



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

A Descentralização Financeira para Órgãos de Governação Descentralizada Provinciais (OGDP) no contexto do “*novo paradigma*” de descentralização em Moçambique

1. Enquadramento

O debate sobre a descentralização, que ao longo de quase quinze anos (1997-2014) foi corporizado pelo papel e desenvolvimento dos municípios, passou, a partir de 2015, a ser marcado pela discussão sobre a criação de autarquias de nível superior. O debate, que antes parecia ter apenas contornos de natureza técnico-administrativa, passou a condicionar a estabilidade política do país. Em 2018 foi encontrada a “solução” através de uma revisão pontual da Constituição da República¹ para incluir, entre outros aspectos, o conceito de *entidades descentralizadas*. Assim, a partir de 2018, o quadro legal de Moçambique passou a prever a descentralização para as províncias, distritos e autarquias locais, ou seja, prevê dotar esses níveis de governação de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Para garantir o exercício de funções exclusivas e de soberania, a mesma revisão constitucional previu a representação do Estado nos Órgãos de Governação Descentralizada provinciais (OGDP), distritais e nas autarquias locais. A esta nova realidade passou-se a designar por “novo paradigma da descentralização”².

Neste novo paradigma passarão a coabitar nos territórios provinciais 5 entidades administrativas nomeadamente: os OGDP eleitos, as autarquias locais (municípios) eleitas, as administrações distritais eleitas e as representações do Estado da província e do distrito, nomeadas pelo Presidente da República. Importa referir que as províncias não têm território. Estes pertencem aos distritos e às autarquias locais, como se indica mais adiante. Em termos de órgãos efectivos existentes no território provincial passamos a ter: a. o Conselho Executivo Provincial, b. o Governador Provincial, c. Assembleia Provincial (existente deste 2009), d. os Serviços de Representação do Estado na Província e

no Distrito (a partir de 2024), e. o Representante do Estado na Província e no Distrito (a partir de 2024), f. o Conselho Executivo Distrital (a partir de 2024), g. o Administrador Distrital (a partir de 2024), h. a Assembleia Distrital (a partir de 2024), i. o Conselho Autárquico, j. o Presidente do Conselho Autárquico e l. a Assembleia Autárquica.

Qualquer modelo de descentralização deve ser analisado nas suas duas faces, nomeadamente: as funções e competências descentralizadas (e partilhadas) e os recursos que financiam as funções. Idealmente, as funções e competências devem ser definidas de forma objectiva e clara, para evitar conflito entre as diferentes esferas de governo, e as relações fiscais intergovernamentais devem ser desenhadas de forma integrada, para todos os níveis de governação, conferindo-lhes poderes tributários e recursos financeiros à medida das funções e competências a desempenhar. O equilíbrio entre as funções e competências e os recursos é uma condição necessária para um bom modelo de descentralização. Um mau sistema de descentralização financeira e fiscal pode piorar a governação.³ O presente texto é uma contribuição sobre o debate que, a nosso entender, é necessário e útil para que o “novo paradigma da descentralização” garanta o alcance do seu fim último: consolidar a paz e promover o desenvolvimento através da rapidez na tomada de decisões, maior autonomia para as entidades descentralizadas e uma melhor aplicação dos recursos para as necessidades concretas de desenvolvimento local.

1 Através da Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho.

2 Ministério da Administração Estatal e Função Pública (2019). Pacote da Descentralização e Legislação Eleitoral.

3 Roy W. Bahl (1998). Implementing Rules of Fiscal Decentralization; Roy W. Bahl (2008). *The Pillars of Fiscal Decentralization*. World Bank, Working Papers N.º 2008/07. Anwar Shah (1991). Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations. The World Bank, WPS 726.

2. A nova configuração do poder a nível provincial revela conflitos de interesse na promoção da descentralização

Um efectivo processo de descentralização, enquanto um mecanismo de transferência (e/ou partilha) de funções/atribuições, competências e recursos entre níveis e órgãos do Estado, pressupõe um debate público amplo e franco, não se devendo limitar ao um determinado grupo de pessoas ou a uma entidade do Estado. O debate visa construir elementos de base para consubstanciar a formulação legislativa da descentralização.⁴ O convite ao debate público deve ser sempre *a priori* e não *a posteriori* à descentralização, ainda que se reconheça que o debate continuará durante a implementação pois não existem processos de descentralização definitivos. Uma descentralização iniciada sem debate público pode gerar conflito de interesses de quem promove a transferência (ou partilha) do poder, pode minar o desenvolvimento e potenciar o conflito no lugar de promover a paz.

A nova configuração do poder a nível provincial revela esse conflito de interesse do promotor da descentralização (o Governo de Moçambique – ou o Partido FRELIMO?) que, na tentativa de transferir o poder para as províncias, acabou “perseguido” o poder atribuindo funções executivas à Representação do Estado prevista na Constituição da República. Constitucionalmente, a Representação do Estado, quer seja na Província, no Distrito ou na Autarquia, serve para exercer funções exclusivas e de soberania do Estado e não executivas.⁵ As “atribuições gerais das direcções provinciais” do Conselho Executivo Provincial, previstas no artigo 53 da Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, e as “atribuições do serviço provincial do Estado”, previstas no artigo 33 da Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, são concorrentes e conflituosas.⁶ Por exemplo, cabe a um director provincial do lado do Conselho Executivo Provincial “orientar e apoiar as unidades económicas e sociais dos respectivos sectores de actividades” (alínea b) do artigo 53 acima indicado) e cabe também a um director de serviço provincial do lado da Representação do Estado “orientar e apoiar as unidades económicas e sociais dos respectivos sectores de actividades” (alínea b) do artigo 33, acima indicado). Qual seria a unidade económica ou social que o Representante do Estado na Província pode orientar que não seja ao mesmo tempo da competência do Governador Provincial? Supondo existir tal unidade económica, onde começa e onde termina a competência do Representante do Estado e do Governador de “orientar e apoiar” essa unidade económica ou social?

Esta legislação tem provocado *stress* entre os Órgãos de Governação Descentralizada Provinciais e as Representações do Estado nas províncias, prejudicando a prestação de serviços aos cidadãos e minando o desenvolvimento local.

Um director provincial em Nampula expressou-se nos seguintes termos:

“Considero que é uma descentralização feita com medo. Como nas províncias do norte e centro tradicionalmente a Renamo ganhou, houve medo de fazer uma descentralização mais concreta sobre as funções. Por esse medo, acabou-se conferindo atribuições executivas a Representante do Estado na Província em vez de dar apenas funções de soberania. É urgente que haja uma lei que clarifica a distribuição de competências, pois hoje tudo está confuso para se saber de forma clara as diferentes competências. Hoje diz-se que têm competências diferentes, mas no fim há atribuições iguais. Por exemplo na saúde, está-se a descentralizar serviços e não o sistema. Na agricultura, para a construção de represas, encontramos as mesmas atribuições. Por exemplo, este ano na nossa Província o Secretario de Estado e o Governador planificaram o fomento de gado bovino e quando os dois sentaram, perguntou-se ao Secretário do Estado onde iria obter recursos. Na área de licenciamento florestal, o Representante do Estado está a emitir licenças e o Governador também. Enquanto isso não se esclarece o sector fica desorganizado.” O quadro sénior provincial concluiu: *“A nossa descentralização é muito centralizada. Se fossem partidos diferentes isso hoje estaria a sair na media. Hoje não parece conflituoso porque estamos no mesmo Partido, mas no futuro pode não ser bom.”*

Enquanto a nível provincial as coisas não se esclarecem, os distritos, únicos e verdadeiros territórios onde o governador provincial e o representante do Estado na Província “digladiam”, a situação cria também uma dupla subordinação. O administrador distrital não está claro em que situações responde ao Representante do Estado na Província ou ao Governador. Há quem diga que por causa desta falta de clareza e para evitar prováveis problemas, qualquer expediente dos administradores distritais é submetido simultaneamente ao Representante do Estado na Província e ao Governador da Província.

Com os poderes executivos com que as Representações do Estado nas Províncias se revestem, elas se confundem *de facto* com os Órgãos Locais do Estado ora extintos. Com esta configuração, o actual paradigma da descentralização falha nos objectivos de promover celeridade na tomada de decisões e de uma maior autonomia para as entidades descentralizadas. Tem-se, a nível provincial, uma governação “bicefálica”, o que a torna disfuncional e incapaz de prover serviços públicos de forma efectiva. É preciso eliminar as funções executivas do Representante do Estado na Província, respeitando o que a Constituição da República estabelece.

4 Roy W. Bahl (2006). *Sequencing Fiscal Decentralization*.

5 Ver no. 2, do artigo 268 da Constituição da República.

6 O processo de transferências de funções/atribuições e competências é coordenado pelo Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP); enquanto que o desenho do modelo de financiamento das funções é encarregue ao Ministério de Economia e Finanças (MEF).

3. Órgãos de Governação Descentralizada só serão sustentáveis se houver um equilíbrio entre as funções e os recursos atribuídos

A Constituição da República confere aos órgãos de governação descentralizada autonomia administrativa, financeira e patrimonial nos termos da lei (ver artigo 269). A Lei n.º 16/2019, de 24 de Setembro, que define o regime financeiro e patrimonial dos órgãos de governação descentralizada provincial, detalha os níveis e limites de exercício dessa autonomia realçando que os órgãos de governação descentralizada provinciais possuem “finanças e património próprios, geridos autonomamente”.

Conceptualmente, os órgãos de governação descentralizada provinciais deverão ser financiados por receitas próprias, transferências do governo central e por crédito. Este é o formato padrão em processos de descentralização fiscal, na lógica de que as “*finanças seguem funções*”⁷, devendo haver um equilíbrio entre as atribuições/funções e os recursos de modo a garantir o objectivo fim da descentralização que é de **melhorar a prestação do serviço público ao cidadão**. Porém, a definição do conteúdo de cada mecanismo de financiamento depende de factores de natureza económica e política (e as vezes cultural). E, mais uma vez, quando o processo de descentralização não é público e amplamente debatido pode, não só gerar desequilíbrios, resultantes de transferência de mais funções e menos recursos, como também criar ineficiências da gestão pública, a nível local.

As receitas próprias dos órgãos de governação descentralizada provirão, nos termos da Lei n.º 16/2019, de 24 de Setembro, principalmente da cobrança de taxas por licenças concedidas e de prestação de serviços, entre outras de menor relevo.

A primeira observação, relativamente às receitas próprias dos órgãos de governação descentralizada, é que não incluem impostos locais. Não é possível imaginar qualquer desenvolvimento possível baseado em taxas. Esse facto condicionará a receita local, à já limitada capacidade de prestação de serviços pelos órgãos de governação descentralizada provinciais, por um lado e, por outro, ao conflito de atribuições entre estes e a Representação do Estado da Província, que também presta serviços e daí a cobrança de respectivas taxas. A possível consequência imediata, resultante desta situação, será a tendência de aumento de taxas pelos órgãos de governação descentralizada para compensar a perda, devida à partilha da base tributária com a Representação do Estado na Província e a incapacidade de ampliação de serviços públicos que possibilitem mais receitas. A segunda observação, de ordem prática, relaciona-se com um possível conflito entre os distritos, que já cobram taxas nos respectivos territórios, e os órgãos de governação descentralizada provinciais, que passam a cobrar taxas para si próprios. Tomando um exemplo simples do caso da taxa

de mercados, que é uma importante fonte de receita local, quem cobraria a receita, o distrito ou o governo provincial? Esta dificuldade surge, naturalmente, do facto de a Província não possuir território algum, senão uma simples soma de territórios distritais. Este pequeno exemplo e tantos outros de maior magnitude deveriam levar o Governo a reflectir se a descentralização deveria ser feita para as províncias ou para os distritos e municípios apenas, tal como é o (bom) exemplo do nosso vizinho Zimbábue.

Segundo o número 4 do artigo 15 da Lei n.º 16/2019, de 24 de Setembro, “o sistema tributário da governação descentralizada é [será] fixado por lei.” Circula um *draft* da proposta do sistema (designado por regime) tributário dos órgãos de governação descentralizada elaborada pelo Ministério de Economia e Finanças (MEF) e pela Autoridade Tributária de Moçambique (AT). À primeira vista, a proposta dos impostos é a cópia do Código Tributário Autárquico pois compreende todos os actuais impostos autárquicos (imposto predial, sisa, imposto pessoal e imposto sobre veículos) com a diferença de que lhes retiram a designação “autárquico”. A confirmar-se esta proposta, poder-se-á estar a agravar a precariedade da situação da governação local. Impostos como o de veículos, que já é ineficaz e ineficiente ao nível autárquico por razões de mobilidade da base de incidência subjectiva (um veículo que circula na Cidade de Maputo, pode pagar o imposto em qualquer parte do país), será ainda pior com a sua criação a nível provincial. O mesmo pode-se dizer relativamente ao imposto pessoal. Esta situação promoverá concorrência (ou guerra?) fiscal a nível local, como referimos no paragrafo anterior, o que será contraproducente e poderá minar o desenvolvimento local.

Quanto ao sistema de transferências fiscais para os OGDGP ainda não existe um mecanismo apropriado aprovado para o efeito. Existe, porém, uma proposta de fórmula apresentada pelo MEF em dois momentos: primeiro no dia 12 de Agosto de 2022 na Cidade de Nampula, por ocasião da II Conferência de Descentralização e no segundo momento no dia 19 de Setembro de 2022, numa sessão conjunta dos Membros do Conselho de Ministros, Secretários de Estado nas Províncias e Cidade de Maputo e Governadores Provinciais.

Donde:

$$LPOOGDP_i = \left(\frac{A_{i(n+1)}}{\sum A_{i(n+1)}} \times \alpha + \frac{B_i}{\sum B_i} \times \beta + \frac{C_i}{\sum C_i} \times \gamma + \frac{D_{i(n-2)}}{\sum D_{i(n-2)}} \times \delta \right)$$

i – província e distrito

A – População do ano (*n+1*)

B – Índice Pobreza Multidimensional

C – Superfície

D – Produto Interno Bruto per capita do ano (*n-2*)

α – Ponderador do factor A (40%)

β – ponderador do factor B (20%)

γ – Ponderador do factor C (20%)

δ – Ponderador do factor D (20%)

7 Roy W. Bahl (1998). Implementing Rules of Fiscal Decentralization. “*Finances follow functions*” é a chamada regra de ouro da descentralização fiscal.

Com base nesta proposta de fórmula, o volume de recursos para os OGD, sem incluir distritos, aumenta de 2.30% da receita fiscal do Estado, em 2022, para 3.10% (uma variação de 0.8 pontos percentuais). Incluindo os distritos a proporção passa de 43.47% para 44.93% da receita fiscal do Estado (uma variação de 1.46 pontos percentuais).

Do ponto de vista conceptual esta fórmula representa um significativo avanço na distribuição horizontal de recursos financeiros por considerar mais dois parâmetros até agora negligenciados, designadamente o índice de pobreza e o PIB. Até ao momento, a distribuição horizontal de recursos tem considerado o tamanho da população e a superfície, elementos pouco significativos do ponto de vista de equidade na partilha de recursos. O índice de pobreza deverá garantir que os recursos sejam conduzidos, também, pela lógica de reais necessidades e não pelo número de cidadãos residentes de uma determinada região sem, no entanto, distingui-las de outras pela carência. A incorporação do PIB na fórmula visa reconhecer o contributo dos territórios que, em tese, têm maior contributo para a riqueza nacional.

Perante esta proposta de transferências fiscais para os OGD que, como tantas outras, não foi colocada ao debate público, pelo menos de todas as entidades de governação descentralizada (provinciais, distritais e autarquias locais) revelam-se importantes as seguintes considerações:

- a) *O modelo de partilha de recursos entre níveis de governo não deveria ser definido por qualquer dispositivo legal inferior a uma lei parlamentar.* A qualidade de um sistema de transferências fiscais pode ser definida pela estabilidade das leis que o definem e pela ausência do risco de alteração das regras de jogo por vontade do governo do dia. Um sistema de transferências fiscais definido por decretos, como é o caso, torna-se vulnerável às vontades do governo, tendo este o poder de alterar os mecanismos de financiamento por esta via, sempre que lhe convier, sem necessidade de intervenção parlamentar. Essa vulnerabilidade será ainda muito mais evidente quando houver diferença entre os partidos que governam o país e as entidades de governação descentralizada.
- b) *O ponto de partida para a alocação vertical de recursos não tem uma base sólida.* Se esta proposta for aprovada, anualmente os OGD receberão 3.1% ou 44.93% do total da receita fiscal prevista para esse ano, conforme se decida excluir ou incluir os distritos na fórmula de cálculo, respectivamente. A proporção de partilha de recursos entre o nível central e o local resulta de mero exercício de análise da capacidade actual de o Orçamento do Estado poder financiar as despesas com o pessoal, despesas de funcionamento e de investimentos e não de uma avaliação do custo do exercício das funções e das competências descentralizadas, o que deveria ser a lógica. O desenho de um sistema de transferências fiscais deve resultar de um exercício de análise pro-

funda do potencial custo do exercício de competências. A falta dessa análise leva, normalmente, a um desequilíbrio entre as funções e os recursos, podendo gerar frustrações pelas falhas, dificuldades e ineficiências ao longo da implementação do processo de descentralização. Essa situação será mais provável quando houver distanciamento entre o órgão que define as funções e os recursos. Na realidade moçambicana, as funções são definidas pelo MAEFP e os recursos pelo MEF e, pior, com um lapso de tempo entre a definição de funções e de recursos. A proporção de partilha de recursos entre os níveis de governo, proposta pelo MEF, é a possível, tendo em conta as limitações de recursos, e não a possível, face às necessidades de financiamento das funções e competências descentralizadas.

- c) *A repartição horizontal de recursos poderá não ser justa devido a problemas estatísticos de ordem prática.* O primeiro problema tem a ver com a população da província que, segundo a fórmula proposta, terá a ponderação de 40%. Ora, do ponto de vista territorial, as províncias compreendem territórios distritais e municipais. O Instituto Nacional de Estatística ainda não produz estatísticas populacionais municipais que permitam deduzir da população da província a população dos municípios e dos distritos. Por arrastamento, os dados relativos ao índice de pobreza multidimensional problemas terão. Esta dificuldade poderá levar à duplicação de dados populacionais e do índice de pobreza multidimensional, usados para o cálculo de recursos, o que significa que um peso relativo de 60% (40% para a população mais 20% do índice de pobreza multidimensional) terá problemas de precisão. O segundo problema prende-se com o desfasamento temporal do valor do PIB que, segundo a fórmula, terá um peso relativo de 20%, em quase dois anos. Ou seja, por exemplo, para o cálculo das transferências fiscais para o ano de 2023, seria usado o PIB de 2021, obviamente que dependendo das situações pode vir a ser vantajoso ou desvantajoso. O que se disse relativamente às estatísticas populacionais e do índice de pobreza multidimensional é válido para o PIB, pois a província é a soma de territórios das autarquias locais e dos distritos, cujas estatísticas não são produzidas separadamente. Portanto, por razões de ordem prática, as imprecisões dos dados estatísticos poderão conduzir à ineficiência na alocação de recursos públicos para as entidades descentralizadas.
- d) *A fórmula de distribuição horizontal de recursos gera um potencial conflito entre as entidades descentralizadas (OGD e as autarquias locais).* Enquanto para os OGD a fórmula de partilha de recursos considera, para além da população e superfície, o índice de pobreza multidimensional e o PIB por província, para as autarquias locais apenas se considera a população e a superfície. Por outras palavras, no retorno dos recursos públicos aos municípios não

se premeiam os municípios que mais contribuem na produção do país e nem se toma em conta o nível de pobreza existente. Significa isto que a proposta da fórmula não olha para o sistema de transferências fiscais como um todo, mas sim procura resolver uma situação *ad hoc*.

Relativamente ao acesso ao endividamento, existe uma restrição abrindo-se a possibilidade de os órgãos de governação descentralizada recorrerem ao crédito de curto prazo para financiar operações de tesouraria, devendo o reembolso ser efectuado na totalidade no mesmo exercício fiscal. Esta é, no nosso entender e nas condições actuais da necessidade de controlo do défice público, uma medida prudente por parte do Governo.

4. Considerações finais e linhas de força para debate

O contexto e as motivações por detrás do “novo paradigma da descentralização” condicionaram a lógica do desenho do correspondente sistema de relações fiscais intergovernamentais, nomeadamente a definição de funções e competências, por um lado e de recursos, por outro.

A legislação que define as funções das Representações do Estado nas Províncias e dos OGDG confere àquelas funções executivas, contrariando a previsão constitucional que indica apenas o exercício de funções exclusivas e de soberania do Estado. Essa realidade gera concorrência desnecessária entre os dois e torna o novo modelo de descentralização ineficiente, como se demonstrou ao longo do texto. O sistema de financiamento das funções descentralizadas em implementação e as propostas na mesa não têm visão holística. Têm carácter *ad hoc* e têm o potencial de

promover concorrência e desigualdades entre as entidades descentralizadas e, por consequência, tratamento desigual entre cidadãos das províncias e das autarquias locais.

As condições e o estágio da implementação do “novo paradigma de descentralização”, no geral, e a descentralização financeira e fiscal, em particular, exigem, em si, um debate aberto, inclusivo e franco para permitir que o processo de descentralização seja, efectivamente, um mecanismo de promover a paz e o desenvolvimento. As linhas de força para o debate devem ter como foco: (1) a visão holística e de complementaridade das funções e competências das entidades descentralizadas, incluindo as representações do Estado nos diversos níveis; (2) a estabilidade, a transparência, a previsibilidade e a equidade do sistema de relações fiscais intergovernamentais, bem como o equilíbrio entre as funções descentralizadas e os recursos para o seu financiamento; e (3) a previsibilidade do processo através do desenho de um plano de descentralização.

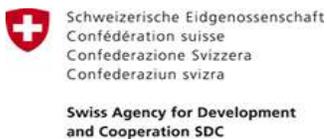
É, ainda, importante considerar que a legislação sobre a descentralização financeira e fiscal, como qualquer outra legislação temática, deve consolidar-se em uma única lei para todas as entidades descentralizadas (provincial, distrital e autarquias locais) e não fragmentos que tornem o sistema de relações fiscais intergovernamentais desarticulado e incoerente.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade



Parceiros:



Norwegian Embassy



Reino dos Países Baixos

Informação editorial

Director: Edson Cortez

Revisão de Pares: Ivan Maúse e Edson Cortez

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917 Cel: (+258)
82 3016391

[f](#) @CIP.Mozambique [t](#) @CIPMoz

www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique