que prestam serviços públicos no mesmo espaço, incluindo os governos distritais. Isso significa, a nível macro, que uma agenda de urbanização em Moçambique deve conceber as autarquias como um dos principais actores e deve considerar um aumento dos recursos financeiros, sob pena de sofrer consequências económicas e socioprimarys de exclusão de cidadãos do acesso aos bens públicos primários.

Sob este ângulo, a descentralização no sentido de autarcização deve fazer parte da agenda de urbanização, por motivos fiscais, económicos e sociais. Na nossa opinião, isso também implica a revisão do actual modelo – bastante caro fiscalmente – de uma dupla governação local no espaço autárquico. Quanto a isso, vários actores, incluindo o Governo, os partidos políticos e a própria sociedade civil, deram contribuições importantes para o debate²⁰.

²⁰ Vide, por exemplo, MAEFP (2016); e CIP *et al.* (2016).

Também deveria ser considerada uma estratégia bem definida para tornar os “lugares centrais” urbanos centros de produção e transformação da matéria-prima agrícola, florestal, mineira, etc.; e uma outra estratégia de industrialização com ênfase, numa primeira fase, no mercado doméstico e no auto-sustento alimentar e na diversificação económica. O plano de urbanização deveria também ser associado a uma política e estratégia de habitação, que considere também camadas com menos posses, i.e., a classe média, e que não negligencie investimentos em redes de transportes públicos urbanos e na conectividade com o *hinterland*, e espaços comuns de recreação, jardins, etc. Na nossa opinião, deveria ser criada uma política macroeconómica que apoie esta estratégia, com as suas externalidades positivas multissetoriais. Obviamente deveria considerar incentivos e desincentivos fiscais, no último caso para contornar o crescimento de centros metropolitanos macrocefálicos.

Quanto a financiamento dos investimentos autárquicos para serviços públicos e infra-estruturas, é necessário considerar um aumento considerável dos recursos fiscais das autarquias, nomeadamente para financiar despesas de capital – um dos pontos mais fracos no actual cenário. Neste contexto, apresentamos propostas para a reforma do SFTI, assim como medidas de melhoramento do STFI numa visão estratégica para fortalecer e aprofundar a descentralização. A proposta tem os seguintes elementos-chave:

1. Reintroduzir o critério de desempenho na fórmula de distribuição do FCA

A Lei 11/97, de 31 de Maio, antecessora da Lei 1/2008, previa o critério de desempenho na mobilização de recursos próprios, e, na nossa opinião, esta abordagem deveria ser revisitada. Os efeitos principais que esta medida produzirá são, do ponto de vista técnico: i) o aumento da receita (fiscal) própria; ii) o incremento na sustentabilidade; iii) a redução da dependência do Governo central na parte do FCA. Além disso, produzirá iv) efeitos positivos sobre a produtividade da administração municipal e sobre a prestação horizontal de contas.

Tecnicamente e de acordo com propostas do Banco Mundial (2014), isso pode ser feito através da introdução do conceito do “*potencial fiscal*” de cada uma das autarquias na base de dados empíricos. O potencial tributário corresponde à receita que a autarquia poderia arrecadar se a taxa média de todos os municípios fosse aplicada num determinado imposto. Em caso de receitas abaixo desta taxa média do potencial tributário, o valor da transferência (através do FCA) não iria compensar a diferença. Existem duas opções técnicas, a saber:

- a. Opção A: alocar uma fracção do FCA que varia com a taxa de crescimento das receitas próprias: arrecadação acima da taxa, a autarquia recebe um bônus (transferência adicional).
- b. Opção B: *matching grant* (subsídio de contrapartida ou equivalente), na base da arrecadação de receitas próprias. O valor arrecadado determina a parte complementar transferida via FCA. Nesta opção pode incluir-se coeficientes de equalização adicionais, por exemplo para mitigar níveis diferentes de desenvolvimento, uma base económica e fiscal fraca ou vulnerabilidade face a efeitos das mudanças de clima.

2. Ajustar e consolidar a base tributária própria

Para fins de consolidar a base tributária própria das autarquias, propõe-se rever, para baixo, as alíquotas legalmente definidas para IPRA como estímulo ao contribuinte para pagar este imposto importante. Outra medida de ajustamento considerada é passar o Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes (ISPC) – um imposto com características típicas de um imposto de governo local –, presentemente cobrado e arrecadado pelo Governo central (via Autoridade Tributária de Moçambique), para as autarquias.

3. Aumentar o volume de transferências para investimentos e serviços públicos

Face à escassez de recursos fiscais para investimentos e serviços públicos, por um lado, e às responsabilidades que os municípios têm para a provisão de serviços na sua área de jurisdição e à alta taxa de urbanização, por outro, parece ser uma escolha racional aumentar as transferências dedicadas para tais investimentos, i.e., transformar o FIIA numa modalidade principal de transferências fiscais. Por isso, os autores propõem potenciar o FIIA através de várias medidas, tais como concentrar várias fontes para fins de investimento (OE, FE-A, PERPU, sectores, financiamento externo). A visão é criar futuramente um Fundo Autárquico Comum para Investimentos e Serviços Públicos cuja modalidade de alocação, distribuição e transferência esteja alinhada com a do STFI. Elementos de competição intermunicipal e de desempenho podem ser considerados adicionalmente, bem como o reforço dos sistemas de prestação de contas (partilha e disseminação de informação, monitorização pelo cidadão, orçamento participativo, etc.). Simultaneamente, as intervenções dos fundos e empresas autónomos devem ser mais bem coordenadas com os planos de investimentos dos municípios.

4. Melhorar os instrumentos de gestão

Também queremos incluir a institucionalização da produção de uma base de dados sobre as finanças municipais que abranja todas as autarquias moçambicanas e que seja actualizada anualmente. Esta deveria ser da responsabilidade do MEF em colaboração e divisão de trabalho com a Associação Nacional de Municípios (ANAMM). A consolidação da base de dados deveria incluir uma colaboração de várias instituições que dispõem de dados relevantes para a gestão financeira e fiscal autárquica (a ATM, o Balcão Único de Atendimento – BAU, a EDM, o INE e a Conservatória de Registos e Notariado). Também existe a oportunidade de melhorar a gestão das finanças municipais através da iniciativa de construir e consolidar o Sistema de Gestão Autárquico (SGA), promovida pelo Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação e Finanças (Cedsif), um assunto do interesse das autarquias, mas pendente há quase uma década, por motivos institucionais e de altos custos pela forma proposta pelo Cedsif. No fim desta reforma, os municípios teriam uma espécie de autoridade tributária municipal, de um tamanho diferente e ajustado a cada uma das categorias de autarquias, mas com os mesmos modelos principais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“A necessidade faz o frade”, diz o provérbio. A actual crise fiscal, económica e de endividamento doméstico e internacional pode ser vista como consequência de uma crise das instituições governativas e de um Estado frágil incapaz de produzir e distribuir serviços públicos de uma forma eficiente, justa e responsável para fazer face aos desafios de urbanização e do desenvolvimento socioeconómico em benefício da grande parte da população moçambicana. A crise mostra que as funções clássicas do orçamento, i.e., estabilizar a economia, alocar recursos fiscais para serviços públicos básicos e assegurar uma distribuição social e geograficamente equilibrada, são apenas parcialmente realizadas. Isso aponta para uma deficiência e, por consequência, para a necessidade de uma reforma, não apenas do STFI mas também do sistema das finanças públicas. Quer o próprio Governo, no seu plano estratégico para as finanças públicas (MEF, 2016), quer a sociedade civil (Nuvunga, 2017) reconhecem esta reforma como prioridade. O Governo está apostado em integrar a planificação e orçamentação num único módulo no e-Sistafe (plataforma informática do Sistema de Administração Financeira do Estado), o instrumento principal da gestão das finanças públicas que permite também tornar a execução de projectos de investimentos públicos para os serviços básicos e a sua monitorização mais eficientes e transparentes, incluindo a nível dos governos provinciais, distritais e municipais. Por outras palavras, a reforma do STFI deve ser vista como fazendo parte da reforma do sistema da gestão das finanças públicas.

As forças políticas e a sociedade civil devem discutir a descentralização como parte de um “pacote de paz”, uma janela de oportunidade, para aprofundar a descentralização política e fiscal, com a reforma do sistema das finanças públicas fazendo parte do pacote de reformas. Isto tomaria em conta não apenas a questão da consolidação de paz, os desafios económicos e da urbanização, bem como a necessidade de um melhoramento palpável da planificação, orçamentação e execução dos serviços públicos e dos investimentos necessários, nomeadamente a nível subnacional. Para descrever um momento deste género, existe o conceito filosófico de *cairos*, i.e., o momento em que uma decisão se torna inevitável, e em que a não-actuação traria apenas desvantagens, ou seja, a agudização da crise e a fragilização do Estado.

REFERÊNCIAS

- ANAMM (2016). *Guião de Governação Autárquica*. Matola.
- Anwar Shah & Robin Boadway (eds.) (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Public Sector Governance and Accountability. Washington DC.: Banco Mundial.
- Arndt, M. & Schimanski, C. (2017). On the poverty-growth elasticity. *WIDER Working Paper*, 149. Helsinki: UNU-WIDER.
- Bailey, S.J. (1999). *Local Government Economics: Principles and Practice*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Banco Mundial (2014). *Mozambique Public Expenditure Review. Addressing the Challenges of Today, Seizing the Opportunities of Tomorrow*. Report N.º 91153-MZ. Washington DC.
- Banco Mundial (2017a). *Mozambique Economic Update: a two-speed economy*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/790351501245021584/pdf/117784-WP-P156495-PUBLIC-ADD-SERIES-JULY-2017-40p-MozambiqueEconomicUpdateJulyEN.pdf>.
- Banco Mundial (2017b). *Republic of Mozambique. Mozambique Urbanization Review. Accelerated Urbanization to support structural transformation in Mozambique*. Report AUS 15538. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2017c). *Republic of Mozambique. Urban Poverty and Inclusive Growth. Greater Maputo*. Report AUS 22437. Washington DC.: Banco Mundial.
- Bartlett, J. (2017). Return of the city state. The end of world of nation states may be upon us. Disponível em: https://aeon.co/essays/the-end-of-a-world-of-nation-states-may-be-upon-us?utm_source=Aeon+Newsletter&utm_campaign=47ab2b2f7c-EMAIL_CAMPAIGN_2017_09_05&utm_medium=email&utm_term=0_411a82e59d-47ab2b2f7c-68667649.
- Bird, R., M. & Smart, M. (2002). Intergovernmental fiscal transfers: international lessons for developing countries. *World Development*, 30 (6), 899-912.
- Castel-Branco, C.N. *et al.* (2016). A dívida secreta moçambicana: impacto sobre a estrutura da dívida e consequências económicas. *Ideias 86*. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias86.pdf.
- Christaller, W. & Gustav Fischer, J. (1933). *Die zentralen Orte in Süddeutschland*.
- CIP *et al.* (2016). Que reformas de descentralização para Moçambique? In *Contribuições para Uma Paz Sustentável em Moçambique*. Disponível em: <http://www.iese.ac.mz/contribuicoes-para-uma-paz-sustentavel-em-mocambique/>.
- Cistac, G. (2012). Moçambique: Institucionalização, Organização e Problemas do Poder Local. Curso de Pós-Graduação em Direito Municipal Comparado dos Países de Língua Oficial Portuguesa. Módulo II: Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono. Lisboa, Abril de 2012.

- Dickovick, J.T. & Riedl, R.B. (2014). African decentralization in comparative perspective. In James Wunsch (ed.), *Decentralization in África: The Paradox of State Strength*. Boulder: Lynne Rienner.
- Fjeldstad, O.-H. (2001). *Intergovernmental fiscal relations in developing countries. a review of issues*. CMI Working Paper, 11. Bergen: Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights (CMI).
- Francisco, A. et al. (2011). Protecção financeira e social em Moçambique: oportunidades e desafios para uma segurança humana digna. *Cadernos IESE*, 10.
- Freire, M.E. et al. (2014). Africa's urbanization: challenges and opportunities. *Working Paper*, 7. Washington DC: The Growth Dialogue.
- Governo de Moçambique (GdM) (2010). *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique, Ministério da Planificação e Desenvolvimento. Outubro 2010*. Terceira Avaliação Nacional. Maputo: Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas.
- Hove, M. et al. (2013). The urban crisis in Sub-Saharan África: a threat to human security and sustainable development. stability. *International Journal of Security and Development*, 2 (1), 1-7.
- Jibao, S.S. & Prichard, W. (2016). Local government finances after conflict: lessons from a property tax reform programme in post-conflict Sierra Leone. *The Journal of Development Studies*, 52 (12), 1-17.
- Kirshnera, J. & Power, M. (2015). Mining and extractive urbanism: postdevelopment in a Mozambican boomtown. *Geoforum*, 61, 67-78.
- Knight, J. & Shim, L. (1999). *Fiscal Decentralization: incentives, redistribution and reform in China*. Oxford: Oxford Development Studies.
- MAEFP (2017a). *Breve Avaliação Situacional das Cidades e Vilas em Moçambique*. Relatório Final. Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico. Projecto Cidades e Mudanças Climáticas – Componente 1. Maputo, 21 de Janeiro de 2017.
- MAEFP (2017b). *Estratégia de Promoção de Desenvolvimento Autárquico e Urbano*. Ministério de Administração Estatal e Função Pública. Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico. Projecto Cidades e Mudanças Climáticas – Componente 1. Maputo, 16 de Junho de 2017.
- MAEFP (2016). *Plano de Implementação do Plano e Estratégia de Descentralização 2016-2019 (PIPED)*. Maputo.
- MAP Consultoria (2017). *O Sistema de Transferências Fiscais Intergovernamentais (STFI) em Moçambique. Uma Análise Fiscal e Institucional*. Relatório Final. Maputo: Ministério de Economia e Finanças/Cooperação Internacional Alemã-GIZ (não publicado).
- Martinez-Vasquez, J. (2011). *The Impact of Fiscal Decentralization: issues in theory and challenges in practice*. Mandaluyong City. Philippines: Asian Development Bank.

- Martinez-Vasquez, J., *et al.* (2006). Revenues and expenditures in an intergovernmental framework. In R. M. Bird & F. Vaillancourt (eds.), *Perspectives on Fiscal Federalism*, 15-34. Washington D.C.: Banco Mundial Institute.
- Matusse, J.M. & Pimentel, A.E. (2013). *Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD): funcionamento, entraves e potencialidades*. Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes, 23 a 25 de Abril de 2013. Araraquara, São Paulo: UNESP. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st12-trab-aceito-0277-9.pdf>.
- MEF (2016). *Plano Estratégico das Finanças Públicas 2016-2019*.
- Metier (2009). Análise da execução do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OUIL) nos distritos. *Discussion papers*, 64P. Maputo: Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas/Ministério da Planificação e Desenvolvimento.
- Morange, M. *et al.* (2012). The spread of a transnational model: “Gated communities” in three Southern African cities. *Journal of Urban and Regional Research*, 36 (5), 890-914.
- Musgrave, R.A. (1959). *The Theory of Public Finance: a study in public economy*. Nova Iorque: McGraw-Hill.
- Nguenha, E. *et al.* (2012). Finanças locais: desempenho e sustentabilidade dos municípios moçambicanos. In Bernhard Weimer (ed.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos, Resultados*, 197-215. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decimalizacao.pdf.
- Nuvunga, A. (2017). *Mozambique: PFM processes as key anti-corruption tool*. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP).
- Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37 (3), 1120-1149.
- Openshaw, S. & Veneris, Y. (2003). Numerical experiments with central place theory and spatial interaction modelling. *Environment and Planning A*, 35 (8), 1389-1403.
- Pereira, P.T. *et al.* (2016). *Economia e Finanças Públicas*. 5.^a ed. Lisboa: Escolar Editora.
- Perroux, F. (1955). La notion de pôle de croissance. In *L'économie du xx^e siècle*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Porter, M. (1996). Competitive advantage, agglomeration economies, and regional policy. *International Regional Science Review*, 19 (1), 85-94.
- Rawls, J. (1971). *Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.

- Ryan, R. & Woods, R. (2015). Decentralisation and subsidiarity: concepts and frameworks for emerging economies. *Occasional Paper Series*, 15. Forum of Federations. The Global Network on Federalism and Multi-level Governance. Disponível em: https://www.uts.edu.au/sites/default/files/Decentralisation_Subsiarity.pdf.
- Stoa, R. (2014). Subsidiarity in principle: decentralization of water resources management. *Utrecht Law Review*, 10 (2), 31-45.
- Tiebout, C.M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64 (5), 416-424.
- UNICEF, Fórum de Monitoria do Orçamento, ROSC. (2015). Mozambique. 2015 *Health Budget Brief*. Maputo: UNICEF
- Van Noorloos, F. & Kloosterboer, M. (2017). Africa's new cities: the contested future of urbanisation. *Urban Studies*. Disponível em: DOI: <https://doi.org/10.1177/0042098017700574>.
- Weimer, B. (2012). *Municipal Tax Base in Mozambique: High Potential – low degree of utilisation*. Bonn: German Development Institute (GDI-DIE). Disponível em: [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-8RJBW2/\\$FILE/DP%201.2012.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-8RJBW2/$FILE/DP%201.2012.pdf).
- Weimer, B. & Carrilho, J. (2017). *A Economia Política da Descentralização em Moçambique. Dinâmicas, Resultados, Desafios*. Maputo: IESE.
- Weingast, B.R. (2014). Second generation fiscal federalism: political aspects of decentralization and economic development. Decentralization and governance. *World Development*, 53, 14-25.
- Weingast, B.R. & Poschl, C. (2013). *The Fiscal Interest Approach: the design of tax and transfer systems*. Londres: Stanford University.
- Wong, Y.H. & George, A. (2011). The challenges of urbanization in Sub-Saharan Africa: a tale of three cities. *MasterCard Worldwide Insights*, 3Q. Disponível em: <https://mastercardcenter.org/wp-content/uploads/2015/01/The-Challenge-of-Urbanization-in-Sub-Sahara-Africa-Q3-2011.pdf>.