

DESAFIOS DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL EM MOÇAMBIQUE: O CASO DOS MÚNICÍPIOS

Celeste Banze

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, constitui um marco político importante na história de Moçambique no âmbito dos consensos alcançados entre o Presidente da República e o líder da Renamo. No entanto, o contexto actual das finanças públicas não favorece uma descentralização efectiva dos recursos que, certamente, será o passo seguinte a ser dado após a recente aprovação do pacote de governação descentralizada pela Assembleia da República (Macamo, 2019).

A descentralização requer uma transferência de autoridade e recursos, de cima para baixo, do Governo central para os governos subnacionais, aumentando assim as fontes de receita e as responsabilidades da despesa ao nível subnacional. Além disso, nos governos democráticos descentralizados, o controlo sobre o uso dos recursos muda dos governos centrais para os cidadãos e eleitores, que são os derradeiros utilizadores dos bens e serviços.

A presente análise apoia-se no contexto actual das finanças municipais e constatou que há ainda factores que tornam o modelo actual de gestão precário, opaco e pouco escrutinado. As razões por detrás destes problemas prendem-se com o facto de o sistema de transferências para os municípios através do Fundo de Compensação Autárquico (FCA), do Fundo de Investimento e Iniciativa Autárquica (FIIA) e do Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana (PERPU) ser pouco transparente, pouco previsível e estimular ainda mais as desigualdades sociais entre os diferentes municípios. Isto acontece porque o FCA e o FIIA, em vez de seguirem a fórmula previamente definida, baseada no tamanho da população e na área territorial, fazem as transferências com base em outros indicadores não divulgados.

Por outro lado, os municípios ainda não foram integrados no Sistema de Administração Financeira do Estado, dado que o Sistema Integrado de Gestão Financeira Autárquica¹ só entrou na fase piloto em 2019 (nos municípios da província e cidade de Maputo). Por via disso,

¹ Vide Anexo 4.

até este ano, os processos são tratados à margem do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE). Este aspecto, associado ao facto de os mecanismos de fiscalização serem escassos, uma vez que o Tribunal Administrativo, em média, audita um município por ano, mostram o nível de debilidade em que se encontram as finanças locais.

Neste sentido, dada a demonstrada morosidade em transferir recursos suficientes para os municípios, bem como a ausência de condições para o pleno funcionamento e execução, baseadas na justificação de falta de cabimento orçamental para o efeito, urge recordar que, para existir autonomia dos órgãos de governação provincial e/ou distrital, o País precisará de aprimorar os sistemas de monitoria, fiscalização e prestação de contas, sob pena de este passo, recentemente dado, não ser suficientemente dinâmico e activo.

Actualmente, o modelo de descentralização em vigor e que poderá determinar o *modus operandi* dos governos provinciais a serem eleitos em Outubro de 2019 é o das autarquias. As autarquias foram criadas num processo gradual que visa a transformação de cidades, vilas e povoações em novas autarquias, por se acreditar que poderiam melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Este é o mesmo pressuposto usado para a eleição dos governos provinciais baseada numa governação participativa. Neste caso, os presidentes dos conselhos e assembleias municipais são eleitos periodicamente e espera-se que tenham autonomia administrativa e financeira.

No entanto, volvidos mais de 20 anos depois das primeiras eleições autárquicas,² não se pode considerar que o sistema de gestão de finanças públicas, especificamente o sistema de transferências intergovernamentais, a capacidade institucional e o sistema de prestação de contas e controlo interno e externo, está consolidado o suficiente para servir como modelo a ser adoptado pelos futuros governos provinciais.

Algumas análises (MAP CONSULTORIA, 2017) sobre o contexto actual das autarquias mostram que continua a prevalecer um regime de concorrência entre o governo municipal e o distrital, sendo, ainda, difícil de aferir o volume de recursos fiscais que o Estado gasta através do município ou distrito. Outro aspecto digno de realce é que os recursos transferidos através do sistema de transferências intergovernamentais não são suficientes para a realização das principais tarefas das autarquias.

Portanto, estes e outros aspectos têm estado a contribuir para os sucessivos atrasos registados na efectivação de uma descentralização dinâmica nos municípios.

A descentralização pode ser vista em três dimensões, nomeadamente: política, administrativa e fiscal. É sobre a descentralização fiscal que este artigo se vai debruçar.

² As primeiras eleições autárquicas realizaram-se em 1998.

REVISÃO DE LITERATURA

Trazer distinções entre os vários conceitos de descentralização é útil para destacar as numerosas dimensões necessárias para o seu sucesso. De acordo com Rivera *et al.* (2009) e o Food Agriculture Organization (2009), a descentralização pode ser vista em quatro dimensões nomeadamente:

DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA

A descentralização política visa dar aos cidadãos ou aos seus representantes eleitos mais poder na tomada de decisões públicas. É, frequentemente, associada a políticas pluralistas e Estados representativos, mas também pode apoiar a democratização, dando aos cidadãos ou aos seus representantes mais influência na formulação e implementação de políticas. Os defensores da descentralização política assumem que as decisões tomadas com maior participação serão mais bem informadas e mais relevantes para os interesses diversos da sociedade do que as decisões tomadas apenas pelas autoridades políticas nacionais. O conceito pressupõe que a selecção de representantes das jurisdições eleitorais locais permita que os cidadãos os conheçam melhor e que as autoridades eleitas compreendam as necessidades e desejos dos seus eleitores. A descentralização política exige, muitas vezes, reformas constitucionais ou estatutárias, o desenvolvimento de múltiplos partidos políticos, o fortalecimento de legislaturas, a criação de unidades políticas locais e o incentivo de grupos de interesse público eficazes.

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A descentralização administrativa procura redistribuir a autoridade, a responsabilidade e o financiamento dos serviços públicos entre diferentes níveis de Estados. Trata-se da transferência de responsabilidade pelo planeamento, financiamento e administração de certas funções públicas do Governo central e respectivas agências para unidades de campo, níveis subordinados, autoridades públicas semiautónomas ou empresas, ou autoridades regionais, e funcionais. Rivera, citando Rondinelli (1987), explica que existem quatro formas principais de descentralização administrativa – desconcentração, delegação, devolução e transferência para instituições não-governamentais –, cada uma com características diferentes.

DESCONCENTRAÇÃO

A desconcentração é, frequentemente, considerada a forma mais fraca de descentralização e é usada com mais regularidade em Estados autoritários. Redistribui a autoridade decisória e as responsabilidades financeiras e gerenciais nos diferentes níveis do Governo central. Este apenas transfere responsabilidades de funcionários do Governo central na capital para

aqueles que trabalham em regiões, províncias ou distritos, ou cria uma forte administração de campo ou capacidade administrativa local sob a supervisão de ministérios do Governo central.

DELEGAÇÃO

A delegação é uma forma mais extensa de descentralização. Através das delegações, os governos centrais transferem a responsabilidade pela tomada de decisões e pela administração de funções públicas para organizações semiautónomas não totalmente controladas pelo Governo central, mas, em última instância, responsáveis perante o mesmo. Os governos delegam responsabilidades quando criam empresas ou corporações públicas, autoridades habitacionais, autoridades de transporte, distritos de serviços especiais, distritos escolares semiautónomos, corporações de desenvolvimento regional ou unidades especiais de implementação de projectos. Geralmente, estas organizações têm muita discricção na tomada de decisões. Podem estar isentas de restrições ao pessoal da função pública regular e podem cobrar os serviços directamente aos utilizadores.

DEVOLUÇÃO

Quando os governos transferem funções, transferem autoridade para a tomada de decisões, a gestão financeira e a administração para unidades quase autónomas do governo local com estatuto corporativo. A devolução, geralmente, transfere as responsabilidades pelos serviços para os municípios que elegem os seus próprios presidentes e conselhos, aumentam as suas próprias receitas e têm autoridade independente para tomar decisões de investimento. Num sistema descentralizado, os governos locais têm limites geográficos claros e legalmente reconhecidos dentro dos quais exercem autoridade e desempenham funções públicas. É este tipo de descentralização administrativa que se encontra subjacente à maior descentralização política.

TRANSFERÊNCIA PARA INSTITUIÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

Este tipo de descentralização é organizado em duas categorias:

- a) transferência de autoridade para empresas privadas, e
- b) transferência de autoridade para organizações não-governamentais e de agricultores.

Estas duas subcategorias de descentralização para instituições não-governamentais geralmente envolvem a retirada total do Governo do financiamento ou da prestação de serviços de extensão agrícola do sector público.

DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

A responsabilidade financeira é uma componente central da descentralização. Se os governos locais e as organizações privadas devem desempenhar as funções descentralizadas de forma eficaz, devem também ter um nível adequado de receitas, sejam elas recolhidas

localmente ou transferidas do Governo central, bem como autoridade para tomar decisões sobre despesas. A descentralização fiscal pode assumir muitas formas, incluindo:

- a) Autofinanciamento ou recuperação de custos através de taxas de utilização;
- b) Acordos de co-financiamento ou co-produção através dos quais os utilizadores participam na prestação de serviços e na construção de infra-estruturas por meio de contribuições monetárias ou de mão-de-obra;
- c) Expansão das receitas locais por meio de impostos sobre a propriedade ou vendas, ou encargos indirectos;
- d) Transferências intergovernamentais de receitas gerais de impostos cobrados pelo Governo central para governos locais para usos gerais ou específicos; e
- e) Autorização de empréstimos municipais e mobilização de recursos do Governo central ou local por meio de garantias de empréstimos.

Foi observado que, contrariamente a um equívoco comum, os sistemas fiscais descentralizados oferecem mais potencial para uma melhor governação macroeconómica do que os sistemas fiscais centralizados, porque exigem maior clareza sobre os papéis de vários actores e decisores e – para garantir um jogo justo – maior transparência nas regras que regem as interações.

Em muitos países em vias de desenvolvimento, os governos locais ou unidades administrativas têm autoridade legal para definir impostos, mas a base tributária é tão fraca e a dependência em relação aos subsídios do Governo central está tão enraizada que nenhuma tentativa é feita para exercer essa autoridade.

DESCENTRALIZAÇÃO ECONÓMICA OU DE MERCADO

As formas mais completas de descentralização, do ponto de vista do Governo, são a privatização e a desregulamentação, porque elas transferem a responsabilidade por funções do sector público para o sector privado. A privatização e a desregulamentação são, geralmente, mas nem sempre, acompanhadas por políticas de liberalização económica e de desenvolvimento do mercado. Elas permitem que funções que eram primordial ou exclusivamente da responsabilidade do Governo sejam desempenhadas por empresas, grupos comunitários, cooperativas, associações voluntárias privadas e outras ONG.

PRIVATIZAÇÃO

A privatização pode variar desde o acto de deixar o fornecimento de bens e serviços inteiramente para o livre funcionamento do mercado, até «parcerias público-privadas» nas quais o Governo e o sector privado cooperam para fornecer serviços ou infra-estruturas. A privatização, amplamente concebida, pode incluir:

- Permitir que empresas privadas realizem funções que antes eram monopolizadas pelo Governo;

- Promover agendas de recuperação de custos; e
- Contratar a prestação ou gestão de serviços públicos ou instalações para empresas comerciais.

Há uma ampla variedade de maneiras possíveis de organizar a função de extensão, incluindo o financiamento de programas de extensão do sector público por meio do mercado de capitais (com regulamentação para impedir que o Governo central seja responsável por qualquer empréstimo) e a autorização da participação de organizações privadas. Finalmente, a opção mais radical envolve a transferência da responsabilidade pela prestação de serviços do sector público para o privado, através da alienação de empresas estatais.

DESREGULAMENTAÇÃO

A desregulamentação reduz as restrições legais à participação privada na prestação de serviços, ou permite a concorrência entre fornecedores privados de serviços que no passado foram fornecidos pelo Governo ou por monopólios regulamentados. Nos últimos anos, a privatização e a desregulamentação tornaram-se alternativas atraentes para os governos de países em desenvolvimento, como Chile, Equador, Estónia, Paquistão, África do Sul e Uganda. Os governos locais também estão a privatizar-se, ao contratar serviços ou tarefas administrativas.

Por outro lado, Bailey (1999), Tiebout (1956:416-424), Oates (1999:1120-1149), Fjeldstad (2001) e MAP CONSULTORIA (2017) consideram que a função principal de governos locais é produzir e distribuir bens e serviços públicos e alocar 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 das necessidades dos cidadãos, nas cidades e centros urbanos e rurais, e uma interacção pró-activa com estes. É o que se entende por subsidiariedade, ou seja, a 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. Por isso, 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-Vazquez, 2011). Contudo, 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). Por conseguinte, 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 e sem efeitos negativos para os níveis superiores (Martinez-Vasquez *et al.*, 2006).

De acordo com Weimer & Carrilho (2017), em Moçambique, coexistem duas concepções e abordagens diferentes da descentralização, inscritas na Constituição moçambicana desde a sua alteração parcial em 1996 e na legislação específica (Lei n.º 2/2007, 8/2003): devolução ou descentralização democrática e desconcentração ou descentralização administrativa. A primeira é, em termos legais e em termos de políticas, associada ao desenvolvimento dos municípios. Estes são dotados de uma certa autonomia fiscal e administrativa e têm eleições regulares para Presidentes dos Concelhos e Assembleias Municipais, enquanto os Órgãos Locais do Estado (OLE) central, são instituições subordinadas, com pouca autonomia, mas com algumas funções administrativas e de gestão desconcentradas.

Por sua vez, o termo descentralização fiscal é descrito em estudos do Banco Mundial (World Bank, 2010) como um conjunto de regras que definem o papel e as responsabilidades entre os diferentes níveis de governação em termos de funções fiscais, nomeadamente, o ciclo de planificação orçamental, a execução do orçamento, a geração de receitas e o financiamento. A descentralização fiscal é o centro de qualquer sistema de governação local, uma vez que as suas regras definem como serão geridos os recursos e, por conseguinte, distribuídos (entre e intragovernos) para a satisfação das necessidades dos cidadãos.

De acordo com Nguenha *et al.* (2012:197-215), ter orçamentos adequados é uma condição fundamental da descentralização, pois, para serem capazes de dar respostas às necessidades dos cidadãos, os governos locais requerem recursos e autonomia suficientes. Sem isto, o compromisso pode conduzir à frustração e à desilusão dos cidadãos. Os autores enfatizam que o tamanho do orçamento está, certamente, associado à prestação de contas e à participação dos cidadãos.

Weimer (2012), por sua vez, considera que a perspectiva de 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. O autor salienta que 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

De acordo com o *Groupe de recherche en économie appliquée et théorique* (2009), no Mali, em 1998, foram criados estados descentralizados subdivididos em 703 municípios, 49 círculos (distritos) e 9 regiões. Todos eles são entidades legais com assembleias regionais, círculos e

conselhos consultivos municipais, bem como entidades com autonomia financeira. O conselho do círculo é composto por membros eleitos pelos conselheiros comunais para um mandato de cinco anos. As suas atribuições cobrem várias áreas, incluindo o respeito a orçamentos e contas do círculo. No entanto, 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, sobre indicadores de execução e, muito menos, sobre informação relativa à política de redução da pobreza ou análises da distribuição da carga tributária.

No Peru, o processo de descentralização iniciou-se em 2002. Wright (2008) e o Grupo Propuesta Ciudadana (2011) indica que, só entre 2007 e 2009 é que os governos regionais se mantiveram ou melhoraram o seu desempenho nos portais de transparência e estas melhorias deveram-se, essencialmente, à vontade política, ao desenvolvimento de normas legais e a um engajamento activo dos funcionários públicos responsáveis pela gestão dos portais de transparência.

O Open Society Forum (2011), num estudo publicado em 2011, detalha que, na Mongólia, o processo de descentralização é debatido há várias décadas. A gestão fiscal altamente centralizada pelo Governo dificulta sobremaneira a participação pública e dá pouca autoridade orçamental aos governos locais, que fornecem serviços importantes como saúde e educação. No entanto, o rápido crescimento do sector mineiro garante recursos adicionais para os governos provinciais e maior atenção para a importância da transparência e responsabilidade destes recursos na gestão a nível subnacional. O estudo mostra que, entre 2010 e 2011, a nível subnacional, a transparência na Mongólia era, geralmente, bastante fraca, com uma grande variação 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 a assumir a abertura de informação orçamental.

Na Tanzânia, o acesso à informação orçamental e a participação pública são mais uma excepção do que uma regra, de acordo com Sikika (2013). A intenção do Governo da Tanzânia de reformar o sistema de governo local por meio da descentralização de funções e financeira, bem como da devolução de poderes de decisão política data de finais da década de 90 do século XX. No entanto, o estudo acima mencionado mostra que os cidadãos não são capazes de influenciar a proposta de orçamento dos governos locais até esta se tornar lei.

Neste sentido há questões apresentadas por Moges (1994) e pelo Africa Portal (n.d.) que, num contexto de descentralização fiscal, vale a pena tomar em consideração:

- 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?

Vários países, incluindo Moçambique, têm sistemas híbridos de descentralização,³ o que não constitui um grave problema, desde que tal esteja alinhado com a legislação vigente e que seja implantado um forte sistema de prestação de contas. Ademais, a característica de debilidade no sistema de prestação de contas e de não aplicabilidade da legislação é típica dos países em vias de desenvolvimento. De acordo com Renzio & Masud (2011:607-616), países com rendimentos baixos, instituições democráticas fracas e elevada dependência em relação à ajuda externa têm tendência a ser menos transparentes.

Portanto, os países com instituições democráticas fracas, contas públicas pouco transparentes e dificuldade de abertura política suficientemente favorável à partilha de recursos financeiros com os governos locais bem como ao seu 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 – DESAFIOS PARA A ADOPÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

No contexto moçambicano, tem-se estado a experimentar devolver (teoricamente) o poder aos municípios à margem de pré-requisitos básicos, tais como o investimento em formação de capital humano, a modernização e a implantação do Sistema de Administração Financeira do Estado, bem como a melhoria de mecanismos para a colecta de receitas.

Como consequência, ainda temos municípios que dependem maioritariamente do Governo central, e têm sido muito afectados pelos atrasos constantes das transferências de recursos. Contudo, esta dependência dá espaço e poder para que o Governo central continue a implementar parte das actividades que são da competência da gestão municipal. Ao fim e ao cabo, o objectivo de dar voz às necessidades dos municípios não é alcançado gerando frustração no seio dos municípios. Em todo o processo, um aspecto tem permanecido rígido: o facto de o sistema político ser altamente centralizado.

Pode-se dizer que, em Moçambique, a manter-se a tendência actual, teremos devolução apenas teórica e, na prática, vai vigorar um sistema de desconcentração, de tal forma que o Governo precisa de consolidar a descentralização política, bem como a fiscal, por serem processos paralelos. Os objectivos primordiais da descentralização são:

- Reduzir o tempo de resposta às necessidades da população, bem como aumentar a quantidade e a qualidade dos serviços prestados localmente;
- Garantir maior participação do cidadão na resolução dos problemas da sua comunidade;
- Permitir uma gestão mais eficiente dos planos de desenvolvimento económico.

³ Em Moçambique, o sistema é de devolução e desconcentração.

No entanto, estas metas só serão alcançadas se, previamente, forem definidas as regras e condições políticas, económicas e financeiras suficientes para o funcionamento pleno dos governos descentralizados.

Além disso, deve-se dar resposta às perguntas levantadas por Moges (1994), acima citado, 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?

Para responder a estas questões, há certos pré-requisitos relevantes que devem ser cumpridos previamente, nomeadamente: transparência, prestação de contas e melhoria de capacidade de colecta de recursos. Estes tópicos são detalhados nos capítulos subsequentes deste texto.

TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

A 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 das províncias e das autarquias locais propõe, através do seu Artigo 6, os seguintes mecanismos de tutela:

- a) Inspeção – verificação da conformidade com a lei dos actos administrativos de natureza financeira e patrimonial, bem como dos contratos celebrados pelos órgãos de governação descentralizada das províncias e das autarquias locais.
- b) Inquérito – averiguação da legalidade dos actos administrativos, de natureza financeira e patrimonial e dos contratos celebrados pelos órgãos de governação descentralizada provinciais e das autarquias locais em virtude de denúncia fundada ou, ainda, em resultado de informações e recomendações de uma inspeção anterior;
- c) Sindicância – indagação profunda e global da actividade dos órgãos de governação descentralizada das províncias e das autarquias locais quando existam indícios de ilegalidade que, pelo seu volume ou gravidade, não possam ser averiguados no âmbito de mero inquérito;
- d) auditoria – análise da legalidade das operações administrativas e financeiras de organização e funcionamento dos órgãos de governação descentralizada das províncias e das autarquias locais.

Note-se que estes mecanismos são bastante similares aos apresentados no 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:

1. Cabe ao Governo fiscalizar a legalidade da gestão financeira e patrimonial das autarquias locais.

2. As autarquias com a categoria de municípios devem ser inspeccionadas ordinariamente pelo menos duas vezes no período de cada mandato dos respectivos órgãos.
3. O Governo pode ordenar inquéritos e sindicâncias, mediante queixas ou participações devidamente fundamentadas.

As similaridades residem no facto de a Lei n.º 1/2008 supracitada não ser clara em relação à obrigatoriedade de o Governo publicar na íntegra as contas anuais das autarquias e abrir espaço para a falta de transparência. Ambas não dão clareza em relação aos meios usados para publicar os resultados destas inspeções, inquéritos e sindicâncias.

O que acontece, na prática, é que existe pouca informação pública referente à gestão financeira nas autarquias. 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.

A falta de transparência é outra lacuna que precisa de ser colmatada. O caso dos fundos alocados aos municípios, detalhado a seguir, mostra que estes têm servido para acentuar as desigualdades sociais no País.

FUNDO DE COMPENSAÇÃO AUTÁRQUICA (FCA)

O FCA, conceptualmente, apresenta os princípios mínimos de um mecanismo de distribuição equitativa de recursos, por ser objectivo (ou seja, ter uma fórmula) e apresentar um sistema de equalização (ou seja, um mecanismo redistributivo para garantir alguma equidade) baseado no número de habitantes e na área territorial. Contudo, peca por ser pouco transparente, pois a prática mostra que não obedece aos critérios acima mencionados.

De acordo com o número 1 do Artigo 43 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro:⁴

O Fundo de Compensação Autárquica (FCA) é destinado a complementar os recursos orçamentais das autarquias. O montante do FCA é objecto de uma dotação própria e é constituído por 1,5 % das receitas fiscais previstas no ano económico, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo.

O Artigo 44, por sua vez, define como regras de distribuição do fundo as seguintes:

A distribuição do FCA, por cada autarquia, a ser inscrita anualmente na Lei Orçamental, é determinada pela aplicação de uma fórmula que atenda, simultaneamente, entre outros, aos seguintes factores:

- a) O número de habitantes da correspondente autarquia;*
- b) A respectiva área territorial.*

⁴ Lei que define o Regime Financeiro, Orçamental e Patrimonial das Autarquias Locais e o Sistema Tributário Autárquico.

A fórmula a que se refere o número anterior é determinada da seguinte forma:

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

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.

Da análise feita durante o período de 2015 a 2018, foi possível constatar diferenças significativas nos montantes transferidos para cada autarquia: alguns municípios são prejudicados recebendo menos do que deviam e outros são beneficiados e recebem mais do que deviam. O montante médio alocado para todos os municípios foi de cerca de 2,3 mil milhões de meticais. Por sua vez, o montante total (médio) perdido pelos municípios foi de cerca de 290 milhões de meticais (cerca de 14 % do total), e aproximadamente o mesmo montante aplica-se às diferenças positivas.

Em outras palavras, o custo de oportunidade de abdicar de transferir correctamente as verbas para um grupo de autarquias é de 14 % do total, e este mesmo montante serve para conceder benefícios adicionais a outros, perpetuando os desequilíbrios.

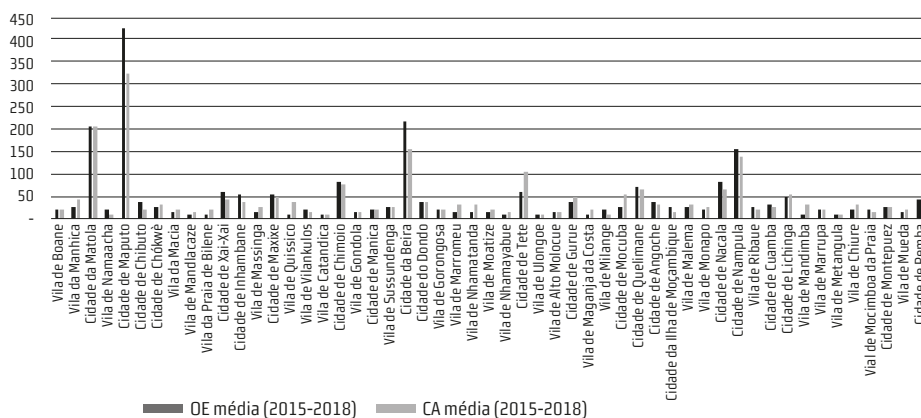
Acresce que os dados mostram que, em média, menos autarquias tiveram benefícios positivos por erro de cálculo do que o contrário, o que significa que uma grande maioria é sacrificada em benefício de um grupo minoritário.

Especificamente, no gráfico 1, se se olhar para a barra cinzenta (que representa os cálculos da autora – CA) e comparar com os montantes transferidos, barra preta (que representa o Orçamento de Estado – OE)⁵ nota-se que:

- No período de análise, as três autarquias mais prejudicadas em termos nominais foram a cidade de Tete, a vila de Quissico e a cidade de Mocuba, com diferenças negativas médias de cerca de 44,3; 26,3 e 26,2 milhões de meticais, ou seja o equivalente a uma perda de cerca de 43 %; 76 % e 48 %, respectivamente, do montante médio que devia ter sido alocado a estas localidades.

⁵ Para ter acesso aos dados completos e cálculos da autora, *vide* Anexo 2 e respectivos gráficos por ano.

**GRÁFICO 1: COMPARAÇÃO NOMINAL DA MÉDIA DAS TRANSFERÊNCIAS DO FCA (2015 A 2018)
(EM MILHÕES DE METICAIS)**



Fonte: CGE e RPCGE (2015-2018).

Por outro lado, as três mais beneficiadas foram as capitais regionais do País, nomeadamente as cidades de Maputo, Beira e Nampula, com diferenças nominais positivas médias de 97,9; 62,3 e 15,9 milhões de meticaís. Ou seja, tiveram um ganho de 30 %, 40 % e 12 %, respectivamente, em relação ao montante médio que deveria ter sido alocado⁶ a cada uma (*vide* gráfico 1 e tabelas 1 e 2 abaixo).

**TABELA 1: NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM DIFERENÇAS NOMINAIS NEGATIVAS NAS TRANSFERÊNCIAS DO FCA
(EM MILHÕES DE METICAIS)**

MONTANTE	0 A -10,9	-11 A -20,9	-21 A -40,9	ACIMA DE 41
2015 (n.º de municípios)	21	5	3	
2016 (n.º de municípios)	16	5	3	
2017 (n.º de municípios)	17	7	3	1
2018 (n.º de municípios)	15	8	4	1

Fonte: elaborado pela autora.

**TABELA 2: NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM DIFERENÇAS NOMINAIS POSITIVAS NAS TRANSFERÊNCIAS DO FCA
(EM MILHÕES DE METICAIS)**

MONTANTES ENTRE	0 A 10,9	11 A 20,9	21 A 40,9	41 A 60,9	61 A 80,9	ACIMA DE 81
2015 (n.º de municípios)	17	5		1		1
2016 (n.º de municípios)	19	7	1		1	1
2017 (n.º de municípios)	18	5			1	1
2018 (n.º de municípios)	15	8			1	1

Fonte: elaborado pela autora.

⁶ No período de análise.

As tabelas 1 e 2 mostram que há uma grande concentração de autarquias cujos excessos e perdas se situam entre os 0 e os 10,9 milhões de meticais.

Em 2018, a cidade de Dondo teve a menor perda nominal registada no período de análise, aproximadamente 44 mil meticais (cerca de 9 %), e, no mesmo ano, a cidade de Tete perdeu aproximadamente 55 milhões de meticais (cerca de 43 %). Em termos de excessos, o menor foi registado em 2016 pela vila de Gondola, que recebeu aproximadamente 500 mil meticais a mais (cerca de 3 %), e, no mesmo ano, a cidade de Maputo recebeu aproximadamente 109 milhões de meticais acima do que devia ter recebido (cerca de 38 %).

Além disso, as variações percentuais do orçamento anual total alocado a este fundo não coincidem com as variações percentuais por autarquia. O que acontece é que o orçamento variou em média 12 % no período em análise e há autarquias cujo montante alocado variou menos ou mais do que este valor, o que leva a crer que existe um outro critério para definir as transferências, à parte da fórmula, e que não é divulgado.

Se o objectivo principal das transferências aos municípios é reduzir as assimetrias regionais, este modelo actualmente implementado em Moçambique só promove ineficiência alocativa. Por exemplo, o município de Maputo é o que colecta mais receitas (*vide* detalhes abaixo) e, ao mesmo tempo, tem recebido do FCA um montante médio de cerca de 90 milhões de meticais superior ao devia receber.

Este facto levanta questões sérias sobre a necessidade de se implementar reformas urgentes na administração pública no sentido de a tornar mais transparente, estável e previsível.

FUNDO DE INVESTIMENTO DE INICIATIVA AUTÁRQUICA (FIIA) E PROGRAMA ESTRATÉGICO PARA REDUÇÃO DA POBREZA URBANA (PERPU)

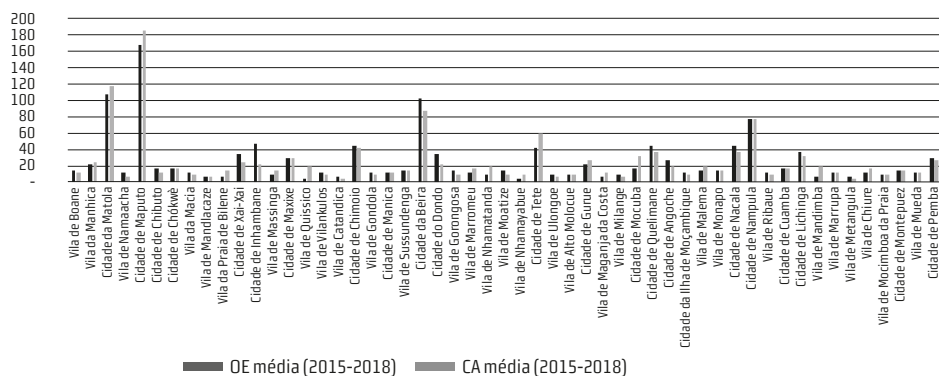
De acordo com o artigo 48 da Lei n.º 1/2008 de 16 de Janeiro, «o Orçamento do Estado poderá contemplar, anualmente, uma dotação global para financiamento de projectos de iniciativa e decisão local, em complemento dos recursos próprios das autarquias».

É neste âmbito que surge o Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica, que segue os mesmos moldes de transferência definidos para o FCA. No entanto, o montante alocado é relativamente menor do que o que é transferido para fazer face a despesas de funcionamento (em média 1,2 mil milhões de meticais de 2015 a 2018).

Tal como acontece com o FCA, na distribuição deste fundo há municípios que são prejudicados e outros favorecidos.

O montante total (médio) perdido pelos municípios foi de cerca de 140 milhões de meticais (cerca de 12 % do total), e aproximadamente o mesmo montante aplica-se às diferenças positivas. Isto significa que o custo de oportunidade de abdicar de transferir o FIIA para um grupo de autarquias é de 12 % do total. Ao contrário do FCA, houve mais autarquias beneficiadas do que prejudicadas.

**GRÁFICO 2: COMPARAÇÃO NOMINAL DA MÉDIA DAS TRANSFERÊNCIAS DO FIIA (2015 A 2018)
(EM MILHÕES DE METICAIS)**



Fonte: CGE (2015-2018).

Também no FIIA a cidade de Tete lidera o grupo das três mais prejudicadas. A seguir estão a cidade de Maputo e, novamente, a Vila de Quissico. Em termos percentuais, as perdas no período de análise, foram de cerca de 30 %, 9 % e 75 % respectivamente.

Do lado das três mais beneficiadas em termos de médias nominais, surge a cidade de Inhambane a liderar, seguida da cidade da Beira e, por último, da cidade de Dondo. Em termos de percentagens médias, estas receberam acima do que deviam em 114%; 17% e 52% respectivamente.

**TABELA 3: NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM DIFERENÇAS NOMINAIS NEGATIVAS NAS TRANSFERÊNCIAS DO FIIA
(EM MILHÕES DE METICAIS)**

MONTANTES ENTRE	0 A 10,9	11 A 20,9	ACIMA DE 20,9
2015 (n.º de municípios)	20	4	
2016 (n.º de municípios)	19	5	
2017 (n.º de municípios)	17	5	
2018 (n.º de municípios)	15	5	1

Fonte: Elaborado pela autora.

**TABELA 4: NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM DIFERENÇAS NOMINAIS POSITIVAS NAS TRANSFERÊNCIAS DO FIIA
(EM MILHÕES DE METICAIS)**

MONTANTES ENTRE	0 A 10,9	11 A 20,9	ACIMA DE 20,9
2015 (n.º de municípios)	26	2	1
2016 (n.º de municípios)	26	2	1
2017 (n.º de municípios)	27	3	1
2018 (n.º de municípios)	28	3	1

Fonte: Elaborado pela autora.

As tabelas 3 e 4 mostram que, tal como acontece no FCA, há uma grande concentração de autarquias cujos excessos e perdas se situam entre os 0 a 10,9 milhões de meticais.

Em 2017, a vila de Mandlakaze e a cidade de Manica tiveram as menores perdas nominais registadas, cerca de 12 mil meticais (0,17 %) e 85 mil meticais (0,68 %) respectivamente; por outro lado, a perda máxima registou-se em 2018, tendo a cidade de Tete perdido cerca de 23 milhões de meticais (37 %).

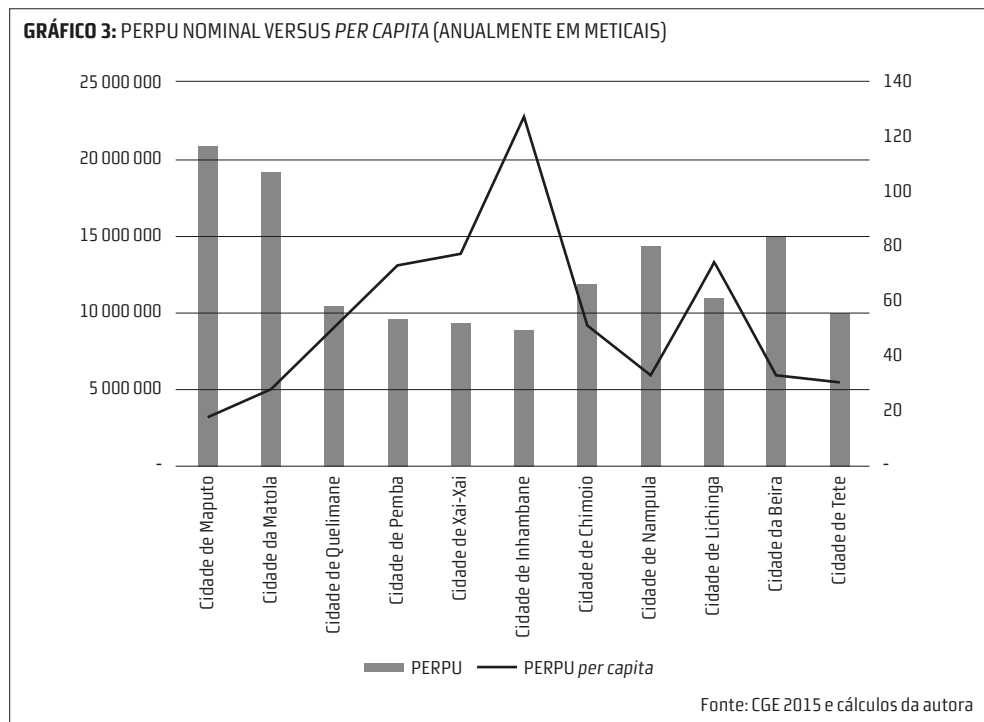
Em termos de excessos, o menor foi registado em 2015 na vila da Macia, que recebeu aproximadamente 77 mil meticais (0,85 %) a mais do que devia. O montante máximo alocado, em todo período de análise, registou-se na cidade de Inhambane, que recebeu uma média anual de cerca de 24 milhões de meticais (114 %) além do que devia receber.

PERPU

Em relação ao PERPU, através da informação disponibilizada em documentos públicos e entrevistas com técnicos do MEF e nos municípios visitados, foi possível aferir que este programa surge como estratégia do Governo central para alocar 140 milhões anualmente para o combate à pobreza urbana através da criação de oportunidades para promover emprego e protecção social, pelo que só é alocado aos municípios que se localizam nas capitais provinciais do País.

De acordo com um Relatório de Implementação do PERPU produzido pelo Município de Maputo (2012), os critérios usados para alocar este fundo foram a superfície, o índice de incidência da pobreza, o número da população e o grau de captação da receita. Contudo, o relatório não indica o peso de cada um dos indicadores.

Ainda assim, se se olhar para a distribuição *per capita* do PERPU é possível constatar que não é equitativa. A cidade de Inhambane tem o maior montante por cada cidadão e a cidade de Maputo tem o menor. Portanto, mesmo que nominalmente seja o contrário, o impacto social desejado pode não ser alcançado.



CAPACIDADE DE COLECTA DE RECEITAS

Uma análise da capacidade de colecta de receitas, tanto por município como por província, mostra claramente que a capacidade demonstrada pela capital é muito superior à revelada pelas restantes províncias.

Vários aspectos podem ser aqui levantados. Um deles é o facto de o município de Maputo, por apresentar características diferenciadas dos restantes, ser dotado de e mais e melhores meios tecnológicos para captar mais recursos, diferentemente dos restantes municípios, que têm mecanismos de colecta relativamente mais precários, o que os torna mais dependentes do Governo central.

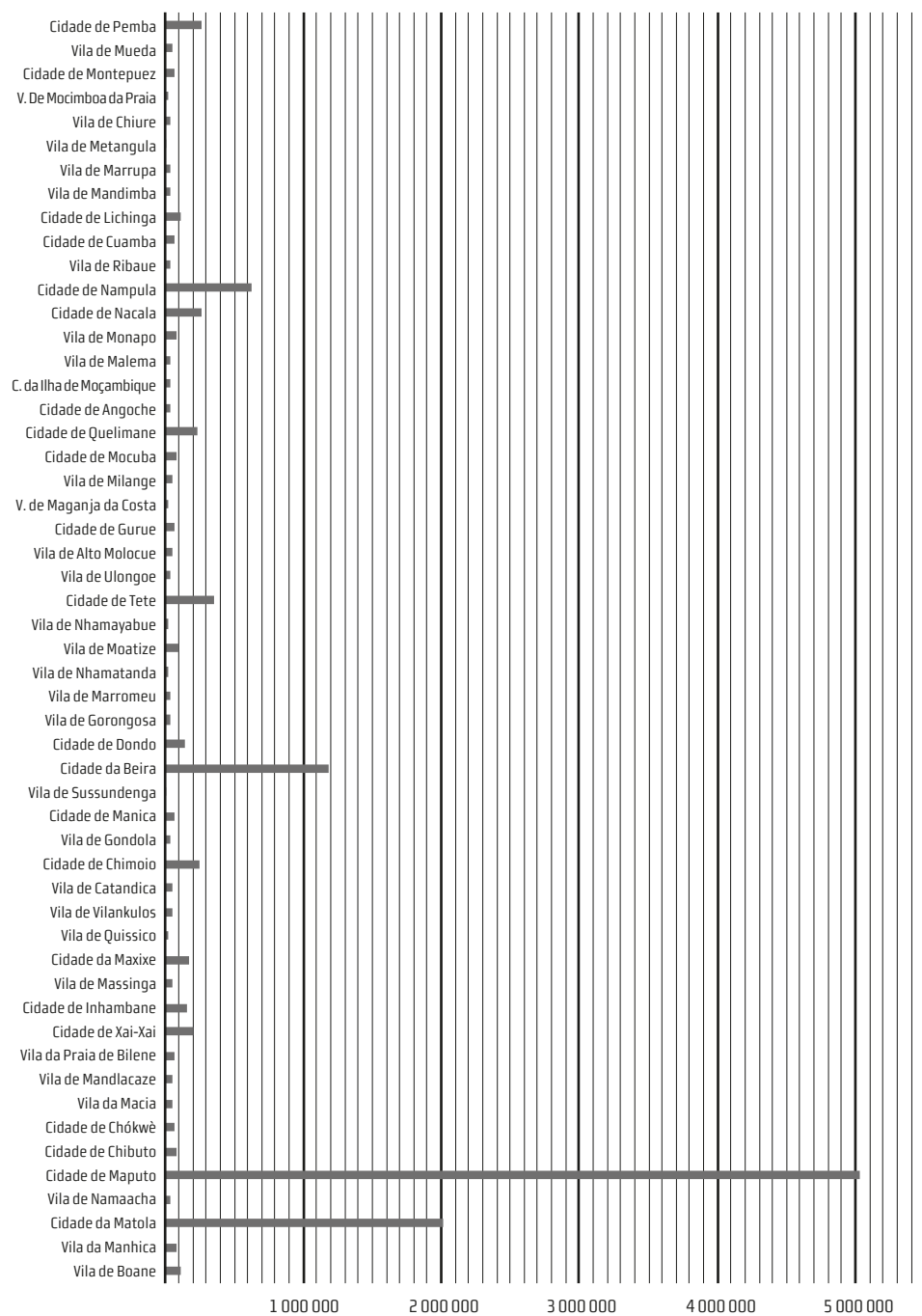
O grau de dependência em relação ao Governo central dita o poder que o mesmo exerce sobre as decisões e prioridades dos municípios. Weimer & Carrilho (2017) defendem que as transferências do Governo central representam a maior parte dos recursos dos municípios. Por isso, actualmente, o Governo central exerce poder e assume responsabilidades que deveriam ser dos municípios sob chancela dos munícipes, isto porque contribui para as suas receitas em montantes superiores aos que estes têm capacidade de colectar.

Num estudo realizado por Schiller *et al.* (2018:33-64), defende-se que os maiores obstáculos levantados pelo município para a mobilização de recursos (por ordem de importância) são

a falta de fundos para investir no processo, a falta de uma ferramenta de processamento de informação e, por último, a falta de funcionários. À parte dos obstáculos acima mencionados, a falta de registo actualizado dos contribuintes é um problema de carácter transversal na medida em que investimento neste aspecto resolveria em grande medida o processo de cobrança de receitas.⁷

⁷ O mesmo estudo enfatiza, a seguir, que muitos municípios já estão a montar um cadastro de contribuintes com assistência de doadores e apoio de empresas privadas.

GRÁFICO 4: RECEITA ACUMULADA POR AUTARQUIA (2015-2017) (EM METICAIS)



Fonte: CGE (2015-2017)

Adicionalmente, o gráfico 4 acima mostra que existem discrepâncias acentuadas entre certos municípios, com os de Maputo, Matola e Beira, e entre estes e os restantes, até mesmo por serem os que têm, notoriamente, registado progressos no uso de tecnologias de comunicação e informação para melhorar a capacidade de colecta de receitas. Este facto mostra que é pertinente incluir um indicador relevante na fórmula de equalização: o montante de receitas colectadas.

Este indicador poderá permitir que as autarquias e (futuramente) os governos provinciais⁸ com maiores capacidades de arrecadação de receitas não sejam duplamente beneficiados, como pode estar a acontecer actualmente.

SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO

No âmbito da modernização em matéria de Orçamento do Estado, impostos indirectos, alfândegas e finanças públicas no geral, foi iniciado, em 1997, um processo de reformas que visava melhorar o sistema de programação e execução orçamental e harmonizar o sistema dos impostos indirectos e a pauta aduaneira com os países da região em que Moçambique se encontra inserido. Para tal, era importante delinear circuitos de registo na área da contabilidade pública, com vista a torná-los mais eficientes, eficazes e transparentes.

Assim sendo, ao abrigo do disposto no n.º 1 do Artigo 135 da Constituição da República, a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado, doravante designado por SISTAFE. O SISTAFE foi regulamentado pelo Decreto n.º 23/2004, de 20 de Agosto, onde estão contidas as principais normas de gestão orçamental, financeira, patrimonial, contabilística e de controlo interno do Estado.

O SISTAFE assenta numa única plataforma tecnológica: o e-SISTAFE. O e-SISTAFE está implantado e em operação num centro de dados moderno, supostamente robusto, e dotado de mecanismos que garantem segurança, rapidez, confiabilidade e redundância, instalado no Centro de Desenvolvimento de Sistema de Informação e Finanças (CEDSIF).

Porém, até ao momento, o e-SISTAFE não está implantado nos municípios.⁹ No entanto, há um esforço de massificar a descentralização. Um exemplo disso é que, até ao primeiro semestre de 2018 (CEDSIF, 2018b), foram descentralizadas 1497 UGB (Unidades Gestoras Beneficiárias). Este número corresponde a 91,9 % do total das 1629 UGB existentes no orçamento. A nível distrital, o e-SISTAFE teve um incremento de sete UGB se comparado com o ano anterior, sendo a cobertura até àquela data de 695.

Informações divulgadas no portal do Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação e Finanças indicam que, no âmbito da inclusão das autarquias no SISTAFE, bem como na sua plataforma de apoio informático, o e-SISTAFE, estão previstos o Sistema de Gestão

⁸ Vide anexo 3 (Receitas acumulada por província).

⁹ Vide anexo 4.

Autárquica (SGA), o Sistema Integrado de Gestão Financeira Autárquica e a Gestão Urbanística, Ambiental e de Serviços Municipais.

O mesmo informe detalha que o SGA está a ser desenvolvido pelo CEDSIF como entidade coordenadora da reforma da administração financeira do Estado, contando com o envolvimento das próprias autarquias, da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM) e do Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) como entidade de tutela administrativa das autarquias.

Além disso, decorre o piloto nos conselhos autárquicos de Maputo, Matola e Boane (apenas municípios da capital do País), em simultâneo com trabalhos de concertação e harmonização dos aspectos técnicos e de angariação de financiamentos visando a célere operacionalização do sistema.¹⁰

À parte das ineficiências do próprio sistema, como, por exemplo, a inexistência de um mecanismo que permita evitar a fraude e impedir a execução de despesas sem o visto do Tribunal Administrativo (Governo de Moçambique, 2015; 2016; 2017), o facto de não ter cobertura nacional é uma contrariedade para as finanças descentralizadas. Outro aspecto que vale a pena realçar é que a fase piloto nos municípios deveria ser implementada em municípios de diferentes províncias e contextos, para que se possa lidar com problemas diferenciados de infra-estruturas e recursos.

Um outro aspecto que também vale a pena citar e que pode contribuir para a melhoria do sistema é a introdução de um mecanismo de *red flags*,¹¹ que surgem quando uma transacção é feita sem estar em concordância com os procedimentos. Isto pode reforçar a supervisão e a responsabilização.

PASSOS FUTUROS

A análise feita mostra que a descentralização fiscal poderá ser apenas teórica porque, na prática, ainda não existem condições favoráveis para a sua plena implementação.

Nota-se que vários países avançaram para a descentralização política e financeira e enfrentam vários problemas de transparência e prestação de contas porque certos mecanismos não foram aprimorados com a devida antecedência e Moçambique não será uma excepção.

No entanto, esta narrativa não pode ser usada para sustentar os atrasos (caso dos municípios) em devolver o poder aos governos locais. Há necessidade de o Executivo definir o horizonte temporal e as etapas deste processo para se efectivar uma descentralização activa e dinâmica. Há algumas propostas que se podem avançar.

A curto/médio prazo, é importante definir e aprovar legislação aplicável para operacionalizar a descentralização fiscal (Centro de Integridade Pública, 2019) de modo a clarificar:

¹⁰ Vide mais detalhes no Anexo 4.

¹¹ Bandeiras vermelhas.

- Quem faz o quê no que tange à execução da despesa (passa por um mapeamento de competências a nível nacional para se identificar necessidades de capacitação dos recursos humanos);
- 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 (levantamento de impostos e taxas cobráveis a nível provincial e recursos necessários para tal) – por exemplo deixar a maior parcela dos impostos de produção e superfície nas províncias onde são colectados, etc.;
- 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);
- Quais devem ser os mecanismos usados para contrair dívida (*vide* ponto a seguir) e financiar os níveis subnacionais.

PROPOSTA DE MECANISMOS DE CONTRACÇÃO DE DÍVIDA PARA OS GOVERNOS SUBNACIONAIS

Como mostrou o caso das dívidas ocultas, os processos de fiscalização devem-se tornar mais claros e abrangentes para evitar a não observância da disciplina financeira por parte dos governos subnacionais.

Adicionalmente, a missão do Fundo Monetário Internacional, realizada nos dias 13 a 27 de Março de 2019, 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 (Moges, 1994) de contracção de dívida (de curto e longo prazo) para níveis subnacionais do Governo, dentre os quais se destacam:

- O total do crédito contraído, tanto a nível central como a nível dos governos subnacionais 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 por parte dos níveis subnacionais;
- Os créditos contraídos pelos níveis subnacionais devem ser devidamente inscritos nos orçamentos subnacionais 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 subnacionais contraíam dívida. No que diz respeito à magnitude e propósito, a análise do propósito deve ser feita por uma 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.

Outrossim, é importante ter noção de que este processo visa a transição de governo para governação, que significa que não será o Executivo sozinho a governar, mas sim todos os actores económicos e sociais (formais e informais) a interagirem entre si.

No que diz respeito à participação pública, a experiência do orçamento participativo (Silva, 2014), apesar das nuances detalhadas em Nylen (2014), é vista como uma experiência com potencial para aumentar a transparência na gestão de finanças públicas locais e um caminho para estimular a descentralização fiscal, principalmente se existir maior envolvimento de organizações da sociedade civil.

No entanto, a população residente, com maior predominância no meio rural e em boa parte dos municípios, não tem experiência e capacidade de se auto-administrar. Será preciso que os governos locais iniciem um exercício intensivo de capacitação e criação de plataformas específicas para fazer valer a opinião da população – neste aspecto os grupos organizados da sociedade civil têm um papel relevante para capacitar e engajar os governos locais.

O objectivo é que, à medida que a população e, conseqüentemente, os gestores locais forem adquirindo experiência em auto-administração, gradualmente se vá atribuindo mais responsabilidades e se vá reduzindo as responsabilidades do Governo central. O tempo, o nível de desenvolvimento e a abertura política serão factores determinantes para avaliar o grau de eficiência do projecto, sem se descurar a importância dos prazos, que devem ser previamente definidos.

Entretanto, se, a médio prazo, se constatar que não há abertura para que os governos locais possam fazer uso dos instrumentos fiscais de financiamento para tornar real a sua autonomia política e administrativa, pode-se concluir que não há descentralização efectiva.

CONCLUSÃO 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.

Num contexto em que o País está a preparar-se para eleger governos provinciais, é inevitável que tenha, igualmente, de se preparar para devolver recursos para as províncias e de ter consolidados os mecanismos de gestão de finanças públicas a nível local, sob pena de este processo não ser suficientemente dinâmico.

No entanto, até ao momento, a nível dos municípios, alguns autores defendem que existe um relativo ambiente de concorrência entre a gestão municipal e distrital que dificulta o controlo dos gastos públicos executados por cada um deles. Associado a isto, há pouca informação pública referente à gestão financeira nas autarquias, um mecanismo de prestação de contas débil e dificuldade em reforçar a colecta de receitas.

A deficiência na transparência e prestação de contas é um factor que pode ser considerado uma fraqueza para a implementação da descentralização fiscal. Nas amostras de entidades auditadas pelo Tribunal Administrativo dos últimos três anos consta, em média, apenas um município.

Além disso, o sistema de transferências para os municípios através do Fundo de Compensação Autárquica e do Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica é opaco e pouco previsível, pois não obedece à fórmula pela qual foi concebido. No caso do PERPU, ao analisar o impacto *per capita* desta forma de financiamento, é possível concluir que também não existe equidade nas alocações por autarquia.

Notavelmente, outros países também avançaram em processos de descentralização e, até ao momento, têm mecanismos de participação pública débeis e fraca transparência orçamental, reforçando a ideia de que é preciso colmatar certos pré-condicionalismos para se avançar para a descentralização fiscal.

Como mostraram as dívidas ocultas, os processos de fiscalização devem ser tornados mais claros e abrangentes para evitar a não observância da disciplina financeira por parte dos governos subnacionais.

Recomenda-se 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.

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.

ANEXO 1

TABELA 5: EXECUÇÃO DO FUNDO DE COMPENSAÇÃO AUTÁRQUICA

PROVÍNCIA	AUTARQUIA	TRANSFERÊNCIAS					TOTAIS	PESO (%)
		2013	2014	2015	2016	2017		
Niassa	Lichinga	34 928	43 073	43 316	47 042	50 659	219 018,7	2,2
	Cuamba	21 591	26 625	26 776	29 079	31 315	135 384,4	1,4
	Metangula	6 870	8 472	8 250	9 253	9 965	42 810,8	0,4
	Marrupa	12 695	15 655	15 744	17 098	18 413	79 605,9	0,8
	Mandimba	-	9 557	9 611	10 438	11 240	40 845,4	0,4
Subtotal		76 084	103 382	103 697	112 910	121 591	517 665,2	5,2
Cabo delgado	Pemba	31 161	38 427	38 939	41 968	45 393	195 886,3	2,0
	Montepuez	17 987	22 182	22 307	24 226	26 088	112 790,2	1,1
	Mocímboa da Praia	14 262	17 587	17 687	19 208	20 685	89 429,8	0,9
	Mueda	9 789	12 071	12 140	13 184	14 197	61 380,7	0,6
	Chiúre	-	17 425	17 523	19 031	20 494	74 472,3	0,8
Subtotal		73 199	107 692	108 596	118 165	126 857	534 508,6	5,4
Nampula	Nampula	105 979	130 691	131 430	142 735	155 136	665 969,3	6,7
	Angoche	25 243	31 130	31 306	33 998	36 612	158 289,3	1,6
	Ilha de Moçambique	17 090	21 075	21 194	23 017	24 787	107 162,6	1,1
	Nacala	55 519	68 465	68 852	74 775	80 524	348 136,2	3,5
	Monapo	14 516	17 901	18 002	19 550	21 054	91 022,5	0,9
	Ribáuè	19 146	23 610	23 744	0 576	27 769	96 844,6	1,0
	Malema	-	20 243	20 357	22 108	23 808	86 516,6	0,9
Subtotal		237 493	313 114	314 884	314 884	369 689	1 550 065,1	15,6
Zambézia	Quelimane	49 405	60 925	61 270	66 540	71 656	309 795,5	3,1
	Gúruè	23 969	29 557	29 724	32 281	34 763	150 294,1	1,5
	Mocuba	19 703	24 297	24 324	26 536	28 576	123 546,3	1,2
	Milange	12 887	15 892	15 982	17 357	18 691	80 809,0	0,8
	Alto Molóquè	11 588	14 291	14 371	15 608	16 808	72 665,3	0,7
	Maganja da Costa	-	8 283	8 330	9 046	9 742	35 401,3	0,4
Subtotal		117 551	153 245	154 111	154 111	180 236	759 255,3	7,7
Tete	Tete	41 061	50 636	50 922	55 302	59 554	257 476,0	2,6
	Moatize	9 658	11 910	11 977	13 008	14 008	60 561,2	0,6
	Ulónguè	6 754	8 329	8 376	9 096	9 795	42 349,5	0,4
	Nhamayábuè	-	5 548	5 580	6 060	6 526	23 713,1	0,2
Subtotal		57 473	76 423	76 855	78 855	89 883	377 489,0	3,8
Manica	Chimoio	57 090	70 402	70 800	76 890	82 802	357 982,7	9,5
	Manica	13 648	16 831	16 926	18 382	19 795	85 580,9	1,7
	Catandica	6 909	8 520	8 568	9 305	10 020	43 320,6	0,6
	Gondola	11 122	13 715	13 793	14 979	16 131	69 739,2	0,9
	Sussundenga	-	21 001	21 120	22 937	24 700	89 758,4	0,6
Subtotal		88 768	130 468	131 206	131 206	153 448	635 095,7	6,4
Sofala	Beira	147 798	182 261	183 427	203 109	220 730	937 324,1	9,5
	Dondo	27 210	33 555	33 745	36 647	39 465	170 622,1	1,7
	Marromeu	9 122	11 236	11 300	12 272	13 215	57 134,2	0,6
	Gorongosa	13 817	17 038	17 135	18 609	20 039	86 637,3	0,9
Subtotal		197 936	256 848	258 436	258 436	308 455	1 280 110,2	12,9

Cont.»

»Cont.

PROVÍNCIA	AUTARQUIA	TRANSFERÊNCIAS					TOTAIS	PESO (%)
		2013	2014	2015	2016	2017		
Inhambane	Inhambane	36 411	44 901	45 155	49 039	52 810	228 316,9	2,3
	Maxixe	36 425	44 919	45 173	49 059	52 831	228 406,5	2,3
	Vilankulo	14 993	18 489	18 593	20 193	21 745	94 012,2	0,9
	Massinga	9 360	11 542	11 608	12 606	13 575	58 690,9	0,6
	Quíssico	-	7 217	7 258	7 882	8 488	30 844,5	0,3
Subtotal		97 189	127 787	127 787	127 787	149 449	629 279,0	6,4
Gaza	Xai-Xai	40 055	49 395	49 675	53 948	58 096	251 168,9	2,5
	Chibuto	23 936	29 517	29 684	32 237	34 716	150 088,8	1,5
	Chókwè	17 131	21 126	21 245	23 073	24 847	107 421,3	1,1
	Manjacaze	7 098	8 753	8 803	9 560	10 295	44 509,8	0,4
	Macia	11 256	13 881	13 960	15 160	16 326	70 583,2	0,7
Subtotal		99 477	127 791	128 514	128 514	150 813	635 107,3	6,4
Maputo	Matola	142 328	175 403	176 714	193 445	208 601	896 510,2	9,0
	Manhiça	180 569	22 899	23 029	25 010	26 932	116 439,2	1,2
	Namaacha	14 140	17 437	17 900	19 044	20 508	89 029,6	0,9
	Boane	-	11 652	11 718	22 265	23 977	69 613,2	0,7
Subtotal		170 057	227 392	229 361	229 361	280 019	1 141 189,8	11,5
Cidade de Maputo	Maputo	300 633	373 311	384 182	384 182	427 310	1 859 422,4	18
Total		1 520 860	1 996 735	2 007 432	2 026 25	2 357 750	9 908 991,9	100,0
Variação			31,3	0,5	0,9	16,4		

Fonte: Relatórios e Pareceres da CGE de 2013 a 2017, Mapa K da Lei n.º 10/2016, de 30 de Dezembro e Mapa III - 3 da CGE de 2017.

ANEXO 2

TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO DE COMPENSAÇÃO AUTÁRQUICA E FUNDO DE INVESTIMENTO E INICIATIVA AUTÁRQUICA

Esta secção apresenta detalhadamente os cálculos do Fundo de Compensação Autárquica e do Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica, com base na fórmula definida através 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, os resultados estão abreviadamente tratados por CA (cálculos da autora).

Para efeitos de comparação, em cada ano e por cada cidade e vila, consta também informação retirada dos documentos orçamentais, abreviadamente tratados por OE (Orçamento do Estado). Importa realçar que os cálculos foram feitos com base num pressuposto de crescimento populacional de 2,8 % ao ano (Censo, 2017).

	OE 2015	CA 2015	OE 2016	CA 2016	OE 2017	CA 2017	OE 2018	CA 2018
Vila de Boane	11 718,00	17 528,37	22 265,00	17 692,38	23 977,00	20 587,26	28 792,43	24 465,95
Vila da Manhica	23 029,00	36 545,73	25 010,00	36 887,68	26 932,00	42 923,37	32 341,28	51 010,23
Cidade da Matola	176 714,00	180 459,42	196 084,00	182 147,93	208 601,00	211 951,58	247 110,17	251 883,75
Vila de Namaacha	19 316,00	8 156,66	19 044,00	8 232,98	20 508,00	9 580,09	24 627,17	11 385,00
Cidade de Maputo	373 987,00	284 237,40	395 502,00	286 896,94	427 310,00	333 839,96	496 808,27	396 736,19
Cidade de Chibuto	29 684,00	18 543,02	32 237,00	18 716,52	34 716,00	21 778,98	41 687,57	25 882,19
Cidade de Chókwè	21 245,00	26 589,71	23 073,00	26 838,50	24 847,00	31 229,91	29 836,55	37 113,69
Vila da Macia	13 960,00	15 302,47	15 160,00	15 445,65	16 326,00	17 972,92	19 604,67	21 359,06
Vila de Mandla caze	8 803,00	11 086,00	9 560,00	11 189,73	10 295,00	13 020,63	12 362,70	15 473,75
Vila da Praia de Bienne	5 147,00	19 797,87	6 067,00	19 983,12	6 534,00	23 252,82	7 845,78	27 633,70
Cidade de Xai-Xai	49 675,00	36 925,91	53 948,00	37 271,41	58 096,00	43 369,89	69 762,84	51 540,87
Cidade de Inhambane	45 155,00	32 954,80	49 039,00	33 263,15	52 810,00	38 705,78	63 415,62	45 998,04
Vila de Massinga	11 608,00	21 164,81	12 606,00	21 362,84	13 575,00	24 858,30	16 301,55	29 541,66
Cidade da Maxixe	45 173,00	43 137,86	49 059,00	43 541,49	52 831,00	50 665,89	63 440,54	60 211,46
Vila de Quissico	7 258,00	30 386,55	7 882,00	30 670,86	8 488,00	35 689,33	10 192,62	42 413,29
Vila de Vilankulos	18 593,00	13 354,72	20 193,00	13 479,67	21 745,00	15 685,26	26 112,14	18 640,40
Vila de Catandica	8 568,00	6 837,24	9 305,00	6 901,22	10 020,00	8 030,42	12 032,41	9 543,37
Cidade de Chimoio	70 800,00	64 779,27	76 890,00	65 385,39	82 802,00	76 083,96	99 430,64	90 418,36
Vila de Gondola	13 793,00	14 346,37	14 979,00	14 480,61	16 131,00	16 849,97	19 370,25	20 024,55
Cidade de Manica	16 926,00	19 432,83	18 382,00	19 614,66	19 795,00	22 824,07	23 770,31	27 124,18
Vila de Sussundenga	21 120,00	20 217,94	22 937,00	20 407,11	24 700,00	23 746,19	29 660,81	28 220,03

Cont. >>

»Cont.

	OE 2015	CA 2015	OE 2016	CA 2016	OE 2017	CA 2017	OE 2018	CA 2018
Cidade da Beira	188 055,00	135 521,82	203 475,00	136 789,86	220 730,00	159 171,87	257 413,11	189 160,23
Cidade de Dondo	33 745,00	33 984,30	36 647,00	34 302,29	39 465,00	39 914,94	47 390,75	47 435,01
Vila de Gorongosa	17 135,00	15 406,49	18 609,00	15 550,65	20 039,00	18 095,10	24 063,75	21 504,25
Vila de Marroneu	11 300,00	25 287,64	12 272,00	25 524,25	13 215,00	29 700,62	15 869,18	35 296,28
Vila de Nhamatanda	12 830,00	28 113,88	13 934,00	28 376,93	15 005,00	33 020,06	18 018,42	39 241,12
Vila de Moatize	11 977,00	15 314,24	13 008,00	15 457,53	14 008,00	17 986,74	16 821,03	21 375,49
Vila de Nhamayabue	5 580,00	14 709,33	6 060,00	14 846,96	6 526,00	17 276,27	7 836,04	20 531,16
Cidade de Tete	50 922,00	90 549,14	55 302,00	91 396,38	59 554,00	106 350,96	71 514,64	126 387,73
Vila de Ulongoe	8 376,00	9 305,75	9 096,00	9 392,82	9 795,00	10 929,71	11 762,69	12 988,89
Vila de Alto Molocue	14 371,00	13 870,17	15 608,00	13 999,95	16 808,00	16 290,67	20 182,99	19 359,87
Cidade de Gurue	29 724,00	40 024,71	32 281,00	40 399,22	34 763,00	47 009,47	41 744,58	55 866,16
Vila de Maganja da Costa	8 330,00	19 292,35	9 046,00	19 472,87	9 742,00	22 659,08	11 698,42	26 928,11
Vila de Milange	15 982,00	9 498,48	17 357,00	9 587,35	18 691,00	11 156,07	22 444,93	13 257,90
Cidade de Mocuba	24 434,00	47 226,76	26 536,00	48 173,33	28 576,00	56 055,61	34 315,33	66 616,62
Cidade de Quelimane	61 270,00	54 855,41	66 540,00	55 368,68	71 656,00	64 428,29	86 046,53	76 566,73
Cidade de Angoche	31 306,00	28 694,25	33 998,00	28 962,74	36 612,00	33 701,72	43 965,28	40 051,20
Cidade da Ilha de Moçambique	21 194,00	12 997,55	23 017,00	13 119,17	24 787,00	15 265,77	29 764,69	18 141,87
Vila de Marrama	20 357,00	27 629,98	22 108,00	27 888,51	23 808,00	32 451,72	28 589,59	38 565,70
Vila de Monapo	18 002,00	21 732,20	19 550,00	21 935,55	21 054,00	25 524,71	25 281,73	30 333,63
Cidade de Nacala	68 853,00	58 481,12	74 775,00	59 028,31	80 524,00	68 686,72	96 695,93	81 627,46
Cidade de Nampula	131 430,00	120 171,55	142 735,00	121 295,97	155 136,00	141 142,81	184 578,61	167 734,45
Vila de Ribuae	23 744,00	15 590,17	25 786,00	15 736,04	27 769,00	18 310,83	33 345,48	21 760,63
Cidade de Cuamba	26 776,00	24 456,91	29 079,00	24 685,75	31 315,00	28 724,91	37 603,39	34 136,75
Cidade de Lichinga	43 316,00	49 130,24	47 042,00	49 589,94	50 659,00	57 704,01	60 833,03	68 575,58
Vila de Mandimba	9 611,00	29 020,41	10 438,00	29 291,95	11 240,00	34 084,80	13 497,43	40 506,45
Vila de Marrupa	15 744,00	19 425,20	17 098,00	19 606,96	18 413,00	22 815,12	22 110,75	27 113,54
Vila de Metangula	8 250,00	6 433,02	9 253,00	6 493,21	9 965,00	7 555,65	11 965,85	8 979,16
Vila de Chiure	17 523,00	25 944,37	19 031,00	26 187,12	20 494,00	30 471,95	24 609,52	36 212,93
Vila de Mocimboa da Praia	17 687,00	12 703,50	19 208,00	12 822,36	20 685,00	14 920,40	24 839,38	17 731,43
Cidade de Montepuez	22 307,00	20 300,66	24 226,00	20 490,61	26 088,00	23 843,35	31 327,78	28 335,49
Vila de Mueda	12 140,00	18 524,82	13 184,00	18 698,15	14 197,00	21 757,61	17 048,66	25 856,79
Cidade de Pemba	38 939,00	40 950,58	42 517,00	41 333,74	45 393,00	48 096,90	54 271,00	57 158,47
Total	2 007 432,00	2 007 432,00	2 026 215,00	2 026 215,00	2 357 751,00	2 357 751,00	2 801 956,81	2 801 956,81

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da CGE 2015 a 2018.

TABELA 7: FUNDO DE INVESTIMENTO DE INICIATIVA AUTÁRQUICA (EM 1000 METICAIS)

	CGE 2015	CA 2015	CGE 2016	CA 2016	CGE 2017	CA 2017	CGE 2018	CA 2018
Vila de Boane	10859,17	10320,54	16132,61	11138,00	11988,57	11409,38	14396,47	12232,97
Vila da Manhica	18713,73	21517,80	20323,44	23222,15	21886,06	23787,96	26281,87	25505,12
Cidade da Matola	97526,71	106252,87	103795,82	114668,80	110307,87	117462,70	109526,86	125941,50
Vila de Namaacha	10009,93	4802,57	10870,95	5182,96	11706,79	5309,25	14058,09	5692,50
Cidade de Maputo	154306,07	167356,41	161025,76	180612,14	171812,10	185012,75	181416,59	198368,09
Cidade de Chibuto	13193,70	10917,96	14328,58	11782,73	15430,27	12069,82	18529,43	12941,09
Cidade de Chókwé	13083,26	15655,78	14208,64	16895,82	15301,11	17307,49	18374,33	18556,85
Vila da Macia	9086,52	9009,96	10345,16	9733,60	10626,84	9960,52	12761,24	10679,53
Vila de Mandlacaze	6159,75	6527,34	6689,60	7044,35	7203,95	7215,98	8650,86	7736,88
Vila da Praia de Bilené	7562,46	11656,81	8272,05	12580,10	3523,63	12886,02	4231,35	13816,85
Cidade de Xai-Xai	33499,33	21741,64	35581,96	23463,72	37603,67	24035,41	34003,31	25770,44
Cidade de Inhambane	41791,44	19403,49	46334,33	20940,37	47351,04	21450,58	46059,84	22999,02
Vila de Massinga	7738,38	12461,65	8404,01	13448,69	9050,17	13776,37	10867,90	14770,83
Cidade da Maxixe	25073,39	25399,18	27230,14	27410,96	29323,80	28078,83	35213,47	30105,73
Vila de Quissico	3628,84	17891,32	6440,98	19308,43	4243,99	19778,88	5096,40	21206,64
Vila de Vilankulos	9904,66	7863,14	10756,63	8485,95	11583,68	8692,71	13910,26	9320,20
Vila de Catandica	4591,38	4025,71	4986,32	4344,57	5369,71	4450,42	6448,21	4771,68
Cidade de Chimioio	42753,57	38141,45	45410,72	41162,50	47990,14	42165,42	43383,56	45209,18
Vila de Gondola	14195,09	8447,01	9986,02	9116,07	10753,82	9338,19	12913,72	10012,27
Cidade de Manica	10742,15	11441,87	11666,16	12348,15	12563,14	12649,01	15086,44	13562,09
Vila de Sussundenga	15560,02	11904,14	13868,36	12847,02	12350,13	13160,04	14830,65	14110,01
Cidade da Beira	92883,16	79794,02	99590,84	86114,23	106102,31	88212,40	109517,08	94580,11
Cidade de Dondo	28428,65	20009,65	30874,00	21594,55	33247,83	22120,70	39925,64	23717,50
Vila de Gorongosa	10582,79	9071,20	14093,09	9789,70	12376,77	10028,23	14862,63	10752,13
Vila de Marroneu	9051,73	14889,14	9830,34	16068,45	10586,17	16459,96	12712,40	17648,14
Vila de Nhamatanda	6415,03	16553,20	11966,83	17864,32	7502,49	18299,58	9009,37	19620,56
Vila de Moatize	12108,45	9016,88	13149,98	9731,08	14161,05	9968,18	17005,29	10687,74
Vila de Nhanyabue	2789,84	8660,72	8029,82	9346,71	3262,78	9574,44	3918,10	10265,58
Cidade de Tete	38411,87	53314,51	40860,88	57537,37	43236,25	58939,27	39985,22	63193,87
Vila de Ulongoe	10583,75	5479,14	6064,05	5913,13	6530,30	6057,20	7841,91	6494,44
Vila de Alto Molocue	7901,13	8166,63	8580,77	8813,48	9240,52	9028,22	11096,48	9679,94
Cidade de Gurue	19229,69	23566,19	20883,78	25432,79	22489,48	26052,46	27006,49	27933,08
Vila de Maganja da Costa	8564,95	11359,16	9523,21	12258,88	4870,99	12557,57	5849,32	13464,05
Vila de Milange	7275,59	5592,62	7901,42	6035,59	8508,94	6182,65	10217,96	6628,95
Cidade de Mocuba	14483,38	28101,09	15729,69	30326,88	16939,11	31065,79	20341,32	33308,31
Cidade de Quelimane	40421,32	32298,37	43007,90	34856,62	45518,83	35705,90	42231,52	38283,36
Cidade de Angoche	21990,80	16894,92	23882,39	18233,10	25718,65	18677,35	30884,23	20025,60

Cont. >>

» Cont.

	CGE 2015	CA 2015	CGE 2016	CA 2016	CGE 2017	CA 2017	CGE 2018	CA 2018
Cidade da Ilha de Moçambique	10 768,07	7 652,84	11 694,31	8 259,00	12 593,43	8 460,23	15 122,85	9 070,94
Vila de Malema	10 178,64	16 268,28	16 054,18	17 556,84	11 904,11	17 984,61	14 295,04	19 282,85
Vila de Monapo	12 977,41	12 795,72	14 093,69	13 809,23	15 177,32	14 145,69	18 225,68	15 166,81
Cidade de Nacala	38 561,22	34 433,15	41 878,15	37 160,49	45 098,06	38 065,90	54 155,99	40 813,73
Cidade de Nampula	69 794,30	70 755,92	74 560,29	76 360,26	79 186,88	78 220,77	77 815,06	83 867,23
Vila de Ribaué	14 106,59	9 179,35	12 389,91	9 906,42	10 650,32	10 147,79	12 789,43	10 880,31
Cidade de Cuamba	14 489,10	14 400,01	15 735,42	15 540,58	16 945,28	15 919,23	20 348,73	17 068,38
Cidade de Lichinga	36 039,89	28 927,44	38 199,00	31 218,69	40 274,96	31 979,33	35 228,10	34 287,79
Vila de Mandimba	9 805,43	17 086,96	5 218,77	18 440,36	5 620,03	18 889,66	6 748,81	20 253,23
Vila de Marrupa	8 479,23	11 437,38	14 208,60	12 343,30	9 916,63	12 644,05	11 908,38	13 556,77
Vila de Metangula	5 680,31	3 787,70	6 168,91	4 087,72	6 643,22	4 187,31	7 977,51	4 489,58
Vila de Chituro	8 761,63	15 275,81	14 515,28	16 485,75	10 246,89	16 887,43	12 304,97	18 106,47
Vila de Moçimboa da Praia	7 859,07	7 479,70	8 535,09	8 072,15	9 191,33	8 268,82	11 037,41	8 865,72
Cidade de Montepuez	11 510,06	11 952,84	12 500,13	12 899,59	13 461,23	13 213,89	16 164,92	14 167,74
Vila de Mueda	13 093,03	10 907,25	8 789,17	11 771,17	9 464,95	12 057,98	11 365,98	12 928,39
Cidade de Pemba	28 752,12	24 111,33	30 408,49	26 021,11	32 016,41	26 655,11	27 043,73	28 579,24
Total	1 181 957,78	1 181 957,78	1 275 576,62	1 275 576,63	1 306 656,00	1 306 656,00	1 400 978,40	1 400 978,40

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da CGE 2015 a 2018.

TABELA 8: DIFERENÇAS NOMINAIS DAS TRANSFERÊNCIAS DO FCA (OE - CA) (EM 1000 METICAIS)

	2015	2016	2017	2018
Cidade de Tete	(39 627,14)	Cidade de Tete (36 094,38)	Cidade de Tete (46 796,96)	Cidade de Tete (54 873,09)
Cidade de Mocuba	(23 292,76)	Vila de Quissico (22 788,86)	Cidade de Mocuba (27 479,61)	Cidade de Mocuba (32 301,29)
Vila de Quissico	(23 128,55)	Cidade de Mocuba (21 637,33)	Vila de Quissico (27 201,33)	Vila de Quissico (32 220,67)
Vila de Mandimba	(19 409,41)	Vila de Mandimba (18 853,95)	Vila de Mandimba (22 844,80)	Vila de Mandimba (27 009,02)
Vila de Nhamatanda	(15 283,88)	Vila de Nhamatanda (14 442,93)	Vila de Nhamatanda (18 015,06)	Vila de Nhamatanda (21 222,70)
Vila da Praia de Bilenene	(14 650,87)	Vila da Praia de Bilenene (13 916,12)	Vila da Praia de Bilenene (16 718,82)	Vila da Praia de Bilenene (19 477,92)
Vila de Marroneu	(13 987,64)	Vila de Marroneu (13 252,25)	Vila de Marroneu (16 485,62)	Vila de Marroneu (19 287,10)
Vila da Manhica	(13 516,73)	Vila da Manhica (11 877,68)	Vila da Manhica (15 991,37)	Vila da Manhica (18 668,95)
Vila de Maganja da Costa	(10 962,35)	Vila de Maganja da Costa (10 426,87)	Vila de Maganja da Costa (12 917,08)	Vila de Maganja da Costa (15 229,69)
Cidade de Gurue	(10 300,71)	Vila de Nhamayabue (8 786,96)	Cidade de Gurue (12 246,47)	Cidade de Gurue (14 121,58)
Vila de Massinga	(9 556,81)	Vila de Massinga (8 756,84)	Vila de Massinga (11 283,30)	Vila de Massinga (13 240,11)
Vila de Nhamayabue	(9 129,33)	Cidade de Gurue (8 118,22)	Vila de Nhamayabue (10 750,27)	Vila de Nhamayabue (12 695,12)
Vila de Chiure	(8 421,37)	Vila de Chiure (7 156,12)	Vila de Chiure (9 977,95)	Vila de Chiure (11 603,41)
Vila de Malema	(7 272,98)	Vila de Malema (5 780,51)	Vila de Malema (8 643,72)	Vila de Malema (9 976,11)
Vila de Mueda	(6 384,82)	Vila de Mueda (5 514,15)	Vila de Mueda (7 560,61)	Vila de Mueda (8 808,13)
Cidade de Lichinga	(5 814,24)	Cidade de Chokwè (3 765,50)	Cidade de Lichinga (7 045,01)	Cidade de Lichinga (7 742,55)
Vila de Boane	(5 810,37)	Cidade de Lichinga (2 547,94)	Cidade de Chokwè (6 382,91)	Cidade de Chokwè (7 277,14)
Cidade de Chokwè	(5 344,71)	Vila de Marrupa (2 508,96)	Vila de Monapo (4 470,71)	Vila de Monapo (5 051,90)
Cidade da Matola	(3 745,42)	Vila de Moatize (2 449,53)	Vila de Marrupa (4 402,12)	Vila de Marrupa (5 002,79)
Vila de Monapo	(3 730,20)	Vila de Monapo (2 385,55)	Vila de Moatize (3 978,74)	Cidade da Matola (4 773,58)
Vila de Marrupa	(3 681,20)	Vila de Mandlacaze (1 629,73)	Cidade da Matola (3 350,58)	Vila de Moatize (4 554,46)
Vila de Moatize	(3 337,24)	Cidade de Manica (1 232,66)	Cidade de Manica (3 029,07)	Cidade de Manica (3 353,87)
Cidade de Manica	(2 506,83)	Vila de Ulongoe (296,82)	Vila de Mandlacaze (2 725,63)	Vila de Mandlacaze (3 111,05)
Cidade de Mandlacaze	(2 283,00)	Vila da Macia (285,65)	Cidade de Pemba (2 703,90)	Cidade de Pemba (2 887,47)
Cidade de Pemba	(2 011,58)	Vila de Gondola 498,39	Vila da Macia (1 646,92)	Vila da Macia (1 754,39)
Vila da Macia	(1 342,47)	Cidade de Pemba 1 183,26	Vila de Ulongoe (1 134,71)	Vila de Ulongoe (1 226,20)
Vila de Ulongoe	(929,75)	Vila de Alto Molocue 1 608,05	Vila de Gondola (718,97)	Vila de Gondola (654,30)
Vila de Gondola	(553,37)	Cidade de Dondo 2 344,71	Cidade de Dondo (449,94)	Cidade de Dondo (44,26)
Cidade de Dondo	(239,30)	Vila de Catandica 2 403,78	Vila de Alto Molocue 517,33	Vila de Alto Molocue 823,12
Vila de Alto Molocue	500,83	Vila de Sussundenga 2 529,89	Vila de Sussundenga 953,81	Vila de Sussundenga 1 440,78
Vila de Sussundenga	902,06	Vila de Metangula 2 759,79	Vila de Gorongosa 1 943,90	Vila de Catandica 2 489,04
Vila de Gorongosa	1 728,51	Vila de Gorongosa 3 058,35	Vila de Catandica 1 989,58	Vila de Gorongosa 2 559,50

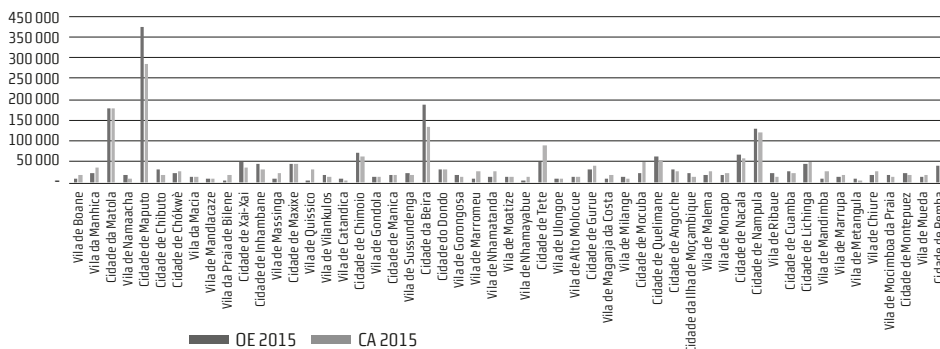
Cont.»

» Cont.

	2015	2016	2017	2018
Vila de Catandica	1 730,76	3 735,39	2 165,11	2 986,69
Vila de Metangula	1 816,98	4 393,25	2 244,65	2 992,29
Cidade de Montepuez	2 006,34	4 572,62	2 409,35	3 229,08
Cidade da Maxixe	2 035,14	5 035,26	2 590,09	3 466,64
Cidade de Cuamba	2 319,09	5 517,51	2 910,28	3 914,08
Cidade de Angoche	2 611,75	6 385,64	3 389,74	4 326,48
Vila de Mocimboa da Praia	4 983,50	6 713,33	5 764,60	7 107,95
Vila de Vilankulos	5 238,28	7 769,65	6 059,74	7 471,74
Cidade de Chimioio	6 020,73	9 897,83	6 718,04	9 012,28
Cidade de Quelimane	6 414,59	10 049,96	7 227,71	9 187,03
Vila de Milange	6 483,52	10 811,02	7 534,93	9 479,80
Vila de Ribauze	8 153,83	11 171,32	9 458,17	11 584,85
Cidade da Ilha de Mocambique	8 196,45	11 504,61	9 521,23	11 622,82
Cidade de Nacala	10 371,88	13 520,48	10 927,91	13 242,17
Cidade de Chibuto	11 140,98	13 936,07	11 837,28	15 068,47
Vila de Namaacha	11 159,34	15 746,69	12 937,02	15 805,38
Cidade de Nampula	11 258,45	15 775,85	13 993,19	16 844,16
Cidade de Inhambane	12 200,20	16 676,59	14 104,22	17 417,58
Cidade de Xai-Xai	12 749,09	21 439,03	14 726,11	18 221,97
Cidade da Beira	52 533,18	66 685,14	61 558,13	68 252,88
Cidade de Maputo	89 749,60	108 605,06	93 470,04	100 072,08

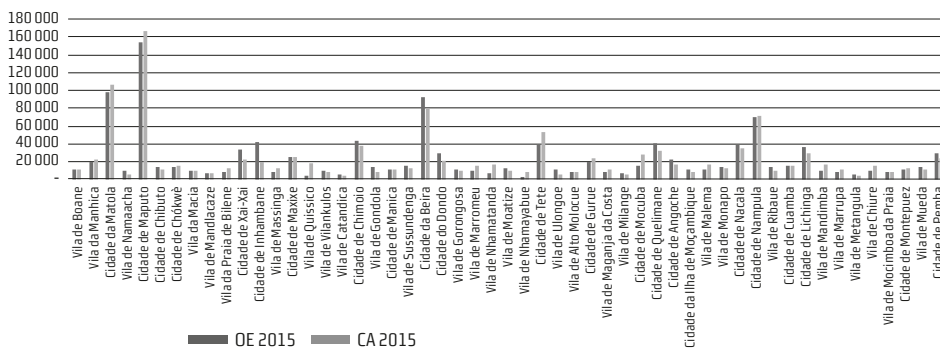
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da CGE 2015 a 2018.

GRÁFICO 5: COMPARAÇÃO NOMINAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FCA 2015 (EM 1000 METICAIS)



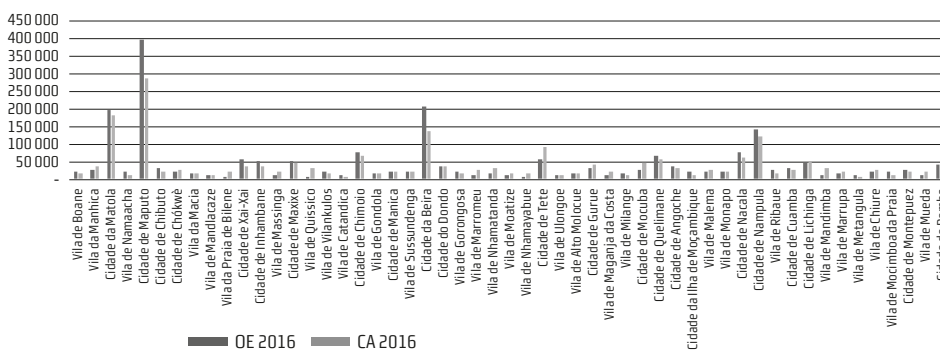
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da CGE 2015.

GRÁFICO 6: COMPARAÇÃO NOMINAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FIA 2015 (EM 1000 METICAIS)



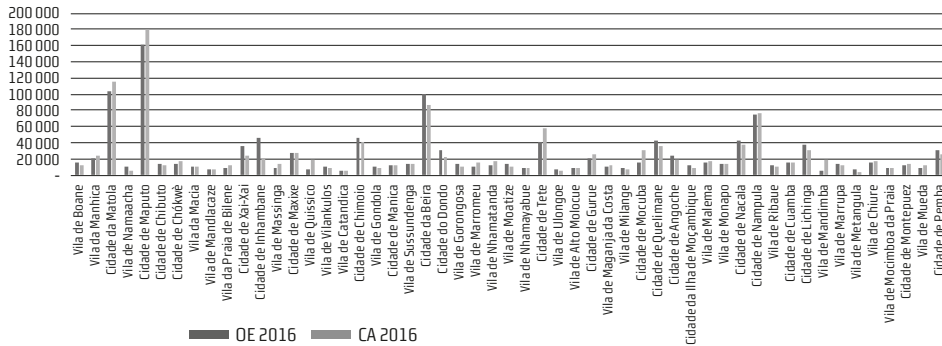
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da CGE 2015.

GRÁFICO 7: COMPARAÇÃO NOMINAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FCA 2016 (EM 1000 METICAIS)



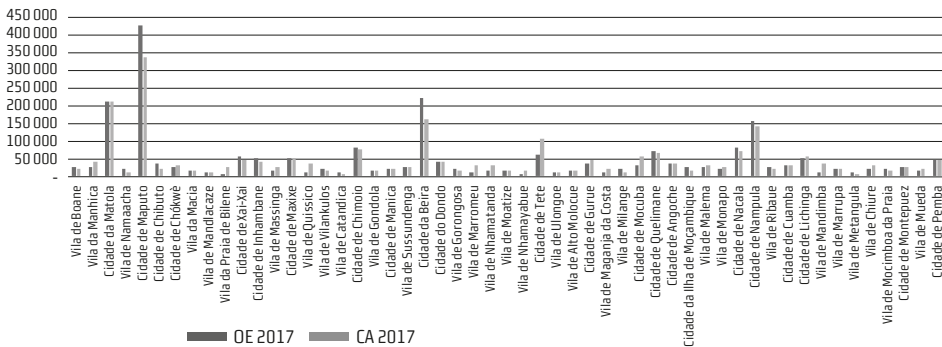
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da CGE 2016.

GRÁFICO 8: COMPARAÇÃO NOMINAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FIIA 2016 (EM 1000 METICAIS)



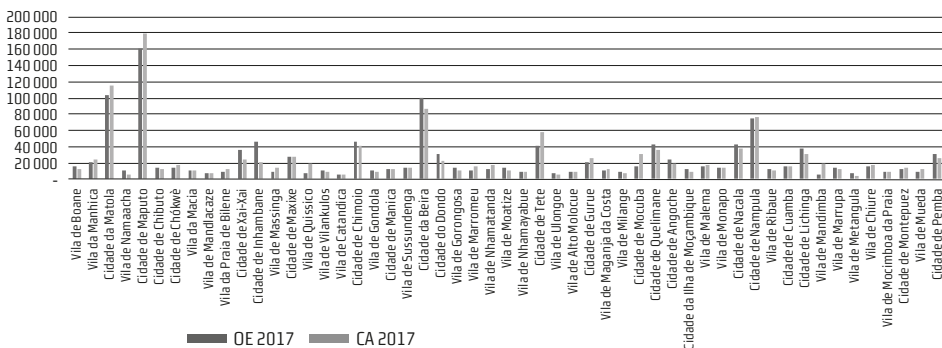
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da CGE 2016.

GRÁFICO 9: COMPARAÇÃO NOMINAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FCA 2017 (EM 1000 METICAIS)



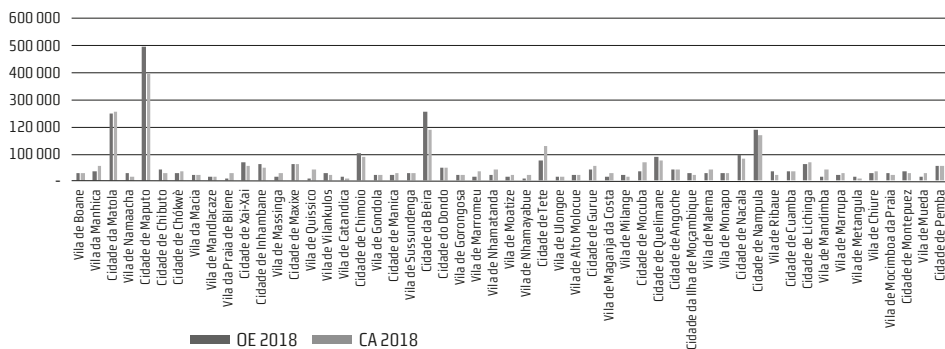
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da CGE 2017.

GRÁFICO 10: COMPARAÇÃO NOMINAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FIIA 2017 (EM 1000 METICAIS)



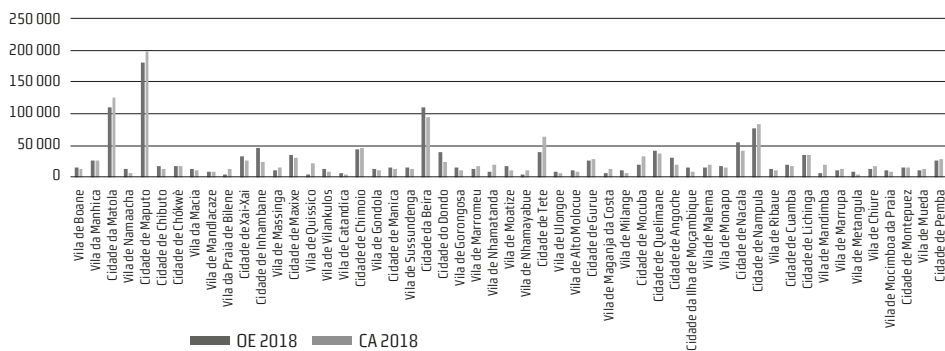
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da CGE 2017.

GRÁFICO 11: COMPARAÇÃO NOMINAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FCA 2018 (EM 1000 METICAIS)



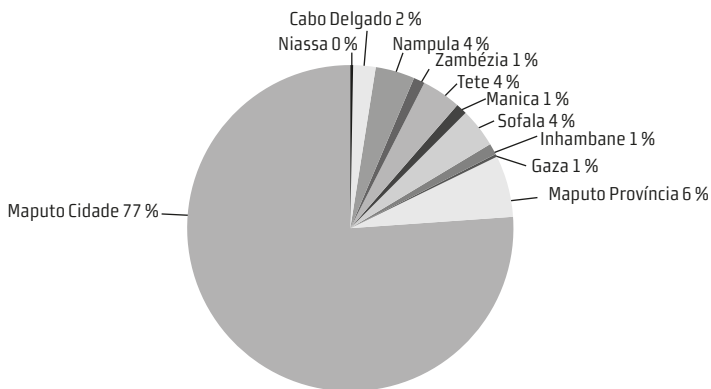
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da (CGE 2018).

GRÁFICO 12: COMPARAÇÃO NOMINAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FIAA 2018 (EM 1000 METICAIS)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da (CGE 2018).

GRÁFICO 13: RECEITA DO ESTADO ACUMULADA POR PROVÍNCIA (2015 A 2017) (EM PORCENTAGEM)



Fonte: CGE (2015 a 2017).

ANEXO 4

SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO FINANCEIRA AUTÁRQUICA E A GESTÃO URBANÍSTICA, AMBIENTAL E DE SERVIÇOS MUNICIPAIS EM FASE PILOTO EM TRÊS MUNICÍPIOS DA PROVÍNCIA E CIDADE DE MAPUTO (CEDSIF, 2019A)

O CEDSIF apresentou, em Março de 2019, no decurso da IV Sessão do Congresso da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM), na cidade de Maputo, o Sistema de Gestão Autárquica (SGA), o Sistema Integrado de Gestão Financeira Autárquica e a Gestão Urbanística, Ambiental e de Serviços Municipais.

Trata-se do sistema de implementação da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que prevê a inclusão das autarquias no Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), assim como na sua plataforma de apoio informático, o e-SISTAFE.

O SGA está a ser desenvolvido pelo CEDSIF como entidade coordenadora da reforma da Administração Financeira do Estado, contando com o envolvimento das próprias autarquias, da ANAMM e do Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) como entidade de tutela administrativa das autarquias.

Actualmente, decorre o piloto nos conselhos autárquicos de Maputo, Matola e Boane e, simultaneamente, decorrem trabalhos de concertação e harmonização dos aspectos técnicos e de angariação de financiamentos, visando a célere operacionalização do sistema.

Durante o congresso da ANAMM, o director-geral do CEDSIF, Hermínio Sueia, deu a conhecer que o projecto será implementado por componentes e de forma faseada, dando-se prioridade à componente de gestão financeira (e-SISTAFE autárquico) para a primeira fase, pois será implementada com recursos próprios do CEDSIF.

As componentes de gestão da receita e gestão ambiental e urbanística serão implementadas na segunda fase, mediante a disponibilização de recursos financeiros tidos, até agora, como principal entrave para a rápida implementação do projecto.

Hermínio Sueia frisou que a falta de recursos financeiros vem condicionando, desde 2015, a implementação do projecto com sucesso e apelou aos presentes para envidarem esforços com vista a buscar recursos de forma sinérgica junto dos parceiros, na medida em que este projecto é de vital importância para a gestão das finanças públicas, no geral, e para a transparência, eficácia e modernização da gestão das autarquias, em particular, tendo como fim último o bem-estar social e o desenvolvimento do País.

«Embora já existam algumas iniciativas individuais, por parte de algumas autarquias, de procurar implementar pequenos sistemas para resolver alguns aspectos e, por outro lado, existam alguns projectos nacionais com a mesma finalidade, estas não são suficientemente sustentáveis em modelos de negócios, de forma que se tornam insustentáveis a curto e longo prazo, pois a sua tecnologia não abrange todos os processos que compõem a gestão das

autarquias e as tecnologias aplicadas não são ajustadas à legislação em vigor no País sobre o SISTAFE», acrescentou Hermínio Sueia.

O SGA, ao ser implementado em pleno, terá um Sistema Informático para a Gestão Autárquica (e-SGA) que fará a gestão integrada de todos os dados e processos de uma autarquia.

O director do CEDSIF frisou ainda que «se conseguirmos unir esforços conjuntos, a partir de Janeiro de 2020, teremos a eliminação de cheques nos concelhos autárquicos piloto e as despesas municipais passarão a ser executadas através do uso exclusivo de transferências electrónicas perfeitamente rastreáveis, o que vai garantir segurança no uso de recursos públicos e transparência na gestão, trazendo, com efeito, uma grande transformação na gestão das finanças autárquicas».

Refira-se que participaram do congresso membros do Governo a nível central, presidentes dos concelhos autárquicos e das assembleias autárquicas, administradores dos distritos que são municípios e parceiros de cooperação. O encontro tinha como objectivo dotar os titulares dos órgãos autárquicos de conhecimentos teóricos e práticos sobre a organização e o funcionamento das autarquias locais e conferir-lhes noções básicas sobre a autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

O CEDSIF participou a convite da ANAMM para apresentar o SGA, reconhecido como um projecto imprescindível para a melhoria da gestão das autarquias.

REFERÊNCIAS

- Africa Portal (n.d.) *The Conceptual Framework for Fiscal Decentralization*. Disponível em: <https://www.africaportal.org/publications/the-conceptual-framework-for-fiscal-decentralization> (consultado a 11 de Março de 2019).
- Bailey, S. J. (1999). *Local Government Economics: Principles and Practice*. London, Palgrave Macmillan.
- CEDSIF (2019a). *CEDSIF apresenta o SGA*. Disponível em: <https://www.cedsif.gov.mz/cedsifportal/cedsif-apresenta-o-sistema-de-gestao-autarquica> (consultado a 15 de Abril de 2019).
- CEDSIF (2018b). *Unidades gestoras beneficiárias descentralizadas de Janeiro a Setembro de 2018*. Disponível em: https://www.cedsif.gov.mz/cedsifportal/wp-content/uploads/2018/08/ANEXO-3_UGB-DESCENTRALIZADAS-no-3-Trimestre-de-2018.pdf (consultado a 5 de Fevereiro de 2019).
- Centro de Integridade Pública (2019) *Análise sobre a proposta de lei que define o regime financeiro e patrimonial dos órgãos de governação descentralizada provincial*. Disponível em: <https://cipmoz.org/2019/08/27/analise-sobre-a-proposta-de-lei-que-define-o-regime-financeiro-e-patrimonial-dos-orgaos-de-governacao-descentralizada-provincial> (consultado a 1 de Setembro de 2019).
- Fjeldstad, O. H. (2001). *Intergovernmental fiscal relations in developing countries. A review of issues*. CMI Working Paper 11. Bergen, Chr. Michelsen Institute.
- Food Agriculture Organization (2009) *Agricultural Extension in Transition Worldwide: Policies and Strategies for Reform*. Disponível em: http://www.fao.org/nr/res/course1/file/mod2/mod2_03.html (consultado a 11 de Abril de 2019).
- Governo de Moçambique (2015). *Tribunal Administrativo, Relatórios e Pareceres da Conta Geral do Estado*. : <http://www.ta.gov.mz/Pages/RelatoriosPareceresCGE.aspx> (consultado a 5 de Janeiro de 2019).
- Governo de Moçambique (2016). *Tribunal Administrativo, Relatórios e Pareceres da Conta Geral do Estado*. Disponível em: <http://www.ta.gov.mz/Pages/RelatoriosPareceresCGE.aspx> (consultado a 5 de Janeiro de 2019).
- Governo de Moçambique (2017). *Tribunal Administrativo, Relatórios e Pareceres da Conta Geral do Estado*. Disponível em: <http://www.ta.gov.mz/Pages/RelatoriosPareceresCGE.aspx> (consultado a 5 de Janeiro de 2019).
- Groupe de recherche en économie appliquée et théorique (2009). *Communal Budget Transparency Index Results of Subnational Study*. Disponível em: <https://www.international-budget.org/wp-content/uploads/Mali-Communal-Budget-Transparency-Index.pdf> (consultado a 3 de Fevereiro de 2019).

- Grupo Propuesta Ciudadana (2011). *Budget Transparency, Accountability and Participation in Regional Governments of Peru*. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/publications/measuring-subnational-budget-transparency-participation-and-accountability-peru> (consultado a 3 de Fevereiro de 2019).
- Macamo, J. (2019). «Parlamento conclui aprovação das leis sobre governação descentralizada no país». *O País*. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/parlamento-conclui-aprovacao-das-leis-sobre-governacao-descentralizada-no-pais> (consultado a 19 de Abril de 2019).
- MAP CONSULTORIA (2017). *O Sistema de Transferências Fiscais Intergovernamentais (STFI) em Moçambique – Análise Fiscal e Institucional*. Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Disponível em: www.mapconsult.co.mz.
- Martinez-Vasquez, J., McLure, C. & Vaillancourt, F. (2006). Revenues and expenditures in an intergovernmental framework. Chapter 2. In: *Perspectives on Fiscal Federalism*. Washington DC., World Bank Institute. pp. 15-34.
- Martinez-Vazquez, J. (2011). *The impact of fiscal decentralization: Issues in theory and challenges in practice*. Mandaluyong, Asian Development Bank.
- Moges, K. (1994). «*The Conceptual Framework for Fiscal Decentralization*». Disponível em: https://www.africaportal.org/documents/10799/Kibre_Moges_the_conceptual_framework_for_FD.pdf (consultado a 3 de Fevereiro de 2019).
- Nguenha, E.; Raich, U. & Weimer, B. (2012). Finanças Locais: Desempenho e Sustentabilidade dos Municípios Moçambicanos. In: Bernhard Weimer (ed.). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo: IESE. pp. 197-215. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Desc_web.pdf.
- Nylen, W.R. (2014) «*O orçamento participativo num regime autoritário competitivo: um estudo de caso*» (Maputo, Moçambique). *Cadernos IESE 13P*. Maputo: IESE.
- Oates, W. (1999) «An essay on fiscal federalism». *Journal of Economic Literature*. 37 (3), 1120–1149.
- Open Society Forum (2011). *Budget Transparency rating of local governments in Mongolia. Final Report*. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Budget-Transparency-Rating-of-Local-Governments-in-Mongolia.pdf> (consultado a 3 de Fevereiro de 2019).
- Renzio, P. & Masud, H. (2011). «Measuring and promoting budget transparency: The open budget index as a research and advocacy tool». *Governance*. 24 (3), 607-616.
- Rivera, W. et al. (2009) *Agricultural Extension in transition worldwide: policies and strategies for reform*. Food Agricultural Organization. Disponível em: http://www.fao.org/nr/res/course1/file/mod2/mod2_03.html.

- Rondinelli, D. (1987). Administrative decentralization of agricultural and rural development programs in Asia. In: W. M. Rivera & S. G. Shram (eds.). *Agricultural extension worldwide: issue, practices and emerging priorities*. Nova Iorque: Croom He.
- Schiller, A. V.; Forquilha, S.; Bunk, S.; Klawonn, D. *et al.* (2018). Aptos para alcançar os seus objectivos? Obstáculos de ordem administrativa à mobilização da receita local nos municípios moçambicanos. In: *Desafios para Moçambique 2018*. Desafios para Moçambique. Maputo: IESE. pp. 33-64. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/05/Livrol_DesafiosMoc2018.pdf.
- Sikika (2013). *Tanzania Subnational Transparency Study Summary. International Budget Partnership Subnational Budget Transparency Studies*. Disponível em: https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Tanzania-Summary.pdf (consultado a 3 de Fevereiro de 2019).
- Silva (2014). *Orçamento Participativo potencia transparência nos municípios de Moçambique*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/or%C3%A7amento-participativo-potencia-transpar%C3%A2ncia-nos-munic%C3%ADpios-de-mo%C3%A7ambique/a-17545084> (consultado a 24 de Outubro de 2018).
- Tiebout, C. M. (1956). «A Pure Theory of Local Expenditures». *The Journal of Political Economy*. 64 (5), 416-424.
- Weimer, B. & Carrilho, J. (2017). *A Economia Política da Descentralização em Moçambique. Dinâmicas, Resultados, Desafios*. Maputo: IESE.
- Weimer, B. (ed.) (2012). *Moçambique: descentralizar o centralismo-Economia política, recursos e resultados*. Maputo: IESE.
- World Bank (2010) *A Fiscal Framework for the Assessment of Fiscal Decentralization System*. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/Fiscal-Decentralization-web.pdf> (consultado a 1 de Abril de 2019).
- Wright, W. (2008). *Descentralização à moda peruana: questões de vontade e recursos de Wilbur Wright*. Disponível em: <https://archive.iaf.gov/resources/publica-es/revista-desenvolvimento-de-base/2008-empredimento-nas-comunidades-de-base/descentraliza-o-moda-peruana-quest-es-de-vontade-e-recursos-de-wilbur-wright.html> (consultado a 23 de Outubro 2019).