

# «GRÃO A GRÃO ENCHE A GALINHA O PAPO?»

## EVIDÊNCIAS SOBRE O IMPOSTO PESSOAL AUTÁRQUICO EM 13 CIDADES MOÇAMBICANAS

Eduardo Nguenha

### INTRODUÇÃO

A insuficiência de recursos financeiros para o financiamento das competências e atribuições dos municípios em Moçambique é um facto recorrente, por um lado, atribuível à inadequação do sistema de financiamento e, por outro, a constrangimentos técnico-administrativos que os municípios enfrentam para mobilizar recursos próprios (UN Habitat, 2008; Weimer, 2012; Nguenha et al, 2012; Weimer, 2016; MAP, 2016; MAP, 2017; Diálogo, 2017; Associação Nacional dos Municípios de Moçambique, 2017). O sistema de financiamento municipal (transferências fiscais intergovernamentais, receitas próprias, crédito e parcerias público-privadas) é determinado por lei e a sua adequação, nos curto e médio prazos, não depende da simples vontade dos municípios. Assim, os aspectos técnico-administrativos e organizacionais dos próprios municípios constituem a alternativa imediata para a melhoria da receita municipal.

O presente estudo pesquisa os factores explicativos de desempenho dos municípios na arrecadação do Imposto Pessoal Autárquico (IPA) em 13 municípios moçambicanos, nomeadamente as 10 capitais provinciais de Moçambique<sup>1</sup> e as cidades da Matola, Maxixe e Nacala, no período de 2009 a 2016. Todos os 13 municípios existem desde o início da municipalização em Moçambique (1997) e já houve alternância política na governação de quatro deles (Beira, Nampula, Quelimane e Nacala). De acordo com o Censo Populacional de 2017, os 13 municípios representam 20,8 % da população total de Moçambique (INE, 2017, 2016).

Deliberadamente, elegeu-se este tributo por duas razões: a primeira é de natureza técnico-administrativa, ou seja, a sua simplicidade na incidência e na determinação da matéria colectável, o que vai permitir avaliar até que ponto municípios grandes e tecnicamente maduros, no contexto moçambicano, lidam com um imposto simples; a segunda é o facto de se tratar de um tributo consideravelmente sensível, do ponto de vista sociopolítico, o que vai, por seu turno, ajudar a compreender como, nestes espaços político-geográficos, onde reside população relativamente bem instruída e economicamente diversificada, os governos

<sup>1</sup> Maputo, Xai-Xai, Inhambane, Beira, Chimoio, Quelimane, Tete, Nampula, Lichinga e Pemba.

municipais abordam o IPA. Este é também considerado um imposto de «massas» por ser exigido à maioria dos munícipes (nacionais e estrangeiros)<sup>2</sup> em proporções relativamente inferiores às dos restantes impostos.

Em geral, com esta pesquisa pretende-se contribuir para o debate sobre a sustentabilidade financeira dos municípios moçambicanos, entendida como condição importante para o alcance do objectivo maior para o qual os municípios foram criados: o de promover o desenvolvimento local.<sup>3</sup> Em termos específicos, a pesquisa pretende avaliar até que nível as 13 importantes cidades moçambicanas exploram o potencial do IPA existente para melhorar a sua sustentabilidade financeira. Assim, a pesquisa é orientada por duas perguntas, nomeadamente: (i) quanto do potencial de receita do IPA os 13 municípios conseguem mobilizar? (ii) Que factores explicam os actuais níveis de arrecadação da receita do IPA?

O texto estrutura-se, além desta introdução, em cinco secções, designadamente: (i) a revisão da literatura; (ii) a metodologia; (iii) os resultados da pesquisa; e (iv) as conclusões e recomendações.

## REVISÃO DA LITERATURA

O IPA é um imposto directo, normalmente de valor fixo definido por pessoa física, uniformemente aplicado a cada indivíduo ou a grupos de indivíduos com características comuns numa circunscrição territorial definida (Smith & Fowler, 2008). Dependendo da época histórica, do espaço e das circunstâncias políticas, os impostos com as características do IPA possuem ou possuíram designações diversas.

Em Moçambique, o IPA corresponde ao Imposto de Reconstrução Nacional (IRN) criado logo após a independência nacional e cobrado até hoje pelos Órgãos Locais do Estado (províncias e distritos) em representação do Governo Central ao abrigo do Decreto n.º 2/78, de 16 de Fevereiro, em todos os espaços que não são municípios (Weimer, 2012).<sup>4</sup> Nos países de expressão inglesa, o IPA corresponde, traduzindo literalmente, ao «imposto pessoal»,

<sup>2</sup> A Lei de Finanças Autárquicas prevê isenções (Artigo 53) que só produzem efeitos quando reconhecidas pelo presidente do município mediante o requerimento dos interessados. As pessoas isentas do IPA que deverão solicitar a isenção ao presidente do município são (i) as temporária ou permanentemente incapacitadas de trabalhar por debilidade, doença ou deformidade física; (ii) as que se encontrem em cumprimento de serviço militar obrigatório; (iii) estudantes, incluindo no estrangeiro, em regime de tempo inteiro de nível médio ou superior até completarem 21 ou 25 anos, respectivamente; (iv) pensionistas do Estado, quando não tenham outros rendimentos além da respectiva pensão; (v) estrangeiros ao serviço do país da respectiva nacionalidade, quando haja reciprocidade.

<sup>3</sup> O Artigo 271 da Constituição da República de Moçambique preconiza que os municípios são criados com objectivos de «organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano».

<sup>4</sup> A criação do IRN em 1978, logo após a independência de Moçambique do jugo colonial em 1975, foi justificada pela «necessidade de reconstruir o País depois dos anos de guerra de libertação e contornar os danos gerados pelas calamidades naturais da época ... até certo ponto, este imposto está descontextualizado, existindo considerações que apontam para uma eventual eliminação» (Weimer, 2012, 367).

«imposto de cabeça», «imposto de urna de voto» ou «imposto comunitário» (*personal tax, head tax, poll tax, community tax, respectivamente*) (Fjeldstad & Therkildsen, 2008; Smith & Fowler, 2008).

Do ponto de vista teórico, o IPA parece apresentar mais elementos a seu favor para se qualificar de «bom imposto» na perspectiva dos quatro princípios de Adam Smith publicados em 1776 na sua obra *Riqueza das Nações* segundo os quais um imposto, para ser «bom» deve ser (i) claro sobre quem paga e quanto é pago, de modo a evitar a evasão e manipulação ou arbitrariedades no seu cálculo; (ii) conveniente, para facilitar o pagamento pelo contribuinte com menos custo de cumprimento; (iii) económico ou de baixo custo na sua cobrança e administração, de modo a tirar o mínimo possível do bolso dos contribuintes além do que traz para o tesouro público; e (iv) equitativo ou justo, de tal forma que todos devem contribuir para a manutenção dos seus governos, tanto quanto possível, em proporção das respectivas capacidades, isto é, em proporção do rendimento que respectivamente usufruem sob a protecção do Estado (Pereira *et al*, 2005: 205-208; Smith & Fowler, 2008; Smith, 2010: 485-489). De facto, comparando o IPA e as suas variantes com outros tributos mais sofisticados, nota-se que é simples no método de cálculo e claro na incidência, é de valor relativamente baixo e com custos administrativos também baixos, ainda que estes tendam a aumentar em casos de evasão. No entanto, o IPA não pode ser considerado imposto justo ou equitativo devido à sua regressividade, pois ignora a capacidade contributiva dos sujeitos passivos provocando efeitos mais severos nas pessoas de renda baixa do que nas da média e alta. Esta tem sido uma das principais razões que tornam o IPA e suas variantes tributos impopulares no mundo moderno (Smith & Fowler, 2008).

Ao longo da história civilizacional das nações, o IPA ou as suas variantes foi sendo aplicado para atender a diversos propósitos, que incluem o financiamento das guerras de dominação colonial (por exemplo, Inglaterra e Portugal), o controlo da imigração, a restrição ou o condicionamento da participação política, o financiamento de serviços públicos locais e o interesse de forçar a oferta da mão-de-obra pelos africanos dentro e fora das suas regiões (Hedges & Rocha, 1999; Tarus, 2004; Fjeldstad & Therkildsen, 2008; Smith & Fowler, 2008). De acordo com Smith & Fowler (2008), o Canadá e a Nova Zelândia aplicaram o imposto para controlar a imigração chinesa, impondo barreiras para evitar entradas massivas; ao passo que que os Estados Unidos da América usaram o imposto para condicionar o acesso ao direito de voto, ou seja, para restringir o direito de voto aos negros americanos e brancos pobres.

Em alguns países africanos, o imposto pessoal colonial constituiu uma importante fonte de financiamento. Fjeldstad e Therkildsen (2008) estudaram o efeito da tributação directa, tomando o caso do imposto pessoal nas relações entre sociedade e Estado e as razões pelas quais a sua abolição levou muito tempo na Tanzânia e na Uganda. Os autores constataram que, na Tanzânia, o imposto pessoal chegou, em 1948, a «representar 15 % da receita interna,

isto é, acima da receita dos impostos de renda, com peso de 10 %, e, em 1961-1962, somente o imposto pessoal representou 83 % da receita total dos governos locais» (Fjeldstad & Therkildsen, 2008: 119-120, citando IBRD, 1961:49 e Due, 1963: 64). No Uganda, o imposto pessoal chegou até aos 91 % da receita arrecadada em 1961 (*ibidem*: 123). Nos dois países, mesmo depois das respectivas independências, o imposto pessoal continuou a ser uma importante fonte de financiamento. Depois da sua abolição em 1969, foi reintroduzido em 1982 com a nova nomenclatura de taxa de desenvolvimento e, novamente, abolido em 2003 sem consulta aos governos locais (Fjeldstad & Therkildsen, 2008). Os autores concluem, ainda, que «o aumento da competição política tem aumentado o custo político da coercividade do imposto pessoal, que não compensa o benefício financeiro (receita) nas actuais regras de jogo político» (*ibidem*: 131), dado que a cobrança deste imposto de forma coerciva passou a significar abdicar da eleição política.

Em Moçambique, o imposto pessoal que vigorou durante a época colonial foi o mussoco, que desempenhou múltiplas funções em benefício da máquina administrativa colonial. De acordo com Hedges & Rocha (1999), o imposto contribuiu muito para o financiamento das despesas da nova rede administrativa colonial,<sup>5</sup> como o pagamento de vencimentos e a construção de edifícios, estradas, etc. De igual modo, o mussoco, com recurso à agressividade administrativa e física, foi usado para influenciar a oferta de trabalho dos moçambicanos às companhias produtoras de culturas de rendimento, pois a única forma de reunir meios financeiros para pagamento de impostos era vender a sua mão-de-obra (Rocha & Hedges, 1999). A administração colonial foi muito repressiva, chegando a empregar auxiliares armados de guardas fiscais na cobrança de impostos, sobretudo nas zonas fronteiriças e nas vias clandestinas de passagem (*ibidem*). O «não pagamento do mussoco era punido com trabalho forçado durante um número preciso de dias necessários para que, ao valor do salário oficial local, se perfizesse o quantitativo do imposto acrescentado de 50 %» (Universidade Eduardo Mondlane, 2000: 318).

As sevícias na cobrança do mussoco e outros tributos provocaram «úlceras» nas sociedades africanas cujas consequências corroem até hoje os respectivos sistemas tributários. Tanto os governantes como os governados vêem a cobrança de impostos com suspeição.

Em 1978, foi introduzido o IRN com objectivos de financiar o Estado, pretendendo-se que garantisse recursos para a reconstrução do País, que fora devastado pela guerra colonial e pelas calamidades naturais. Em 1997, com a criação dos municípios, foi criado o IPA em substituição do IRN, que fora abolido nas áreas municipalizadas.

<sup>5</sup> A nova rede administrativa pode ser entendida como a forma que Portugal foi forçado a adoptar nas regiões sob sua administração directa e exclusiva, nomeadamente na região da actual provincial de Nampula e em toda a região sul do rio Save, pois o restante território nacional havia sido dividido para as companhias de Niassa (actuais províncias de Niassa e Cabo Delgado) e de Moçambique (actuais províncias de Manica e Sofala). E, finalmente, as províncias de Tete e Zambézia, que eram administradas em conjunto entre as companhias majestáticas e o Estado português (*ibidem*).

A edição do jornal notícias do dia 21 de Dezembro de 2009 reportou a realização de um estudo realizado pela Autoridade Tributária de Moçambique para avaliar a «pertinência do IRN face às novas formas de tributação (IPA e Imposto Simplificado de Pequenos Contribuintes)» que concluiu haver a necessidade de se abolir o imposto pelas seguintes razões: (i) descontextualização dos pressupostos que nortearam a criação do tributo (contribuição mínima individual para a reconstrução do País devastado pela guerra de libertação nacional); (ii) altos custos administrativos de cobrança que chegam a atingir 26 % da receita arrecadada; (iii) fragilidades do sistema de controlo e inexistência de cadastro organizado, o que propicia extravios; e (iv) irrelevância da receita quando comparada com a receita tributária global (apenas 0,00001 %). Não obstante estas conclusões, o facto é que o IRN continua parte do sistema tributário nacional, talvez porque, tirando o argumento da «descontextualização» da designação do imposto (reconstrução nacional), os outros argumentos sejam reflexo da ineficiência da administração do Estado e não necessariamente problema do imposto em si. Existem lugares onde o imposto pessoal funcionou ao nível de governos locais e de experiências replicadas à escala nacional. Smith & Fowler (2008), examinando a história do imposto pessoal na Província de Nelson, na Nova Zelândia, para perceber as razões do seu sucesso, quando, na maioria das partes do mundo, este tipo de imposto resultou em revoltas e chegou a minar o estado de governação, concluíram que o factor de sucesso, dentre vários, foi a consignação da receita do imposto para um serviço importante e necessário para a comunidade local, que, no caso, foi a educação da infância. Para os autores (tradução livre do inglês para o português):

*«O principal factor que parece ter influenciado a aceitação do imposto foi a consignação da receita do imposto para uma finalidade específica (educação), algo que a comunidade da Província de Nelson assumiu como importante. Outro factor que parece ter ajudado à aceitação do imposto foi a adopção do método pagador-usuário do sistema público de ensino, de modo que os residentes sem filhos não pagassem por todo o sistema educacional. Além disso, à medida que o sistema se expandiu para o interior e foram feitas mudanças legislativas, houve menos resistência, pois um maior número de pessoas beneficiou directamente do imposto. No entanto, se um imposto pessoal seria aceitável numa sociedade moderna, depende se ele é considerado suficientemente progressivo para superar as questões de equidade» (Smith & Fowler, 2008: 27-28).*

A conclusão a que estes autores chegam é importante no contexto africano, e particularmente no moçambicano, em que o nível de provisão de serviços é ainda questionável. Pode-se depreender da experiência da Província de Nelson que a liderança dos gestores públicos na definição de um objectivo social que realmente se identifique com a comunidade, bem como da fonte de financiamento é um elemento importante. Esta leitura pode ser, igualmente, im-

portante para os fazedores de opinião que pretendem passar a ideia de que a regressividade do IPA é uma questão fundamental, sem aprofundar em que medida isso supera os ganhos das comunidades e há efectivamente uma adequada prestação de serviços públicos.

A leitura final sobre as fontes bibliográficas é a de que os impostos pessoais, por se tratarem de tributos de massas, foram preferidos ao longo da história, um pouco por toda a parte, para alcançar objectivos de política pública, sejam socioeconómicos (financiamento de serviços públicos) ou políticos (financiamento de guerras, controlo de migração, restrição de direitos de voto). Muito embora os impostos pessoais respondam favoravelmente a três dos quatro princípios tributários de Adam Smith para serem «bons impostos», eles não têm sido facilmente aceites, registando-se casos que cíclica e continuamente têm levado à sua abolição. Nalguns casos, como o da Inglaterra da Margareth Thatcher, os governos compensaram a abolição dos impostos pessoais com o aumento do ónus tributário em outros impostos, como os de consumo (Smith, 1991 *apud* Smith & Fowler, 2008). No entanto, no final, os impostos pessoais podem ter sucesso, como demonstra o estudo de Smith & Fowler (2008) sobre a experiência da Província de Nelson, na Nova Zelândia.

Embora seja bastante rica na sua abordagem sobre aspectos de natureza financeira, socioeconómica e política dos impostos pessoais, a literatura revista é limitada na explicação da dinâmica das relações institucionais e dos aspectos de natureza administrativa. Esta pesquisa procura pôr cobro a este vazio, tendo presente que o sistema tributário moçambicano é implementado num contexto com características herdadas da época colonial.

## METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa adoptou o estudo de caso de 13 municípios moçambicanos usando dados de painel. Os municípios foram intencionalmente escolhidos de acordo com os critérios de antiguidade, tamanho e importância económica. Pressupõe-se que os municípios implantados desde o início da municipalização, em 1997, tenham a capacidade técnico-administrativa para a cobrança do IPA mais bem estabelecida que os demais criados mais tarde. Os 13 municípios em estudo cobrem as quatro categorias de classificação oficial dos municípios em Moçambique, sendo o município de Maputo de categoria A; os municípios da Beira, Nampula e Matola de categoria B; os municípios de Xai-Xai, Inhambane, Chimoio, Quelimane, Tete, Nacala, Lichinga e Pemba de categoria C; e o município de Maxixe de categoria D. O critério de tamanho, usando a classificação oficial, contém, intrinsecamente, o terceiro critério de selecção da amostra: a importância económica. O estudo sobre o IPA capta os principais centros urbanos de Moçambique, nomeadamente a capital do País e as capitais provinciais. A cidade da Matola é o município com o maior parque industrial de Moçambique e, de acordo com INE (2017), o mais populoso do País, com 1 616 267 habitantes. A cidade de Nacala é a

capital económica e turística da província de Nampula e a da Maxixe, a capital económica da província de Inhambane com 1,5 vezes mais população do que a própria capital política da província, a cidade de Inhambane (*ibidem*). Assim, os três critérios adoptados são suficientes para assegurar resultados que demonstrem que o IPA pode gerar recursos significativos.

A recolha de dados compreendeu duas etapas. A primeira consistiu na revisão dos relatórios financeiros dos 13 municípios no período de 2009 a 2016 para identificação do esforço que é actualmente desenvolvido por estes municípios. Esta etapa foi o ponto de partida para avaliar o nível de esforço realizado por cada município relativamente ao potencial da receita do IPA existente. O potencial da receita para cada município foi determinado sob dois pressupostos:

- Primeiro, actualizando os valores anuais da taxa do IPA, incidindo sobre o valor do salário mínimo nacional mais elevado a 30 de Junho do ano anterior as taxas de 4 %, 3 %, 2 % e 1 %, para os municípios de categorias A, B, C e D, respectivamente, conforme determinam os artigos 52 a 54 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro; e
- Depois, estimando que, pelo menos, 40 % da população de cada município reúne condições legais e económicas para pagar o IPA e os restantes 60 % são cobertos pelas isenções previstas na lei, que incluem pessoas com idade inferior a 18 anos e superior a 60 anos, estudantes, pensionistas, pessoas em cumprimento do serviço militar e pessoas portadoras de deficiência impossibilitadas de trabalhar temporária ou definitivamente. Como as estatísticas populacionais do INE são apresentadas em intervalos de faixas etárias de: 0-4; ...; 15-19; ...; 55-59; 60-64; ...; 75-79; 80 e mais, os 40 % da população são determinados a partir da população com idades compreendidas entre os 20 e os 59 anos (ambos os extremos incluídos). Este pressuposto corresponde à seguinte pergunta implícita: os municípios conseguem arrecadar o IPA de pelo menos 40 % dos munícipes? O número de munícipes que serve de base de cálculo da receita do IPA é anualmente ajustado à taxa média de crescimento populacional de 2,3 % conforme projecções do INE (2007).

A segunda etapa da recolha de dados consistiu num inquérito composto por dois questionários distintos: um para os gestores municipais (vereadores e directores ou chefes de departamentos de finanças) e o outro para os munícipes. Cada um dos dois questionários apresentou cinco perguntas-chave estruturadas. O questionário aplicado aos gestores municipais procurou identificar os arranjos institucionais e as dificuldades associadas à cobrança do IPA e o aplicado aos munícipes procurou compreender factores que os desencorajassem de pagar o IPA. Os resultados dos questionários ajudam a aprofundar os resultados da primeira etapa do estudo, uma vez que se centram em aspectos comportamentais dos dois grupos.

Para garantir a representatividade, o questionário para gestores municipais foi aplicado a indivíduos com as mesmas características (vereadores de finanças e directores ou chefes de departamentos financeiros), não sendo o valor numérico necessariamente tomado em consideração. Entende-se que indivíduos com as mesmas características tendem a proporcionar

as mesmas respostas. Na cidade de Maputo foram entrevistados cinco indivíduos, na cidade da Matola dois, na cidade da Maxixe dois, na cidade de Nacala dois e em cada um dos restantes nove municípios de capitais provinciais quatro indivíduos. O segundo questionário foi aplicado electronicamente através da ferramenta SurveyMonkey. Responderam a este questionário 184 indivíduos que vivem dentro de espaços municipais.

## RESULTADOS

### ARRANJOS LEGAL E INSTITUCIONAL PARA A COBRANÇA DO IPA

A Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, estabelece que o valor do IPA de cada município deve ser anualmente determinado em função do salário mínimo mais elevado registado até ao dia 30 de Junho do ano anterior a que respeita o imposto, incidindo sobre este salário as taxas de 4 %, 3 %, 2 %, 1 % conforme se trate de municípios de categoria A, B, C e D, incluindo vilas, respectivamente. Em Moçambique, o salário mínimo é anualmente ajustado para cima, tendo em consideração os factores de desempenho da economia e a produtividade dos sectores económicos, o que significa que, por consequência, o valor do IPA de cada município deve ser anualmente ajustado para cima. O método de cálculo do IPA confere-lhe características semelhantes às de um imposto directo (sobre rendimento) com a particularidade de que, tratando-se de um valor único para todos os níveis salariais, é regressivo, característica incomum nos impostos directos. Tendo em consideração as elevadas taxas de pobreza, de desemprego e de dependência para sobrevivência nas zonas urbanas (INE, 2016), a regressividade do IPA torna-o política e socialmente mais sensível a decisões de ajustamento anual do imposto que os municípios deveriam cobrar.

Segundo o mesmo dispositivo legal, a cobrança do IPA adopta três formas: (i) a retenção na fonte da parte deduzida nos salários pelas entidades empregadoras; (ii) os postos móveis, devendo neste caso o presidente do município indicar, por ordem de serviço, as datas e locais de cobrança; e (iii) os agentes de cobrança a serem indicados por ordem de serviço do presidente do respectivo município.

Constatou-se que todos os 13 municípios em estudo cobram o IPA através de secretários de bairros – bairro é a estrutura da administração municipal mais próxima dos munícipes abaixo do distrito municipal, no caso do município de Maputo, e da localidade municipal, no caso dos restantes municípios em estudo –, entendidos como sendo agentes de cobrança no espírito da lei em referência, e através de retenção na fonte pelas entidades empregadoras. Apenas dois municípios (Nampula e Maputo) adoptam a cobrança do IPA por via de postos móveis. O município de Nampula iniciou a cobrança do IPA através de postos móveis em 2014 e, neste ano e em 2015, a receita deste imposto aumentou em 67 % e 42 % respectivamente. De facto, a receita do IPA deste município manteve-se invariável desde 2009 até a introdução

de postos móveis em 2014. O município de Maputo adoptou a cobrança através de postos móveis a partir de 2016, depois de experimentar, pela primeira vez, um decréscimo de 16 % na receita deste imposto em 2015. O facto de os postos móveis serem adoptados por apenas dois municípios e as circunstâncias desta adoção indiciam que o método é apenas residual – e não uma prática sistemática – e visa resolver problemas pontuais enfrentados na cobrança do tributo. Porém, o método de postos móveis de cobrança não pode constituir uma solução definitiva enquanto não for sistemático e persistirem problemas com os outros dois métodos adoptados por todos os municípios, como se descreve adiante.

O método de retenção do IPA na fonte pelas entidades empregadoras não é eficaz. Primeiro, porque os municípios não possuem informações do número de trabalhadores de todas as empresas privadas existentes nas suas jurisdições, nem demonstram nenhum esforço nesse sentido. Segundo, porque os valores das retenções do imposto feitas pelas instituições do Estado (sendo o grosso dos contribuintes do IPA existentes nos municípios) nem sempre são canalizados para os cofres dos municípios, uma vez que, por um lado, a legislação não estabelece mecanismos de articulação institucional para a sua entrega, embora a lei preveja que a retenção na fonte é um método a ser adoptado pelos municípios; por outro, a entrega da receita pelas instituições do Estado não acontece – com a excepção do município de Maputo –, alegadamente, porque a saída de recursos do IPA descontado aos funcionários não é prevista nos orçamentos daquelas instituições (o ideal seria que, da mesma forma que se planifica a retenção do imposto do lado da receita, se fizesse a previsão de saída dos mesmos valores do lado da despesa). O repasse do IPA descontado pelas entidades empregadoras (públicas e privadas) aos municípios dos funcionários, exige delas uma planificação adequada que permita a organização dos valores descontados segundo o município de origem do funcionário, condição importante nos municípios vizinhos como, por exemplo, Maputo/Matola/Boane, Maxixe/Inhambane e Beira/Dondo, em que residentes de um município trabalham noutro município. Todos os municípios avaliados demonstram esta dificuldade.

O método de cobrança do IPA pelos secretários de bairros, nos moldes em que se efectiva, confunde o imposto com uma taxa e, de facto, não estando este imposto consignado a nenhum serviço explicitamente percebido pelos munícipes, gera-se desconforto e desconfianças por parte destes sobre a melhor aplicação das suas contribuições. Como os bairros ainda não estão devidamente organizados para cobrar os impostos enquanto estruturas administrativas representativas dos distritos ou localidades municipais, a cobrança do IPA é feita mediante a solicitação de uma prestação de um serviço pelo bairro, sendo casos comuns a emissão de declarações de confirmação de residência para efeitos de casamento e a abertura de contas bancárias ou a emissão de títulos de direito de uso e aproveitamento de terra; de licenciamento de actividades económicas; e de transmissão de propriedade entre vivos. Isto gera a ideia de que o IPA é uma taxa e não necessariamente um imposto.

Os munícipes gostariam de ver uma maior cobertura e qualidade de serviços do que a que existe neste momento. A ausência de serviços com melhor cobertura e qualidade, associada à falta de organização administrativa adequada das sedes dos bairros (muitas das vezes a secretaria de bairro só tem o secretário como funcionário), gera resistência ao pagamento e desconfianças por parte dos munícipes sobre melhor aplicação da receita do IPA, como confirma o inquérito realizado aos munícipes: 91 % dos inquiridos afirmaram que «desconfiam que o seu dinheiro seja indevidamente usado». Isto confirma que os munícipes associam o pagamento dos impostos aos serviços prestados pelos municípios, que é um aspecto que nunca se deve desprezar.

## DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS NA COBRANÇA DO IPA

Em geral, ao longo do tempo, a receita do IPA registou um comportamento irregular, com variações inconsistentes em forma de zig-zague (ver a tabela 1). Nestas circunstâncias, o comportamento da receita do IPA é coerente com a ausência de métodos de cobrança devidamente estruturados. Constatou-se a inexistência de cadastros dos contribuintes do imposto, contrariamente ao previsto na legislação; a informalidade na articulação institucional entre os municípios e as entidades empregadoras para a entrega da receita cobrada pela retenção na fonte; e a falta de estruturação adequada e de meios para a cobrança do imposto pelas administrações de bairros. Estas fragilidades expõem os municípios e condicionam a evolução da receita do IPA a factores do acaso.

**TABELA 1: VARIAÇÃO PERCENTUAL DA RECEITA ANUAL DO IPA, 2009-2016**

MUNICÍPIO	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
1. Beira	20 %	8 %	0 %	23 %	20 %	-22 %	-15 %
2. Chimoio	0 %	0 %	0 %	-79 %	2317 %	-22 %	137 %
3. Inhambane	-35 %	34 %	27 %	54 %	-5 %	1 %	124 %
4. Lichinga	37 %	9 %	-33 %	0 %	0 %	0 %	0 %
5. Maputo	85 %	38 %	45 %	27 %	21 %	21 %	-16 %
6. Matola	121 %	-1 %	97 %	8 %	59 %	47 %	-1 %
7. Maxixe	24 %	-4 %	-20 %	12 %	20 %	68 %	34 %
8. Nacala	113 %	79 %	-10 %	74 %	-53 %	102 %	13 %
9. Nampula	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	67 %	42 %
10. Pemba	5 %	59 %	-11 %	69 %	75 %	2 %	-25 %
11. Quelimane	58 %	-45 %	217 %	72 %	29 %	-21 %	0 %
12. Tete	-1 %	66 %	-6 %	3 %	29 %	4 %	3 %
13. Xai-Xai	12 %	-19 %	96 %	16 %	3 %	-5 %	111 %

Fonte: cálculos do autor com base nos dados dos municípios, 2009-2016.

Entre outros factores importantes que condicionaram o desempenho dos municípios na cobrança da receita do IPA, contam-se:

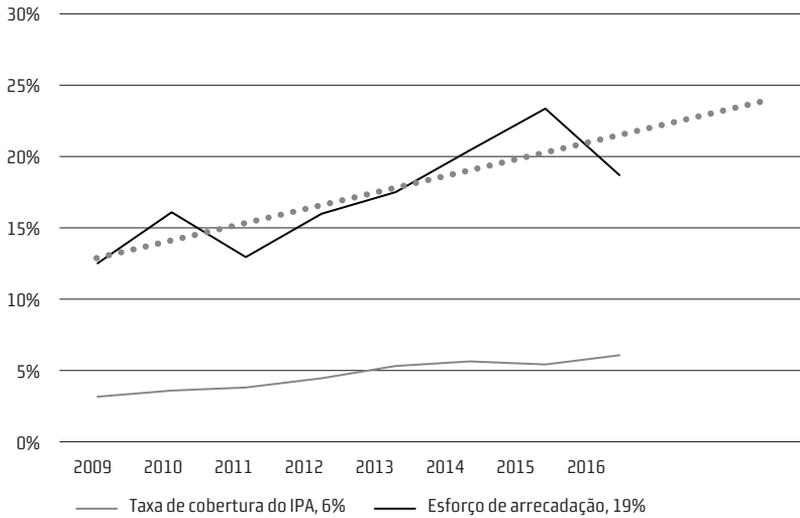
- A falta de actualização dos valores do IPA em função do salário mínimo nacional, não obstante a lei determinar a necessidade da actualização. Em todo o período de oito anos,

38 % dos 13 municípios em análise (Beira, Quelimane, Inhambane, Tete e Nampula) não actualizaram o valor do imposto cobrado. O município da Beira – segunda cidade politicamente mais importante depois de Maputo e cidade com um peso económico significativo devido ao porto que serve os países do *hinterland* – cobra apenas 8 % do valor do IPA que deveria cobrar por município, isto é, em 2016, cobrou 20,00 dos 263,00 meticais que deveria ter cobrado. Um município (Maxixe) não ajustou o valor do imposto durante um período de seis anos, ao passo que dois municípios (Pemba e de Xai-Xai) não o fizeram durante cinco anos. Maputo e Matola são os únicos municípios da amostra com regularidade na actualização do valor anual do IPA.

- Conflito interpretativo da diferenciação da base de incidência do IPA e do IRN. Como os dois impostos incidem sobre bases semelhantes (pessoas físicas), diferenciando-se apenas pela localização da residência, para os contribuintes é como se de duplicação de impostos se tratasse. De facto, 68 % dos inquiridos têm esse entendimento e, como, na maioria dos casos, o valor do IPA é superior ao do IRN, os contribuintes dão preferência ao segundo em prejuízo do primeiro, sendo este pago nas administrações distritais mais próximas dos municípios.

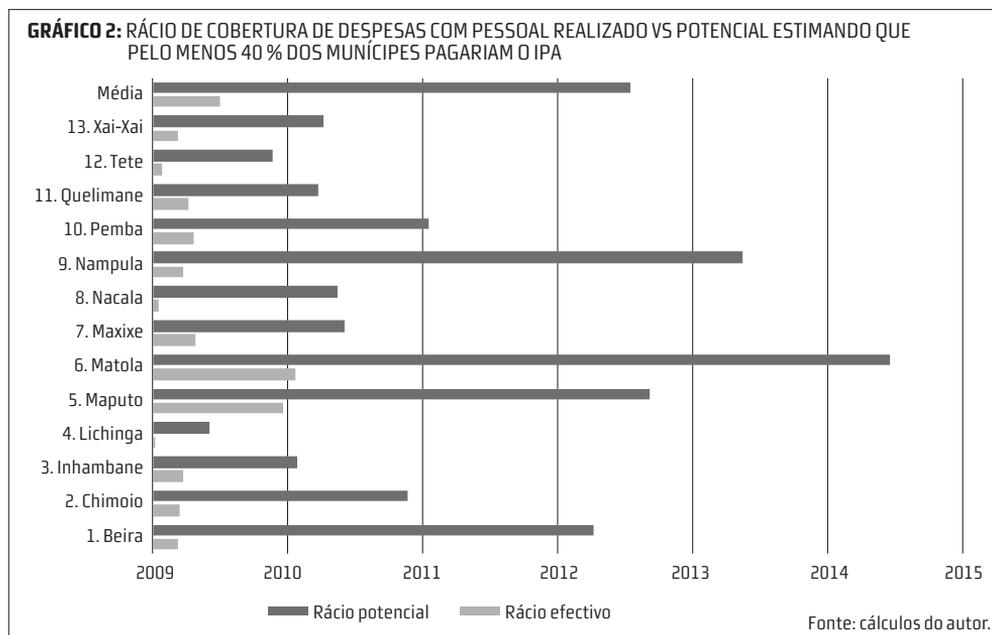
O gráfico 1 mostra a tendência da trajectória do esforço de arrecadação da receita e o percurso da taxa de cobertura do IPA ao longo dos oito anos. Embora, em geral, a receita absoluta seja nominalmente crescente em todo o percurso de 2009 a 2016, o esforço de arrecadação baixou de 16 % em 2010 para 13 % em 2011, pois pequenos aumentos de arrecadação de 10 municípios não foram suficientes para compensar a redução 45 % registada em Quelimane naquele ano e a estagnação da arrecadação dos municípios de Chimoio e Nampula. Em 2016, o esforço de arrecadação experimentou novamente uma significativa queda de 23 % para 19 %, com a contribuição negativa de grandes cidades como Beira, Maputo e Pemba, cuja arrecadação baixou em 15 %, 16 % e 25 %, respectivamente, e a estagnação da arrecadação das cidades de Lichinga e Quelimane. Se, por um lado, a fraca evolução do esforço de arrecadação resulta da falta de actualização do valor do IPA, como anteriormente referido, por outro, ela resulta do menor número de municípios cobertos pela cobrança do imposto que no período se situou entre os 3 % e os 6 % do número dos municípios considerados na análise (ver o gráfico 1).

**GRÁFICO 1: ESFORÇO DE ARRECADAÇÃO E TAXA DE COBERTURA DO IPA**



Fonte: cálculos do autor.

- A receita do IPA que as 13 principais cidades do País arrecadam cobre, em média, 2 % das suas despesas com pessoal. No entanto, uma cobrança de pelo menos 40 % dos municípios (valor-meta considerado na nossa análise) cobriria as mesmas despesas em 18 %, como ilustra o gráfico 2. Nas cidades de Maputo, Matola e Nampula a cobertura de 40 % dos municípios na cobrança do IPA geraria uma receita capaz de financiar mais de 18 % das despesas com o pessoal.
- O fraco desempenho de arrecadação do IPA contribui para a perpetuação da dependência financeira dos municípios e pode estar a revelar que, face à sensibilidade deste imposto incidente sobre pessoas físicas (eleitores), os políticos preferem manter a precariedade financeira institucional para maximizar o benefício político de reeleição (própria ou do partido) a serem considerados *personae non gratae* por causas de natureza fiscal.



## CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

O estudo explorou a capacidade de arrecadação da receita do IPA de 13 importantes cidades moçambicanas num período de oito anos e concluiu que, não obstante a importância económica e o facto de as mesmas terem sido elevadas à categoria de municípios desde o início da autorização, a sua capacidade de arrecadação é limitada, atingindo o máximo de 23 % e cobrindo até o máximo de 6 % dos 40 % dos municípios considerados para a pesquisa. O actual nível de esforço de arrecadação da receita do IPA resulta de uma combinação de factores que incluem (a) o não cumprimento da lei na determinação do valor do imposto; (b) a ausência de métodos de cobrança efectivos; (c) o subaproveitamento das estruturas administrativas inferiores para potenciar a cobrança, nomeadamente os bairros; e (d) a fraca coordenação no processo de cobrança do imposto entre os municípios e as entidades empregadoras públicas e privadas que retêm o imposto na fonte.

A receita cobrada financia, em média, 2 % das despesas com o pessoal. Com uma cobertura de pelo menos 40 % dos municípios, a receita resultante da cobrança do IPA financiaria até 18 % das mesmas despesas. Portanto, grão a grão, a galinha não consegue encher o papo, não porque não existam os grãos, mas sim pelo facto de a galinha não ir devidamente à sua busca. O estudo deixa espaço para aprofundamentos futuros, ampliando a amostra dos entrevistados e as motivações do não cumprimento da legislação no que se refere à actualização dos valores do IPA.

Face aos resultados e às conclusões do estudo, recomenda-se: (1) adotar o IPA, face à sua sensibilidade política, como um instrumento de construção de confiança entre os autarcas e os municípios, melhorando a sua cobrança, gestão e aplicação. Sempre que possível, a consignação da receita deste imposto para serviços de maior impacto social, como, por exemplo, a educação pré-escolar, o ensino primário ou o fornecimento de água, pode elevar o nível de responsabilização dos gestores públicos, por um lado, e fortalecer a função redistributiva do imposto, por outro; (2) melhorar a articulação com as instituições públicas no processo de planificação anual para garantir que, do lado do orçamento de despesa daquelas instituições, seja prevista a transferência dos valores do imposto retidos na fonte. Para tornar o exercício mais compreensivo, melhorar a articulação com as instituições públicas e privadas, preferencialmente com o Instituto Nacional de Segurança Social, para a criação de cadastros fiscais, o que poderá tornar a cobrança deste imposto mais previsível; e (3) finalmente, realizar investimentos básicos ao nível das secretarias, dotando-as de equipamentos, recursos humanos e capacidade técnica para permitir melhor contribuição dos bairros para o processo de arrecadação da receita. Mais investimentos em tecnologias de informação e comunicação, simplificação e desburocratização dos processos de pagamento do imposto podem gerar mais comodidade e aproximar mais os municípios à administração tributária municipal.

## REFERÊNCIAS

- Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (2017). *Empenho e Potencial Tributários dos Municípios em Moçambique: Estudo de Casos de Nampula e Quelimane. Relatório de Pesquisa*. Maputo: Programa Diálogo.
- Instituto Nacional de Estatísticas (2017). *Resultados Preliminares do IV Recenseamento Geral da População e Habitação, 2017*. Maputo: INE.
- Instituto Nacional de Estatísticas (2016). *Projeções Anuais de População Total, 2007-2040*. Maputo: INE.
- Instituto Nacional de Estatísticas (2016). *Relatório Final do Inquérito ao Orçamento Familiar – IOF – 2014/15*. Maputo: INE.
- Fjeldstad, O., Therkildsen, O. (2008). «Mass Taxation and State-society Relations in East Africa». In: *Brautigam, D.; Fjeldstad, O.; Moore, M. (ed.). Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*. (pp.114-134). Cambridge. Cambridge University.
- Hedges, D.; Rocha, A. (1999). «O Reforço do Colonialismo, 1930-1937». In: Hedges, D. (coord.). *História de Moçambique, Vol. 2*. Maputo: Livraria Universitária, pp. 35-82.
- MAP (2016). *Estudo de Base do Programa de Desenvolvimento Municipal. Relatório de Consultoria*. Maputo: MAP, Gestão, Governação e Desenvolvimento.
- MAP (2017). *O Sistema de Transferências Fiscais Intergovernamentais: uma Análise Fiscal e Institucional. Relatório de Consultoria*. Maputo: MAP, Gestão, Governação e Desenvolvimento.
- Nguenha, E.; Uri, R.; Weimer, B. (2012). «Finanças locais: desempenho e sustentabilidade dos municípios moçambicanos». In: Weimer, B. (org.). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo: Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo: IESE, pp. 197-215.
- Pereira, P. T.; Afonso, A.; Arcanjo, M.; Santos, J. C. G. (2005). *Economia e Finanças Públicas*. Lisboa: Escolar Editora.
- Programa Diálogo (2017). *Desafios da Municipalização em Moçambique. Relatório de Consultoria*. Maputo: Programa Diálogo.
- Smith, A.; Fowler, C. (2008). «Can a poll tax ever be acceptable? Evidence from colonial New Zealand. In: *Working Paper n.º 59*. Não publicado.
- Smith, A. (2010). *Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, 5.ª Ed., Vol. II. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Tarus, I. K. (2004). *A History of the Direct Taxation of the African People of Kenia, 1895-1973*. Tese de Doutoramento. Rhodes University.
- Universidade Eduardo Mondlane – Departamento de História (2000). *História de Moçambique, Vol. 1, 2.ª ed*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.

- UN Habitat (2008). *The State of African Cities 2008: A framework for Addressing Urban Challenges in Africa*. Nairobi: UN Habitat.
- Weimer, B. (2016). «Mozambique – Local Taxation under Fiscal Stress: what options, what implications?» *Presentation to 5th International Workshop on Domestic Revenue Mobilisation for Implementing the 2030 Agenda: The Role of Subnational Taxation*. Bona: DIE.
- Weimer, B. (2012). «A base tributária das autarquias moçambicanas: características, potencial e economia política.» *In Weimer, B. (org.). Moçambique: Descentralizar o Centralismo: Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo: IESE, pp. 359-394.
- World Bank (2017). *Mozambique Urbanization Review. Accelerating Urbanization to Support Structural Transformation in Mozambique*. Report No.: AUS15538. Washington: World Bank.

## LEGISLAÇÃO

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.

Decreto n.º 63/2008, de 30 de Dezembro, que aprova o Código Tributário Autárquico.