



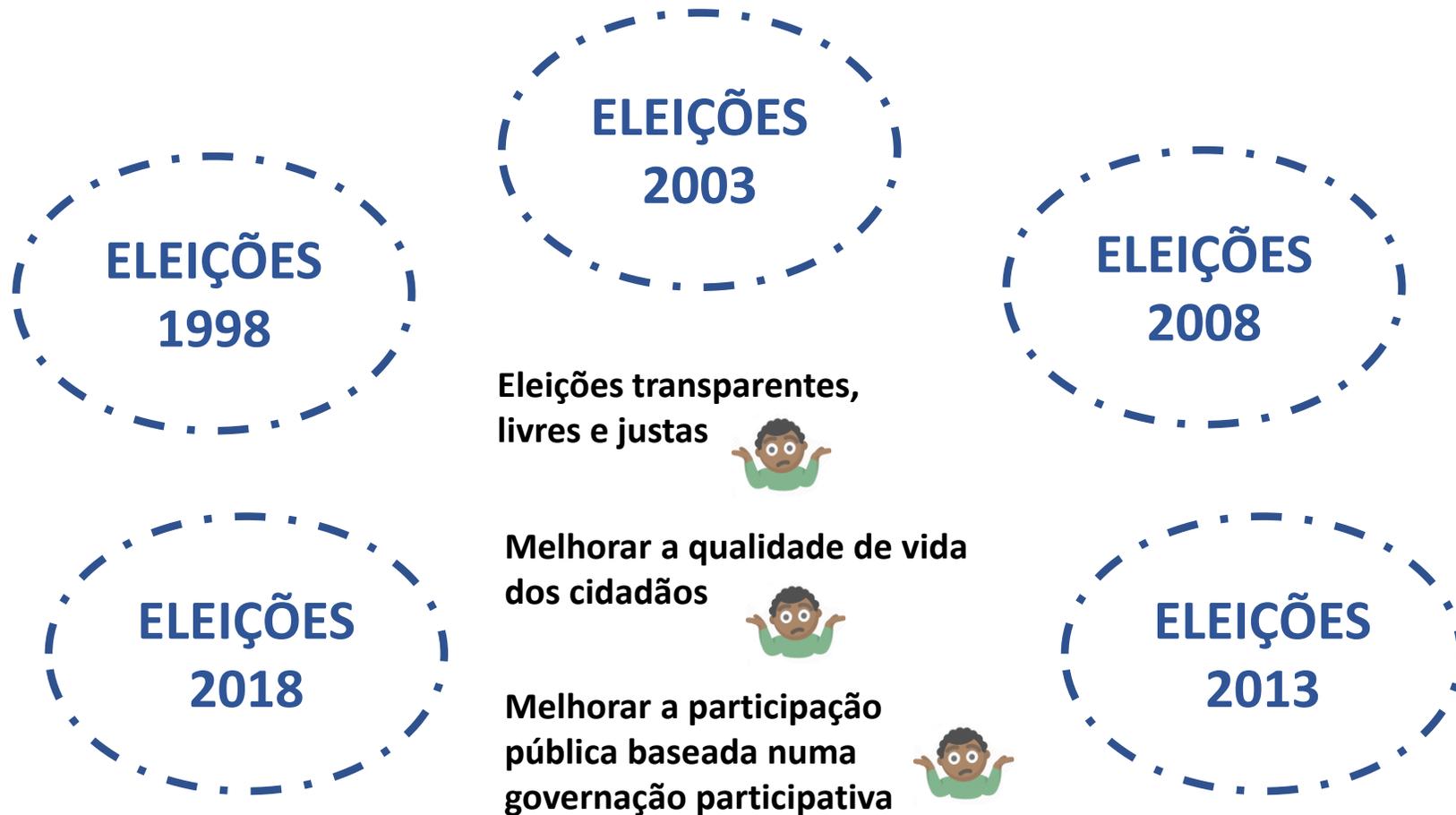
CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Desafios da Descentralização Fiscal: Caso dos Municípios

Conferência “Desafios para Moçambique: dez anos pensando no País”

19-20 de Setembro 2019

Por: Celeste Banze



**ESTE MESMO PAÍS ESTÁ TRANSITAR PARA UM MODELO DE DESCENTRALIZAÇÃO
PROVINCIAL**

O QUE PODEMOS ESPERAR?



Estrutura da apresentação

1. Introdução
2. Revisão de Literatura;
3. Realidade actual das finanças públicas locais – desafios para a adopção da descentralização fiscal;
4. Passos futuros;
5. Conclusão e recomendações

Introdução

- A revisão pontual da Constituição da República, aprovada através da Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho, sobre a reforma da descentralização.
- A descentralização requer uma transferência de autoridade e recursos, de cima para baixo, do Governo central para os governos subnacionais.

Introdução (cont.)

- Sistema de transferências aos municípios: Fundo de Compensação Autárquico (FCA), do Fundo de Investimento e Iniciativa Autárquica (FIIA) e do Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana (PERPU) é pouco transparente, pouco previsível e estimula desigualdades sociais entre os diferentes municípios.
- Sistema Integrado de Gestão Financeira Autárquica só entrou na fase piloto em 2019 (nos municípios da província e cidade de Maputo).
- Tribunal Administrativo, em média, audita um município por ano, mostram o nível de debilidade em que se encontram as finanças locais

Revisão de Literatura

Rivera et. al. (2009) A responsabilidade financeira é uma componente central da descentralização. A descentralização fiscal pode assumir muitas formas, incluindo: Transferências intergovernamentais(...); Autorização de empréstimos(...); **(Martinez-Vasquez, et al., 2006)**... a questão chave, politicamente sensível, é o grau de partilha e a definição de funções e recursos fiscais entre o Governo central e os governos locais (provinciais e municipais)..., o princípio de subsidiariedade estabelece que as decisões devem ser tomadas no nível de governo/administração mais baixo possível, compatível com a área territorial dos beneficiários dos serviços prestados(...).

Revisão de Literatura (cont.)

Weimer & Carrilho (2017) em Moçambique, coexistem duas concepções e abordagens diferentes da descentralização... devolução ou descentralização democrática e desconcentração ou descentralização administrativa. **Weimer (2012)**...uma descentralização dinâmica, forte e de governos locais responsáveis e bem dotados é difícil devido a aspectos como a dificuldade de abertura política suficiente para o envolvimento dos governos locais na economia formal, limitando-se apenas à informal(...)um maior envolvimento na economia formal iria exigir um esforço de descentralização mais activo, incluindo a possibilidade de uma partilha mais justa dos recursos de receita, geralmente através de mecanismos de transferência intergovernamental.

Experiências de descentralização em outros países

Groupe de recherche en économie appliquée et théorique (2009), no **Mali** em 1998, foram criados estados descentralizados subdivididos em 703 municípios..do lado das finanças públicas, a pesquisa mostrou que a proposta de orçamento não disponibilizava informação sobre projecções económicas, sobre ligações entre o orçamento e os objectivos de políticas públicas do Governo central e das comunidades, no **Peru** (Wright, 2008; Grupo Propuesta Ciudadana, 2011) iniciou em em 2002 mas só entre 2007 e 2009 é que os governos regionais se mantiveram ou melhoraram o seu desempenho através de divulgação de informação nos portais de transparência e estas melhorias deveram-se, essencialmente, à vontade política.

Experiências de descentralização em outros países (cont.)

Open Society Forum (2011), na **Mongólia** (debatido há décadas):

- A gestão fiscal altamente centralizada pelo Governo dificulta sobremaneira a participação pública e dá pouca autoridade orçamental aos governos locais(...);
- O rápido crescimento do sector mineiro garante recursos adicionais para os governos provinciais (a transparência era, geralmente, bastante fraca);
- Grande variação de níveis de transparência entre diferentes províncias. Por exemplo, havia províncias com mais documentos publicados do que outras – sendo os conhecidos como *representantes dos cidadãos* os que mais se destacavam por serem mais pró-activos em assumir a abertura de informação orçamental.

Experiências de descentralização em outros países..

Portanto, os países com:

- Instituições democráticas fracas;
- Contas públicas pouco transparentes;
- Dificuldade de abertura política suficientemente favorável à partilha de recursos financeiros com os governos locais;
- Dificuldade de envolvimento na economia formal

Têm maiores dificuldades em tornar os processos de descentralização (fiscal) mais rápidos e capazes de satisfazer os objectivos para os quais foram concebidos.

Realidade actual das finanças públicas locais

– Introdução

- Moges (1994), que, num contexto de descentralização fiscal, vale a pena tomar em consideração (...) ou pelo menos torná-las claras e operacionais:
- Que tipo de despesas devem ser executadas pelos níveis central, provincial ou distrital e autárquico?
- Que nível de governo deve colectar que tipo de impostos?
- Como é que o sistema de transferências (e donativos) deve ser alocado?
- Como é que o regulamento financeiro deve ser harmonizado?

Pré-requisitos relevantes que devem ser cumpridos previamente, nomeadamente: **Transparência, Prestação de contas e Melhoria de capacidade de colecta de recursos.**

Realidade actual das finanças públicas locais – Transparência – Fundo de compensação autárquica

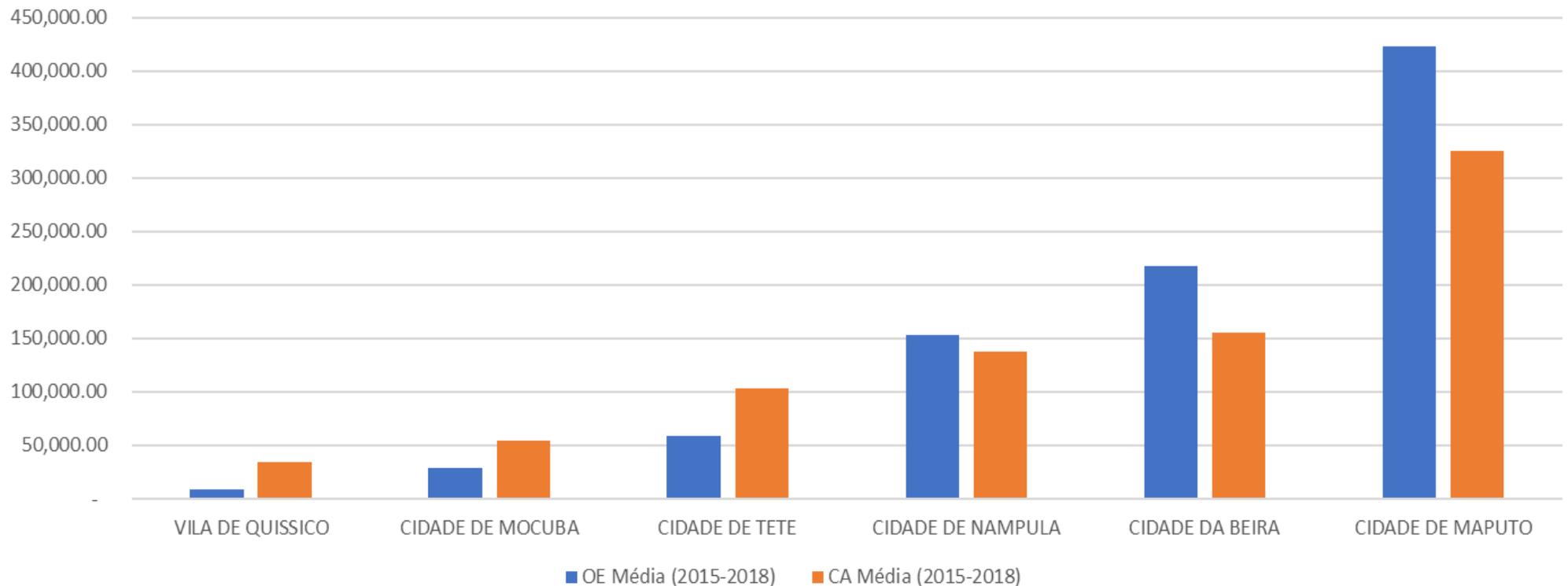
$$FCA_a = \frac{NH_a}{NHT} \times 75\%FCA + \frac{At_a}{ATT} \times 25\%FCA$$

Onde:

- *FCA_a* – *Fundo de Compensação Autárquica para cada Autarquia;*
- *NH_a* – *Número de Habitantes da Autarquia;*
- *NHT* – *Número de Habitantes Total do conjunto das Autarquias;*
- *FCA* – *Fundo de Compensação Autárquica;*
- *At_a* – *Área Territorial da Autarquia;*
- *ATT* – *Área Territorial Total do conjunto das Autarquias.*

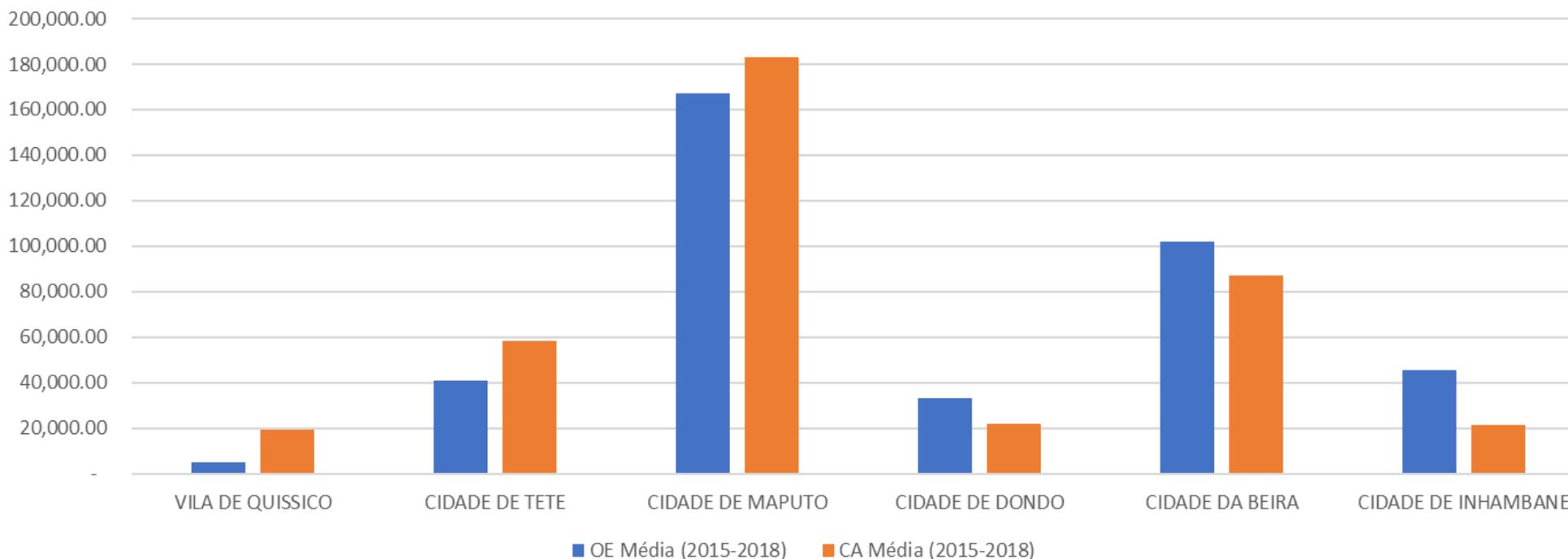
Transparência – Fundo de Compensação Autárquica (cont.)

Gráfico 1: Comparação nominal da média das transferências FCA (2015 a 2018) (^1000 meticais)

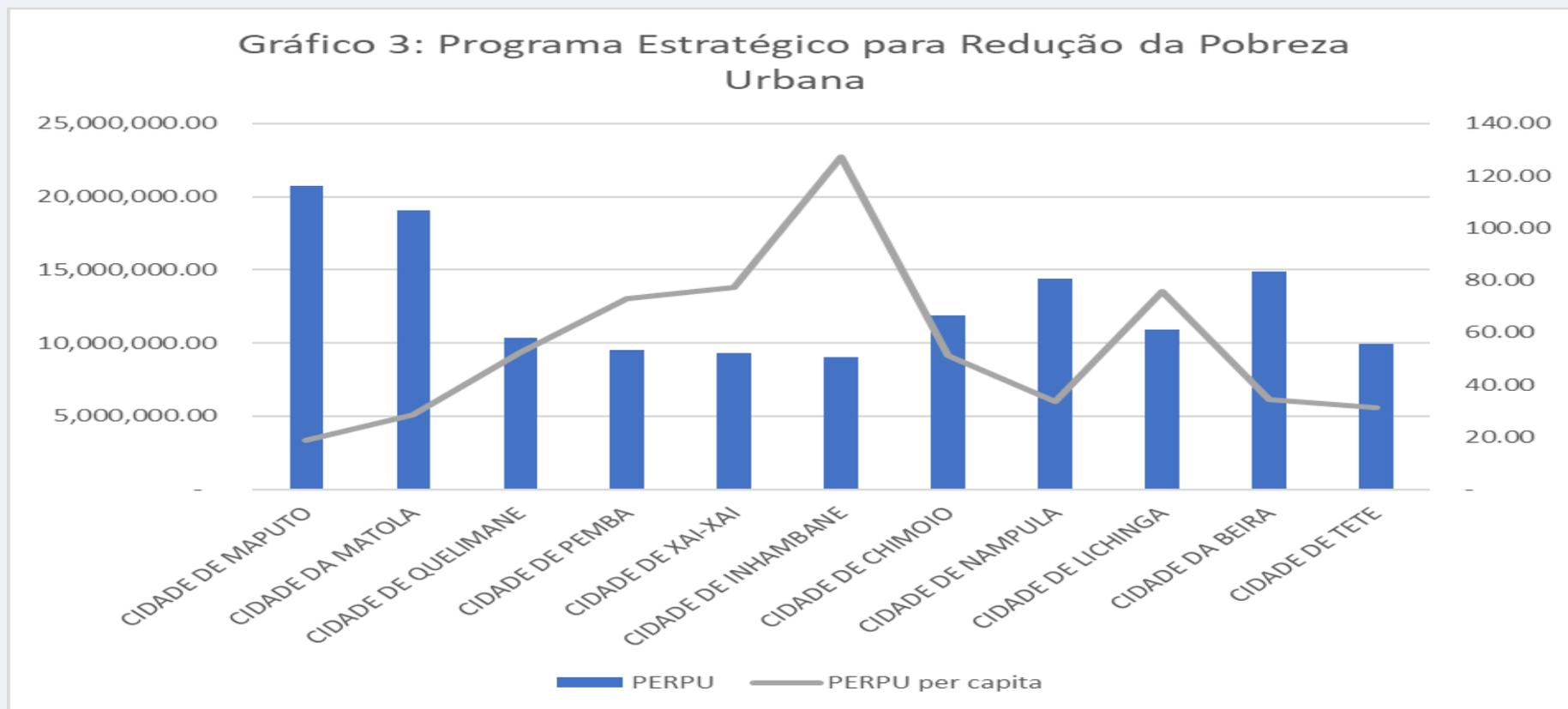


Transparência – Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica

Gráfico 2: Comparação média nominal das transferências FIIA (2015 a 2018) (^1000 meticais)



Transparência – PERPU



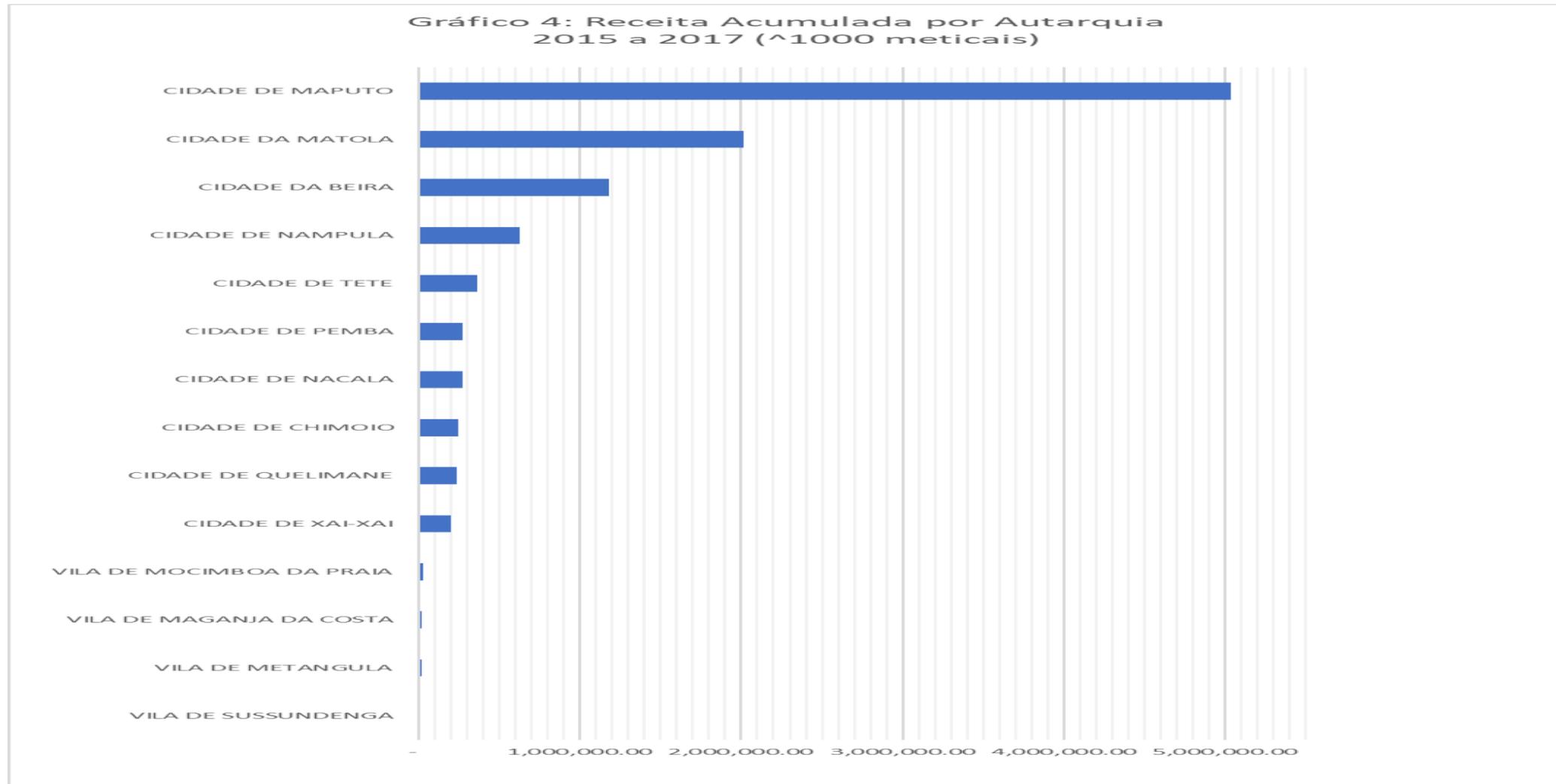
Prestação de contas

Similaridades entre a leis (falta de obrigatoriedade de se publicar na íntegra as contas anuais das autarquias):

- Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio de 2019, que estabelece o quadro legal da tutela do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada provinciais e das autarquias locais propõe, através do seu Artigo 6;
- Artigo 80 da Lei n.º 1/2008 de 16 de Janeiro que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário autárquico

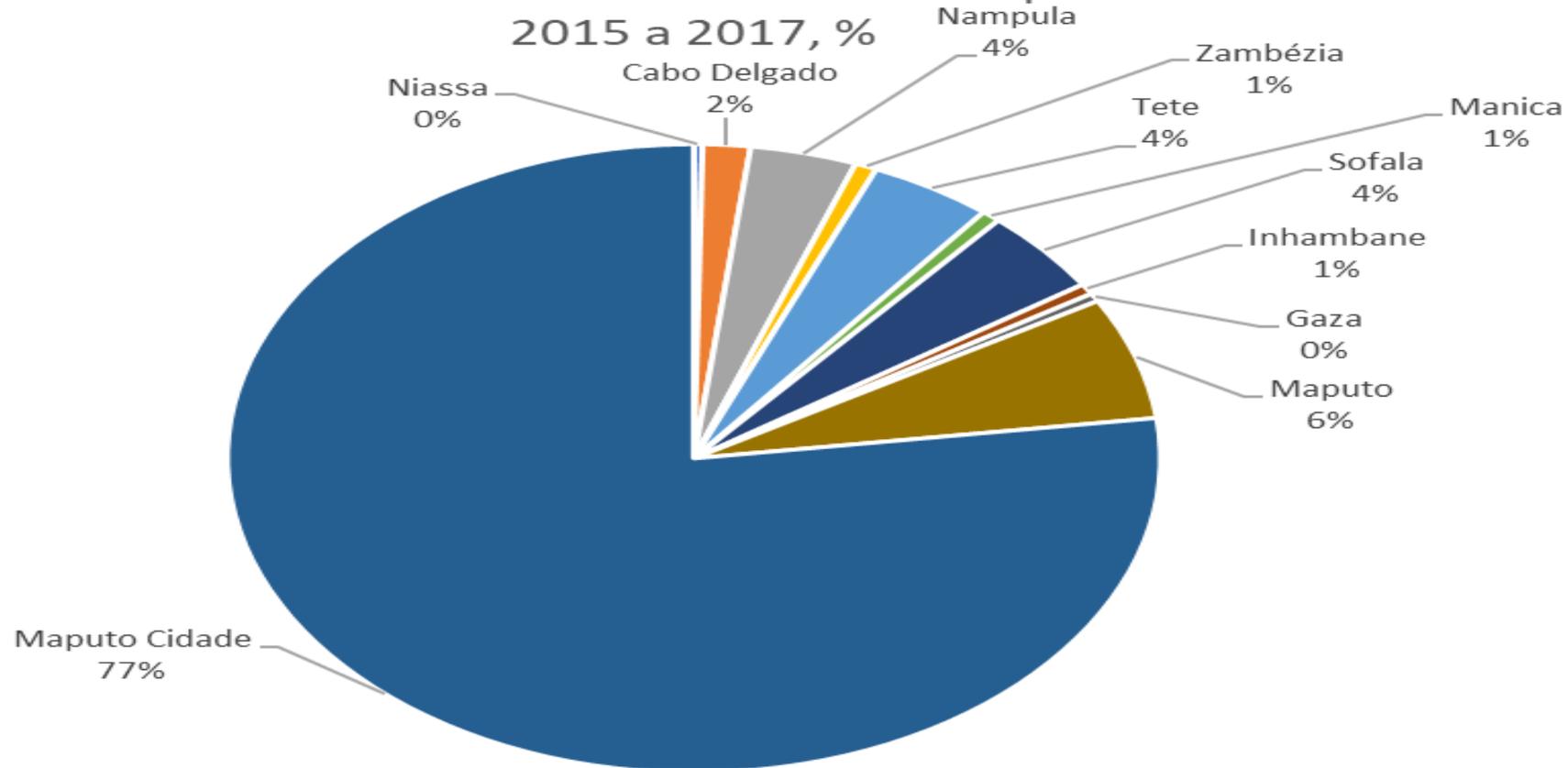
A Conta Geral do Estado tem informação ínfima sobre a execução do orçamento nas autarquias. Nas amostras de entidades auditadas pelo Tribunal Administrativo dos últimos três anos consta em média, apenas um município

Capacidade de colecta de receitas



Capacidade de colecta de receitas (cont.)

Gráfico 5: Receita do Estado Acumulada por Província
2015 a 2017, %



Sistema de Administração Financeira do Estado

- Até ao momento, o e-SISTAFE não está implantado nos municípios;
- Estão previstos o Sistema de Gestão Autárquica (SGA), o Sistema Integrado de Gestão Financeira Autárquica e a Gestão Urbanística, Ambiental e de Serviços Municipais;
- Decorre o piloto nos conselhos autárquicos de Maputo, Matola e Boane (apenas municípios da capital do País);
- À parte as ineficiências do próprio sistema, o facto de não ter cobertura nacional é uma contrariedade para as finanças descentralizadas

Desafios da Descentralização Fiscal

- Sistema político/financeiro centralizado – efectiva articulação e coordenação;
- Criação de mecanismos locais e sustentáveis de mobilização de Recursos;
- Fiscalização e observância das normas de administração pública na execução da despesa;

Passos futuros

- A curto/médio prazo é importante definir e aprovar legislação aplicável para operacionalizar a descentralização fiscal;
- Quais serão as taxas de imposto que devem deixar de ser cobradas a nível central e devem passar para os governos provinciais e que outras taxas podem ser introduzidas para alargar a base tributária;
- Como os recursos do nível subnacional podem ser suplementados pelo nível central de modo a financiar a provisão de serviços públicos (sistema de transferências intergovernamentais transparente).

Proposta de mecanismos de contracção de dívida para os governos sub-nacionais

O total do crédito contraído, tanto a nível central como a nível dos governos sub-nacionais deve ser consistente com o objectivo de estabilização macroeconómica definido a nível central

É importante definir um tecto global para o total de crédito a ser contraído;

É importante usar uma taxa uniforme e um mecanismo de contracção de crédito entre regiões: por exemplo, restringir o acesso a créditos comerciais pelos níveis sub-nacionais;

Os créditos contraídos pelos níveis sub-nacionais devem ser devidamente inscritos nos orçamentos sub-nacionais e constar das análises dos rácios sobre as receitas e despesas, ou seja, a determinação do montante de crédito a ser contraído deve tomar em consideração o total das receitas e transferências recebidas;

A missão do Fundo Monetário Internacional realizada nos dias 13 a 27 de Março do corrente ano, sublinha a importância de implementar a descentralização fiscal sem aumentar os défices fiscais globais, dadas as dificuldades colocadas pelo nível elevado de dívida pública.

Neste âmbito, vale a pena avançar propostas que podem ser implementadas para definir um mecanismo de contracção de dívida para níveis sub-nacionais do governo, dentre os quais se destacam:

Os créditos contraídos pelos níveis sub-nacionais devem ser devidamente inscritos nos orçamentos sub-nacionais e constar das análises dos rácios sobre as receitas e despesas, ou seja, a determinação do montante de crédito a ser contraído deve tomar em consideração o total das receitas e transferências recebidas;

É importante que o Governo Central imponha certos condicionalismos para que os governos sub-nacionais contraiam dívida (magnitude e propósito). A análise do propósito deve ser feita por um comissão definida a nível central para avaliar a viabilidade do projecto e a capacidade de implementação a nível local. A análise da magnitude deve tomar em consideração o stock da dívida contraída por cada governo e o rácio do serviço da dívida pela média de receitas arrecadadas;

Como mostraram as dívidas ocultas, os processos de fiscalização devem ser tornados mais compreensivos para evitar a não observância da disciplina financeira por parte dos governos sub-nacionais.

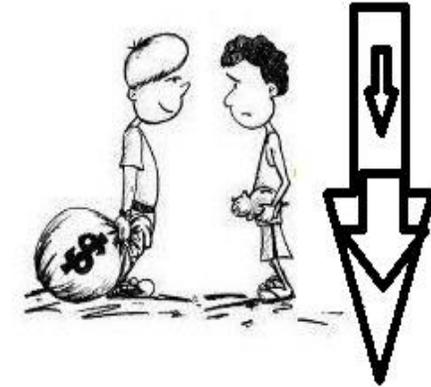
Conclusões e Recomendações

- Em Moçambique, a experiência de descentralização através da criação dos municípios mostra que, até ao momento, tem havido morosidade na transferência efectiva de recursos do Governo central para as autarquias;
- É inevitável que tenha consolidados os mecanismos de gestão de finanças públicas a nível local;
- A deficiência na transparência e prestação de contas é um factor que pode ser considerado uma fraqueza para a implementação da descentralização fiscal.

Conclusões e Recomendações

- Uma transferência das responsabilidades relacionadas com a receita e a despesa para os níveis subnacionais do Governo, em linha com a capacidade destes para manter a qualidade da prestação dos bens e serviços públicos é importante.
- Finalmente, a descentralização fiscal activa e funcional depende do tempo, do nível de desenvolvimento e abertura e de um sistema político menos centralizado, para que os governos subnacionais tenham poder suficiente para influenciar as decisões de nível local.

ASSEMBLEIA PROVINCIAL



MAIOR
CUMPRIMENTO
DAS REGRAS
ORÇAMENTAIS
E FINANCEIRAS



EXECUÇÃO
ORÇAMENTAL EM LINHA
COM O PROGRAMA E
ORÇAMENTO
APROVADO



MELHOR
FISCALIZAÇÃO



MELHOR PRESTAÇÃO
DE CONTAS