



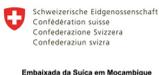
República de Moçambique
Ministério da Economia e Finanças

COMPÊNDIO

ESTUDO DAS FINANÇAS PÚBLICAS LOCAIS



Financiado por :



Implementado por :



Ficha Técnica

Promotores do Estudo: Ministério da Economia e das Finanças (MEF) e Serviço Provincial de Economia e Finanças (SPEF) de Niassa e Nampula

Parceria Equipa Técnica: PNUD através do Projecto Iniciativas para promover a Descentralização Provincial em Niassa e Nampula (I4D)

Equipa de acompanhamento: Programa Descentralização PNUD, MEF-DNPO

Equipa Técnica Consultor: Iván Arizcurinaga Vásquez- ivovasco@gmail.com

Resumo

O programa Iniciativas para promover a descentralização provincial em Niassa e em Nampula (I4D) é uma iniciativa que está a ser implementada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em parceria com o Ministério da Economia e Finanças e o Ministério da Administração e Função Pública.

Esta iniciativa é financiada pela Cooperação Suiça e co-financiada pelo PNUD.

Este programa tem como objetivo apoiar os esforços do Governo de Moçambique na sua política de capacitação dos actores locais para melhorar a prestação de serviços aos cidadãos, à medida que se avança no processo de descentralização técnica e administrativa.

O projecto enquadra-se na Estratégia de Descentralização geral do PNUD, através do estabelecimento de parcerias com outros actores de cooperação internacional que trabalham na componente da descentralização em Moçambique.

Trata-se de um projecto piloto que usa a abordagem territorial para apoiar a implementação das reformas de descentralização a nível provincial e nacional, testando, fazendo e impactando as capacidades das instituições nacionais e provinciais para implementar as reformas de descentralização, enquanto se baseiam nas lições aprendidas e no conhecimento dos processos de descentralização em outros países.

A nível nacional, o processo tem incluído a identificação das necessidades de assistência técnica das províncias em relação à descentralização que pode e tem sido fornecida pelo Ministério da Administração Estatal e Função Pública e Ministério da Economia e Finanças.

A nível provincial, o projecto tem vindo a apoiar o fortalecimento dos mecanismos de diálogo/coordenação entre as instituições provinciais, a sociedade civil e o sector privado, através do processo de localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), dos observatórios de desenvolvimento e dos conselhos de coordenação provincial.

Além disso, o projecto tem apoiado a melhoria das capacidades das autoridades eleitas locais para definir políticas e programas que atendam às necessidades dos cidadãos, bem como a melhoria da capacidade de resposta dos OGDG.

Para este fim, os membros eleitos têm beneficiado de formações em áreas como liderança, gênero, gestão das finanças públicas e prestação de contas, planificação e orçamento, métodos analíticos básicos, etc. Igualmente, no quadro do projecto I4D, tem sido financiado e implementado projectos de impacto que visam melhorar as condições de vida da população de Niassa e Nampula, e facilitar a implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável nas duas províncias e em Moçambique.

Até à data, o programa beneficiou mais de 1234 funcionários públicos, tanto a nível local como nacional, melhorando as suas competências em matéria de planeamento estratégico, finanças públicas, monitorização e avaliação.

O programa também apoia, através da criação de grupos de referência

provinciais com múltiplos intervenientes, os processos de localização dos ODS ao nível das províncias de Niassa e Nampula. No âmbito deste processo de reforço dos sistemas públicos locais, foi identificado como prioritário dotar os distritos e as províncias de ferramentas que lhes permitam alargar ou melhorar a sua base fiscal. Para o efeito, este estudo foi realizado com a participação ativa e efectiva das províncias de Niassa e Nampula e das autoridades do governo descentralizado e de representação do Estado.

Este estudo foi coordenado conjuntamente pela equipa do PNUD e o Ministério da Economia e Finanças e foi realizado pelo consultor escolhido para o mesmo.

O estudo foi também facilitado pela United Purpose, como agradecer ao envolvimento dos distritos em ambas as províncias. Finalmente, o documento foi também submetido para revisão e análise a um grupo de peritos de entre a cooperação internacional presente em Moçambique e as instituições nacionais de referência nesta matéria.

O estudo analisa os impostos existentes, as dificuldades que especialmente os distritos têm em cobrá-los, os desafios e as coisas que precisam de ser melhoradas a nível local, bem como as boas práticas existentes.

Tudo isto para nos ajudar a refletir sobre como utilizar os impostos para investimentos em infra-estruturas públicas locais para melhorar o desenvolvimento humano a nível local.

O projecto Iniciativas para Promoção da Descentralização Provincial em Niassa e Nampula foi concebido como parte de uma intervenção coordenada em ambas as províncias e é financiado pela Cooperação Suíça e cofinanciado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O projecto I4D é gerido, a nível nacional, pelo MEF e o MAEFP e, a nível provincial, pelas províncias de Niassa e Nampula.

I. INTRODUÇÃO

CONTEXTUALIZAÇÃO

No contexto da descentralização moçambicana, convivem dois paradigmas de gestão política e administrativa dos denominados “governos locais” que, por sinal, respondem aos conceitos da **descentralização** propriamente dita e à **desconcentração** dos órgãos locais do Estado.

Deste modo, podemos auferir basicamente que no paradigma da descentralização as instituições são criadas “**dotadas de personalidade jurídica própria**”, isto quer dizer com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, e cuja legalidade baseia-se na consulta e voto popular democrático. Assim e dessa maneira surgiram as Autarquias Municipais e posteriormente as Autarquias Provinciais. Por definição da lei 4/2019 de 31 de maio e seu decreto regulamentar 64/2020, os

outrora governos provinciais passaram a se denominar “**Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial**”.

No paradigma da **desconcentração**, são criados órgãos “**sem personalidade jurídica**”, por serem a extensão da governação “central”. Por definição da lei 7/2019 de 31 de maio e seu decreto 63/2020 de 7 de agosto, foram criados os “**Órgãos de Representação do Estado na Província**”, e em relação aos distritos, que são parte integrante e substancial deste modelo de desconcentração, esses se regem através da lei 8/2003 dos órgãos locais do Estado (LOLE) “o distrito é a unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado e é a base da planificação do desenvolvimento econômico, social e cultural da República de Moçambique”.

II. ANTECEDENTES

Nos finais do século passado e inícios do presente, o processo de descentralização em Moçambique recebeu um grande apoio, principalmente interno, o que deu origem à adesão dos parceiros da cooperação internacional que se prontificaram a apoiar decididamente esta grande empreitada.

Uma das iniciativas bem-sucedidas foi o Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD), financiado através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Fundo de Capital de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNCDF), que foi implementado nas províncias de Nampula e Cabo Delgado, ao norte de Moçambique.

O PPFD, entre os seus componentes, privilegiou o tema das “finanças distritais”, com a intenção de criar o primeiro “orçamento sombra” que permitisse dar origem ao que posteriormente se intitulou “Plano Económico e Social e Orçamento Distrital (PESOD)”. Assim, empenhou esforços para trabalhar no circuito virtuoso dos recursos originados nos distritos, a partir das cobranças do

Imposto de Reconstrução Nacional (IRN) e das taxas e licenças aplicadas às atividades económicas que se desenvolviam nos seus territórios. As duas últimas que foram mencionadas podem ser denominadas como “receitas próprias”.

A percepção inicial e preocupação do governo provincial, neste caso de Nampula, era que havia uma evidente capacidade oculta de receitas próprias (taxas e licenças) distritais, e que os montantes arrecadados não coincidiam com as atividades económicas que se desenvolviam nos distritos.

Com base nesta preocupação legítima, o PPFD desenhou o Sistema de Registro e Controle de Receitas (SISRECORE)¹ que foi implementado em formato piloto nos distritos de Mogovolas, Angoche, Mecuburi e Ribawe e, posteriormente, em toda a província de Nampula, tendo-se verificado resultados preocupantes, como por exemplo, um crescimento exponencial das receitas a partir da implementação disciplinada desse sistema.

¹Sistema de Registro e Controle de Receitas (SISRECORE) manual de operações 2004 A. Iván A. Vásquez

Com os resultados do SISRECORE, foi possível idealizar a metodologia de elaboração do “Plano Econômico e Social e Orçamento Distrital (PESOD)”², que, por sua complementaridade, orientou-se a partir da metodologia de elaboração do Plano Distrital de Desenvolvimento (PDD), posteriormente denominado Plano Estratégico Distrital de Desenvolvimento (PEDD).

A experiência do PPFDD em Nampula incentivou o desenvolvimento dos Manuais de Formador e Formando do PESOD e do PDD no âmbito de uma parceria pedagógica com o Instituto de Formação em Administração Pública e Autárquica (IFAPA) em 2007, os quais se converteram em material didático para a formação de novos profissionais da Administração Pública.

Adicionalmente, o PPFDD Nampula adicionou a componente de ‘desenvolvimento econômico local (DEL)’ em sua abordagem estratégica, resultando na criação de mais de 60 microempresas

rurais associativas (MERA) de produção de material local duradouro e construção civil entre 2006 e 2008. Essas empresas geriram contratos de construção de infraestrutura pública que totalizaram mais de 3,5 milhões de dólares anuais. A maior parte do financiamento desse investimento público veio das ‘receitas próprias’ arrecadadas a partir da experiência do SISRECORE. Além disso, proporcionou a criação das Agências de Desenvolvimento Econômico Local (ADEL) de Nampula e Cabo Delgado.

Através do Programa de Apoio ao Processo de Desenvolvimento Econômico Local (ART-PAPDEL), financiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2008 a 2015, foi integrada a abordagem de ‘desenvolvimento econômico local (DEL)’ no Plano Estratégico Distrital de Desenvolvimento (PEDD), capitalizando assim o sucesso do PPFDD. De alcance nacional, o ART-PAPDEL apoiou o funcionamento das ADEL e promoveu a criação de outras agências em diferentes províncias, continuando a apoiar a criação de microempresas a partir das cadeias de valor.

²Ministério do Plano e Desenvolvimento – Direção Nacional de Planificação – Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas - GUIÃO PARA O FORMADOR DO “PESOD” Plano Económico e Social e Orçamento Distrital - 2006

Outro produto importante do ART-PAPDEL foi a produção e distribuição de 'revistas e folhetos de marketing territorial', descrevendo as características do distrito, suas três principais potencialidades, a dimensão das mesmas e suas cadeias de valor, identificando oportunidades de negócio.

Por fim, o projeto 'Iniciativas para a Promoção da Descentralização nas províncias de Nampula e Niassa - I4D', integrado no Programa de Promoção da Governança Descentralizada (DGPP) do PNUD, fruto de um acordo entre o PNUD e o Governo de Moçambique e com ações financiadas pela Cooperação Suíça no seu quadro estratégico.

O projeto tem como objetivo melhorar as capacidades das instituições nacionais do Governo Central, dos órgãos de governação descentralizada e dos órgãos provinciais de representação do

Estado, de modo a gerir as atuais e novas competências decorrentes do processo de descentralização em curso no país desde 2018. Para isso, o projeto prevê uma fase de treinamento, networking, coaching e financiamento dos governos subnacionais para testar as novas competências, acionando recursos financeiros e humanos.

Portanto, é de vital importância a definição das 'Finanças Públicas Locais', tanto para os Governos Provinciais Descentralizados quanto para os órgãos provinciais de Representação do Estado e as Administrações Distritais Desconcentradas, tornando-se uma das maiores prioridades da gestão pública moçambicana. Isso permitirá resolver claramente as jurisdições e competências fiscais de cada um dos órgãos locais do Estado, quer descentralizados, quer desconcentrados.

III. METODOLOGIA E ÂMBITO TERRITORIAL DO ESTUDO

O estudo foi realizado com rigorosa observância dos termos de referência e da proposta técnica apresentada pelo Consultor. No que se refere à coleta de informações, foram realizados encontros com as estruturas técnicas dos Órgãos de Representação do Estado na Província, Órgãos Executivos de Governança Descentralizada Provincial, Administrações Distritais e Municípios. O estudo se realizou na província de Nampula nos seus distritos de Mogovolas, Nampula e Muecate e na província de Niassa e nos seus distritos de Lago e Lichinga.

VI. JUSTIFICAÇÃO DO ESTUDO

A receita distrital tem sido motivo de grande preocupação para os órgãos provinciais, tanto os executivos como os de representação do Estado. Isso ocorre porque a receita distrital pode influenciar significativamente a viabilidade da continuação e aprofundamento do processo de ‘desconcentração’, que visa capacitar tecnicamente e financeiramente os distritos para uma genuína ‘descentralização’ democrática.

Sem dúvida, a nível nacional, surge uma inquietação aparente em relação ao desempenho negativo do processo de arrecadação das receitas distritais, sejam elas próprias ou consignadas. Além disso, com o novo modelo de descentralização, surge a necessidade de identificar os obstáculos que impedem a aplicação efetiva das normas (leis, decretos, diplomas e outros) para garantir uma convivência pacífica nos territórios que compartilham tanto o modelo desconcentrado quanto o descentralizado de governança local.

As receitas, sem dúvida, têm impacto direto na elaboração coerente do Plano Econômico e Social e Orçamento Distrital (PESOD). Portanto, sua integração e visibilidade devem ser uma prioridade na formulação deste documento, que é um instrumento de implementação dos Planos Distritais de Desenvolvimento (PDD). Portanto, foi claramente necessário incluir no estudo uma análise da coerência entre esses dois documentos e seus conteúdos programáticos.

I. PRODUTO 1

a) Pacote jurídico legal relativo às finanças locais tanto do nível desconcentrado como descentralizado revisto.

Conclusões e recomendações

As normas geradas neste processo de descentralização do país respondem basicamente a dois modelos de governança local, tanto desconcentrada como descentralizada, e respondem coerentemente a cada um desses paradigmas governamentais. No entanto, é evidente que os atores locais (funcionários públicos e a população) ainda apresentam dúvidas e constantemente demandam esclarecimentos para evitar equívocos ou violações das normas devido a percepções errôneas.

O surgimento de instituições de âmbito nacional que arrecadam receitas locais (província-distrito) fragiliza a estrutura de funcionamento e financiamento do desenvolvimento socioeconômico das entidades locais do estado, sejam elas desconcentradas ou descentralizadas.

Para corrigir e prevenir interpretações errôneas, recomenda-se o seguinte:

- Criar quadros explicativos que eliminem quaisquer interpretações errôneas e esclareçam as dúvidas frequentemente apresentadas pelos operadores locais.
- Realizar sessões de capacitação contínua, especialmente quando uma nova norma relacionada à desconcentração e/ou descentralização surgir.
- Elaborar roteiros e folhetos explicativos, esclarecedores e interpretativos das normas vigentes, definindo claramente a jurisdição territorial-institucional e as competências dos órgãos de representação do Estado na província, órgãos executivos da governança descentralizada, administrações distritais e municípios.
- Seria desejável rever as normas de criação de novas instituições que competem na arrecadação de receitas locais, uma vez que o objeto e sujeito do desenvolvimento socioeconômico e cultural de Moçambique é o “distrito”, conforme preconiza a Constituição da República, instrumentalizada pela Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) ainda em vigor.

b) Códigos de postura correspondentes às taxas e licenças dos governos locais (distrito-província) revisados e identificadas as sobre posições

Conclusões e recomendações

As tabelas do 'Código de Postura' de todos os distritos das províncias de Nampula e Niassa são heterogêneas e na sua maioria não estão legalmente vigentes, uma vez que não foram consideradas pelos conselhos consultivos nem aprovadas pelos governos distritais.

A província de Nampula tem avançado de forma oportuna com uma análise da problemática do Código de Postura e produziu uma proposta bastante bem estruturada e justificada com base em enunciados de normas (leis, decretos e outros) que respaldam a cobrança de receitas exclusivamente pelo Conselho Executivo Provincial (CEP).

Embora a proposta do Órgão Executivo de Nampula seja aprovada pela Assembleia Provincial, pode resolver o problema de padronização dos Códigos de Postura apenas do Conselho Executivo Provincial. No entanto, é evidente que o problema é principalmente estrutural, uma vez que não aborda a questão de caráter 'nacional', que é recorrente em todos os distritos e províncias do país.

Portanto, recomenda-se o seguinte:

- Homogeneizar as tabelas do 'Código de Postura' de TODOS os distritos das províncias de Nampula e Niassa até que este problema seja resolvido de forma nacional.
- A 'Proposta de Código de Postura de Receita do Conselho Executivo Provincial de Nampula', que está sendo considerada para aprovação pela Assembleia Provincial, deve, sem dúvida, contar com a consideração e aprovação dos 'Órgãos de Representação do Estado na província', o que também pode servir como base para a elaboração padronizada do 'Código de Postura' para os Distritos, uma vez que esses órgãos supervisionam diretamente os Distritos por mandato.

-
- Considerando que a questão das receitas relacionadas ao 'Código de Postura' não se limita apenas às províncias de Nampula e Niassa, mas se aplica a todas as províncias e distritos do país, é indispensável uma solução estrutural e bem sistematizada por meio da implementação de uma norma nacional que visa:
 - Padronizar o 'Código de Postura' de receitas em todo o país, tanto para os Órgãos Executivos de Governação Descentralizada, os Órgãos de Representação do Estado na Província e as Administrações Distritais.
 - Codificar todas as receitas de forma clara, identificando-as de acordo com a estrutura organizacional dos órgãos locais do Estado.
 - Definir com clareza quais receitas são de âmbito do Distrito e Município e quais estão sob a jurisdição da Província.
 - No que diz respeito à receita de caráter provincial, definir claramente quais receitas devem ser cobradas pelos 'Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial' e quais devem ser cobradas pelos 'Órgãos de Representação do Estado na província'.
 - Dado que as receitas próprias e consignadas são elementos essenciais dos orçamentos do Estado, tanto para os 'órgãos centrais' quanto para os 'desconcentrados' e 'descentralizados', assim como as despesas, é de vital importância que o Ministério de Economia e Finanças, levando em consideração toda a legislação até agora promulgada, codifique todas e cada uma das receitas através da plataforma do SISTAFE, especificando claramente se são de natureza municipal, distrital e provincial (desconcentrado e descentralizado). Isso eliminará completamente todas as divergências territoriais.
 - Por exemplo, sabemos que as 'despesas com o pessoal - salários' têm um código que é utilizado da mesma forma em nível central, desconcentrado e descentralizado; da mesma forma, 'senhas do mercado' deve ter um código no classificador orçamental que seja aplicável a todos os órgãos, sejam eles centrais, desconcentrados ou descentralizados.

c) Metodologias de arrecadação de receitas e aplicação das despesas, análise comparado com o Sistema de Registro e Controle de Receitas (SISRECORE) implementado na primeira década do 2000 analisada

Conclusões e recomendações

No processo de arrecadação:

- a) O material de cobrança de receita carece de normas de segurança que eliminem ou diminuam a possibilidade de falsificação. Tem-se identificado que as “senhas do mercado” não têm impressa a numeração, e, em alguns casos, não têm canhoto que permita saber a quantidade exata de senhas cobradas. Além disso, os livros não têm termos de abertura, os talonários não são previamente numerados. Muitas vezes, os canhotos são utilizados para cobrar receita, o que faz desaparecer toda evidência documental que justifica a cobrança.
- b) O material de cobrança de licenças e outros não tem termos de abertura, e a cópia não tem nenhuma identificação (é uma página em branco).
- c) Não se descarta que possa existir sonegação de impostos, taxas e licenças devido à nula fiscalização das tipografias que produzem o material de cobrança. Presume-se que a sonegação pode atingir entre 20% a 50% ou mais de prejuízo ao Estado na arrecadação de receitas.
- d) O número de arrecadadores resulta ser insuficiente.
- e) No setor de Saúde, há carência crônica de material de arrecadação, especialmente no que diz respeito ao serviço de consulta médica, já que, na maioria das vezes, usam papel A4 com carimbo sem nenhum tipo de segurança para o seu controle.
- f) No setor de Atividades Econômicas, a produção e distribuição das cadernetas de cobrança é de responsabilidade da Direção Provincial de Indústria e Comércio e é entregue ao distrito com muito atraso.

No circuito de registro, depósito bancário da receita e depósito e devolução na área fiscal:

- a) Os arrecadadores costumam reter as receitas cobradas em seu poder por 15 dias ou mais antes de depositá-las no Posto Administrativo, para serem posteriormente depositadas na conta bancária do Distrito. Isso pode reduzir o valor total arrecadado e tornar a receita suscetível a uma utilização inadequada.
- b) As receitas depositadas na conta bancária do Distrito são enviadas à área fiscal para registro e posterior devolução. No entanto, na maioria das vezes, essa devolução pode demorar mais de 2 meses, comprometendo o funcionamento dos órgãos locais do Estado.
- c) Alguns dos argumentos esgrimidos pela área fiscal são o preenchimento incorreto na declaração por parte do distrito, confundindo os códigos, o que determina a devolução dos processos para serem corrigidos.
- d) Para evitar o desânimo dos arrecadadores, o 10% destinado a eles pelo serviço de arrecadação é retido na fonte. Embora seja uma prática recorrentemente utilizada, viola as normas de controle fiscal.
- e) No setor de Saúde, às vezes, arrecadam muito mais do que está programado e inscrito no sistema. O remanescente superior de receita não é devolvido pela área fiscal, e deve haver uma justificativa para isso acontecer. Agrava-se quando isso ocorre no final do ano, já que o Tesouro só devolverá 50% dos valores arrecadados, havendo maior complexidade com as receitas que ultrapassaram os valores contidos na sua programação. Por esse motivo, costumam não depositar no final do ano, mas sim no início do ano seguinte, desvirtuando o desempenho real das receitas.
- e) No que diz respeito ao setor de Educação, as escolas, através da Direção Distrital de Educação, depositaram suas receitas na Área Fiscal em março deste ano, mas até a data, não houve devolução. Por esse motivo, as escolas já não estão depositando na Direção Distrital de Educação e estão utilizando o dinheiro da receita na fonte, em flagrante transgressão às normas de controle fiscal.

f) O Distrito é uma unidade orçamental e, conseqüentemente, é a partir da Secretaria Distrital que todas as receitas são encaminhadas à Área Fiscal. Quando devolvidas, obviamente são devolvidas à conta do Distrito. O problema surge quando a própria Secretaria Distrital utiliza os recursos dos outros serviços distritais ou canaliza em menores quantidades do que as declaradas e depositadas na Área Fiscal.

No compartilhamento de 2, 3 e até 4 estruturas governativas num mesmo território:

- a) Os operadores (funcionários públicos) locais dos processos de desconcentração e descentralização estão a envidar esforços para garantir a harmoniosa implementação da descentralização do País, demonstrando um admirável compromisso que é de louvar. Apesar dos esforços ciclópicos para evitar conflitos, muitas vezes, por meras “interpretações pessoais” das normas, as confusões aparecem.
- b) A presença das estruturas dos órgãos locais do Estado e as autarquias locais tem vindo a, aparentemente, duplicar esforços e recursos em detrimento da execução de ações que beneficiem as populações.
- c) Há um exemplo digno de elogio, e é aquele que estará muito em breve implementado na província de Nampula, visando exatamente diminuir os aparentes conflitos que poderiam surgir entre o Município de Nampula e a Administração Distrital de Nampula. Este último órgão mudará a sua sede, que está na cidade de Nampula, para o Posto Administrativo de Anchilo, eliminando, assim, as óbvias sobreposições com o Município de Nampula
- d) O quadro precedente deveria causar grande preocupação, uma vez que se pode deduzir que o “Conselho Executivo Provincial” pretende legalizar a cobrança de 93 tipos de receitas, muitas delas vigentes desde há muito tempo. Além disso, como vimos, também os órgãos de representação do Estado na província estão a cobrar receitas.

Código de Postura ou simplesmente Código: é um conjunto de normas e regulamentos jurídico-administrativos que regem, de forma geral, a conduta dos cidadãos e das diversas entidades públicas e privadas sediadas **ou** com atividades no Conselho Executivo Provincial, cujas disposições são de cumprimento obrigatório.

PROVÍNCIA

- 10 Agricultura, Pecuária e Pescas**
(licenças, taxas, emissões, concessões, multas, serviços)
- 29 Terra e do Ambiente**
(autorização, carta, emissão, taxas, criação, agricultura, licenças, renovação, transmissão, material de construção, combustível lenhos, outros)
- 11 Transporte e Comunicação**
(licenciamento, pedido, vistoria, concessão, taxa via averbamento, emissão, mudança)
- 26 Construção e Obras**
(falta comunicação, execução, utilização, emissão prosseguimento, falta livro, renovação, elevação)
- 7 Indústria e Comércio** (taxas e licenças)
- 7 Cultura e Turismo** (alvará, taxas e licenças)
- 3 Prestação serviços** (abate, rendas e aluguel)

93

DISTRITO

- 39 Secretaria Distrital** (taxas, senha e licenças)
- 20 Transporte** (taxas)
- 6 Aluguel de maquinaria** (taxas)
- 45 Atividades Económicas** (taxas, licenças, transporte animais e armazém)
- 25 Planeamento e Infraestrutura** (taxas)
- 15 Educação** (taxas)
- 22 Saúde** (certificados aptidão e atestados)
- 1 IRN** (imposto de reconstrução nacional)

173

MUNICÍPIO

- 6 Finanças e Património**
(imposto predial autárquico (IPRA), imposto autárquico de veículos (IAV) e imposto autárquico de SISA (IASISA))
- 11 Promoção Económica**
(taxa por atividade económica TAE, comercio, indústria, prestação de serviços, barraca, bancas, quiosques, contentores, conferências, publicidade, licenças)
- 4 Gabinete presidente**
(imposto pessoal autárquico (IPA), atestado, multas e outros)
- 4 Urbanismo e Gestão de Terras**
(uso e aproveitamento, taxa demarcação)
- 6 Transportes, Comunicações e Trânsito**
(estacionamentos, licenças velocípedes, transporte urbano, ocupação de praça, outros)
- 2 Higiene** (taxa cemitério)
- 2 Mercados e Feiras** (senhas de mercado)

35

Na existência de práticas preocupantes na gestão das finanças locais

- a) O Distrito de Muecate tem enfrentado uma situação alarmante no que diz respeito à gestão das finanças locais, com evidentes debilidades e situações estranhas, como a desaparecimento do material de cobrança em um incêndio. Essas ocorrências levaram à realização de uma auditoria interna.
- b) O Distrito do Lago apresenta uma fragilidade evidente em todo o processo de arrecadação de receitas, o que é agravado pelo compartilhamento do território com o Município e pela gestão ilógica da coleta de receitas por meio de 12 cobradores, cujos salários ultrapassam, em apenas um mês, “toda a receita própria arrecadada em um ano”.

Para superar os constrangimentos surgem as seguintes recomendações

- a) Todo o material de cobrança (livros e senhas) deve ser produzido por tipografias devidamente certificadas e autorizadas, expressamente, para a impressão deste material, de acordo com as especificações técnicas que garantam a segurança. Para isso, deve ser criada uma norma que “certifique” as tipografias que atendam aos requisitos de segurança (de acordo com as especificações técnicas) para a impressão do material de arrecadação.
- b) Dado que a retenção dos valores provenientes da arrecadação pelos arrecadadores pode potencialmente causar prejuízos, recomenda-se explorar a possibilidade de desenvolver uma plataforma computacional que permita o uso de serviços de diferentes “bancas móveis,” como m-pesa/e-mola e outros, para que os arrecadadores enviem o montante total arrecadado ao final de cada dia, identificando o arrecadador e o tipo de receitas arrecadadas de forma individualizada.
- c) Para evitar a demora nos processos de depósito e devolução das receitas arrecadadas devido a erros no uso de códigos, recomenda-se a capacitação contínua dos funcionários distritais, além de uma “circulação ou guia” que atualize os procedimentos relacionados à Área Fiscal.

-
- d) Dado que a retenção na fonte para assegurar os 10% cobrados pelos arrecadadores pode violar as normas de controle fiscal e que a devolução tardia pode comprometer a eficiência do governo local, recomenda-se que o Ministério de Economia e Finanças crie uma norma que permita essa prática.
- e) É fundamental contratar mais arrecadadores para abranger toda a população e as atividades econômicas do distrito.
- f) Para evitar problemas na devolução das receitas arrecadadas, tanto pela Secretaria Distrital quanto pelos setores de Saúde, Educação, Atividades Econômicas e Planeamento e Infraestrutura, por parte da Área Fiscal, recomenda-se que apenas a apresentação de balancetes mensais de arrecadação acompanhados de extratos bancários reconciliados seja admitida. Dessa forma, o dinheiro da arrecadação permanecerá na conta do distrito e poderá ser utilizado imediatamente nas atividades do PESOD.
- g) Para evitar “interpretações errôneas” das normas que regem a desconcentração e descentralização, é indispensável fornecer uma explicação imediata por meio de “roteiros/circulares/folhetos” esclarecedores que interpretem as mencionadas normas, eliminando qualquer tipo de interpretação pessoal.
- h) Recomenda-se que a atitude lógica e racional da mudança de sede, atualmente em execução, definida pelo Distrito de Nampula, que está prestes a se mudar para o Posto Administrativo de Anchilo, seja replicada em uma norma nacional que defina claramente que os distritos cujas sedes compartilhem o mesmo território com um município devem mudar suas sedes para o Posto Administrativo com as melhores condições de acolhimento.
- i) Os Distritos de Muecate e Lago, nas províncias de Nampula e Niassa, respectivamente, devem passar por uma profunda reestruturação de seu aparato administrativo, especialmente na área financeira em geral e na arrecadação de receitas em particular. Isso deve ser feito racionalizando e eliminando os cobradores, seguindo o modelo do SISRECORE.

Outras conclusões e recomendações

- a) Está comprovado que o Sistema de Registro e Controle de Receitas (SISRECORE) alcançou um sucesso digno de ser replicado em todos os distritos da Nação. Ao longo de quase duas décadas, o distrito que o implementou consistentemente conseguiu um crescimento sustentável em termos de arrecadação de receitas, registro e controle.
- b) As aparentes contradições nas normas produzidas para aprofundar a descentralização se devem principalmente a interpretações individuais das normas que, nesse âmbito, têm sido geradas de forma profícua desde 2020.
- c) Os setores de Saúde, Educação, Atividades Econômicas e Planejamento e Infraestrutura conduzem suas ações de arrecadação de receitas, que em sua maioria são coincidentes de distrito a distrito. No entanto, muitas vezes surgem contradições dentro do próprio distrito, envolvendo a Secretaria Distrital e também as direções provinciais, que gradualmente estão reduzindo suas receitas.
- d) Os BAU desempenham um papel importante na orientação tributária e procedimental, que, em alguns casos, pode sofrer interferências ou sobreposições. Considera-se uma “boa prática” a integração de um funcionário do BAU municipal de Nampula na área de atendimento ao público do BAU provincial para esclarecer quaisquer dúvidas dos contribuintes.

Se recomenda:

- a) Atualizar o Manual de Operações do SISRECORE no que diz respeito às taxas e licenças, com a definição, pelo MEF e MAEFP em coordenação com os ministérios das áreas econômica e social, de um Código de Postura “nacional.” Esse código deve integrar todas as receitas a serem cobradas pelos serviços distritais de Saúde, Educação, Atividades Econômicas e Planeamento e Infraestrutura, a partir de definições claras sobre o tipo de receita, seu âmbito territorial e institucional.
- b) Desenvolver e implementar programas de capacitação contínua para os funcionários provinciais, distritais e municipais em parceria com o IFAPA.
- c) Criar materiais de divulgação para todas as normas (jurisdições e competências) que foram criadas no âmbito da desconcentração e descentralização, por meio de quadros/gráficos explicativos, eliminando assim interpretações pessoais das mesmas.
- d) Os ministérios cujas desconcentrações afetam os distritos devem criar roteiros/folhetos relacionados ao tipo de receitas e sua cobrança, definindo claramente o âmbito territorial e explicando o motivo pelo qual certa receita deixou de ser de âmbito distrital e passou a ser de âmbito provincial.
- e) Divulgar e replicar a “boa prática” realizada pelo BAU provincial de Nampula, que envolve a integração de um funcionário do BAU municipal para resolver prontamente quaisquer dúvidas dos contribuintes.
- f) Dado que o presente estudo abrangeu as províncias de Nampula e Niassa, recomenda-se que uma missão de troca de experiências entre os distritos de Lago e Lichinga, previamente reestruturados na província de Niassa, ao distrito de Mogovolas na província de Nampula, no âmbito do SISRECORE, seja realizada o mais breve possível.

II. PRODUTO 2

a) Analisado o grau de implementação do PESOD/PESOP, a sua correlação com o Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital/Provincial (PEDD/PEP).

Conclusões e Recomendações

- a) No PESOD, os quadros de receitas e despesas são apresentados separadamente e não demonstram o princípio de “equilíbrio orçamental” entre receitas e despesas, uma vez que, geralmente, os totais das receitas são totalmente diferentes das despesas, tornando impossível saber os valores de outras fontes de financiamento do PESOD, como “transferências do Tesouro (OE)”, “externas e doações” ou outros tipos de financiamento.
- b) Nos quadros de PRINCIPAIS MEDIDAS DE POLÍTICA E AÇÕES POR PRIORIDADE E PILARES DE SUPORTE DO PQG (2020-2024), embora contenham informações valiosas, nenhum dos programas e subprogramas “apresenta TOTAIS”, o que torna difícil determinar o verdadeiro orçamento do Distrito.
- c) Não há um alinhamento visível entre o PESOD e o PDD; portanto, os dados que emergem nos relatórios geralmente diferem daqueles contidos, por vezes, nos dois documentos.
- d) O tratamento das receitas é muito genérico, omitindo a necessária desagregação, não apenas das receitas arrecadadas pela Secretaria Distrital, mas também dos diferentes serviços distritais, além das transferências do Tesouro (OE) e dos fundos privados, externos e doações.
- e) Desapareceram quadros explicativos muito importantes na elaboração do PESOD e PDD, como o orçamento combinado de receitas e despesas, bem como a matriz de enquadramento lógico, entre outros.
- f) Um dos principais instrumentos de promoção territorial dos Distritos nos PEDD foi, sem dúvida alguma, a elaboração e divulgação das “revistas e folhetos de marketing territorial,” que tiveram um impacto positivo e foram considerados uma das melhores práticas do PPF.

-
- g) O pessoal nos distritos que já estava bem capacitado na elaboração do PESOD e PEDD foi enviado para desempenhar outras funções e, inclusive, foram transferidos para a província, resultando na perda gradual da massa crítica de funcionários conhecedores dos processos de planejamento.
- h) Os PEDD e PESOD foram exercícios bem-sucedidos; no entanto, programas ou projetos que os apoiaram produziram excelentes documentos, mas, à medida que os programas e projetos de assistência técnica desapareceram, os conteúdos e as boas práticas também foram desaparecendo gradualmente.
- i) É muito satisfatório concluir que a maioria dos guíões/manuais que foram sendo desenvolvidos a partir do Ministério de Economia e Finanças integraram a grande maioria das inovações trazidas pelos programas e projetos relacionados com o planejamento e finanças descentralizadas locais e desenvolvimento econômico local implementados no país.
- j) Infelizmente, apesar de os guíões/manuais terem delineado claramente o “o que fazer,” não parece ter havido o esforço necessário para aprofundar o “como fazer,” o que resultou nas carências apontadas nos PESOD e PDD atuais.
- k) A própria Lei do PESOE privilegia superabundantemente a informação das despesas em quadros e mapas explicativos, enquanto as informações relacionadas com as receitas são poucas e muito gerais.
- l) Embora as receitas próprias correspondam a apenas 2,2% do PIB para 2023, com uma projeção de apenas 1,7% para 2024-2025, essas receitas são de extrema importância em nível local.
- m) Não existem mapas ou quadros que informem sobre as receitas que os setores de saúde, educação, proteção social, atividades econômicas (agricultura, indústria, comércio, turismo, indústrias extrativas etc.) devem arrecadar.

Existe uma oportunidade única para colmatar os problemas evidenciados no estudo, uma vez que a redação do “**Guião de Orientação para a Elaboração das Estratégias Territoriais**” está em curso na sua etapa final. Este guia deve introduzir todos os corretivos necessários para tornar as Estratégias Territoriais da Província, Distrito e Municípios um documento cativante, pedagógico e demonstrativo de como alcançar os objetivos de desenvolvimento dos nossos territórios. Para este fim, recomenda-se:

- a) Inserir na etapa de “diagnóstico” quadros padronizados para cada um dos setores (vertente setorial) de governação, sociais e económicos, incluindo os respetivos “quadros financeiros.” Eles devem conter uma descrição detalhada/desagregada das receitas cobradas, elucidando o seu desempenho nos últimos anos, distinguido por territórios (vertente territorial), ou seja, Província, Distrito e/ou Município.
- b) Assegurar que em todos os “quadros financeiros” que contenham receitas, estas estejam devidamente desagregadas e que os seus totais finais sejam coincidentes com os totais das despesas, garantindo assim o equilíbrio orçamental, tal como preconiza a “Lei do PESOE 2023,” Artigo 14 (Mapas Orçamentais), que estabelece os seguintes mapas integrantes do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado para o ano de 2023, tendo em consideração a respetiva classificação orçamental e por programas: a) Mapa A - Equilíbrio Orçamental e quadro 45 Equilíbrio Orçamental.
- c) Da mesma forma, padronizar os quadros explicativos de Saúde, Educação, Ação Social, Cultura, Juventude e Desporto no que diz respeito à área social, bem como Agricultura, Pescas, Indústria, Recursos Naturais, Comércio, Turismo, Serviços Financeiros, Emprego e Força de Trabalho, População Economicamente Ativa e características do empresariado local. Estes quadros padronizados servirão para explicar a estratégia de desenvolvimento e a sua projeção para os próximos 10 anos.
- d) Na etapa de “formulação da estratégia” no que respeita ao desenvolvimento económico local (DEL), devem ser identificadas pelo menos 3 potencialidades (recursos humanos, naturais e/ou serviços), dimensionando-as para um horizonte

temporal de 10 anos, identificando possíveis mercados e desenhando conjuntamente (de forma participativa com os atores) as suas cadeias de valor, identificando as oportunidades de negócios em cada um dos elos da mesma. É fundamental orientar a produção de “revistas e folhetos de marketing territorial” que proporcionem a informação mais relevante sobre o território e tudo o que se refere ao componente DEL.

- e) O país possui recursos naturais de grande magnitude, que podem ser vetores do desenvolvimento nacional e dinamizadores da economia local. Portanto, os recursos naturais devem ser a base principal da estratégia territorial de desenvolvimento. Além disso, deve-se incorporar os conceitos de “conteúdo local,” ou seja, a promoção de pequenas, médias e grandes empresas em torno de mega investimentos, abrangendo todas as questões de “responsabilidade social empresarial/corporativa.”
- f) No que diz respeito à geração de emprego, seria conveniente que, na formulação da estratégia, se privilegiasse a execução do “investimento público” por meio de micro e pequenas empresas locais especializadas na produção de materiais duradouros e na construção civil de infraestruturas de razoável complexidade, como salas de aulas, centros de saúde, casas de funcionários, manutenção de estradas, entre outros, bem como a prestação de serviços, como recolha de resíduos, limpeza de mercados, manutenção de estradas, jardinagem, entre outros.
- g) No que diz respeito às receitas e despesas, é importante utilizar os mesmos quadros da etapa de diagnóstico, mas introduzindo projeções para os próximos 10 anos, tornando-as compromissos de gestão financeira transparente para a administração distrital e os serviços distritais.
- h) A continuação, seguramente, será desenhada a metodologia para a elaboração do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE) para os distritos (anteriormente conhecido por PESOD). Para este efeito, recomenda-se que se preservem os quadros referentes ao orçamento combinado de receitas e despesas,

ao desempenho das receitas e despesas, à matriz de enquadramento lógico, tanto para a Secretaria Distrital como para todos os Serviços Distritais, bem como o quadro “distrito unidade orçamental” que aglutina todos os orçamentos por receita e despesa setoriais.

- i) O PESOE deve conter os quadros de receita devidamente “desagregados,” convertendo-se em um compromisso de gestão financeira transparente para a administração distrital e os serviços distritais.
- j) Espera-se que, na altura da elaboração do PESOE distrital, o “Código de Postura” já esteja padronizado; conseqüentemente, este deve ser parte (em anexo) do PESOE.
- k) No que diz respeito à Lei do PESOE, que certamente será redundante para o próprio SISTAFE, recomenda-se que se estude “estruturalmente” a informação pormenorizada das receitas a serem arrecadadas, tanto a nível institucional como territorial, uma vez que essas se converterão em “compromissos” dos executores do PESOE e não apenas das despesas.

b) Analisadas as fontes de financiamento dos PESOD/ PESOP e Representação do Estado na Província e os seus respectivos pesos na carga orçamental analisado

Conclusões e Recomendações

- a) O PESOD/PESOP tem as fontes de financiamento clássicas, com a principal preocupação centrada em cobrir as “despesas com pessoal”.
- b) O financiamento para o investimento público tem diminuído drasticamente nos últimos anos.
- c) O decreto n.º 40/2023, no seu ARTIGO 5 (Consignação das receitas), define que: A percentagem do Imposto sobre a Produção Mineira e do Imposto sobre a Produção de Petróleo, referida no artigo 1 do presente Regulamento, é consignada nos seguintes termos: a) 7,25% destinados à província e distritos, nomeadamente para projetos estruturantes, nos termos do artigo 7 do presente Regulamento; e b) 2,75% destinados às comunidades locais.
- d) Há muitas outras fontes de financiamento para o PESOD, como os diferentes “Fundos”, programas e projetos tanto para os setores sociais como para os setores de desenvolvimento econômico e governança, mas que não estão devidamente refletidos no documento do PESOD. Recomenda-se que sejam meticolosamente incluídos.

Para ampliar as fontes de financiamento do PESOD se recomenda:

- a) Melhorar o processo de arrecadação de receitas implementando o SISRECORE previamente atualizado e integrando o quadro de receitas dos serviços distritais de saúde, educação, atividades econômicas, planeamento e infraestrutura.
- b) Embora não esteja convenientemente especificado no Decreto n.º 40/2023, esses recursos de 7,25% e 2,75% destinados para o financiamento de projetos

estruturantes deveriam estar refletidos primordialmente nos PESOD e ser parte substancial do PDD e da “estratégia de desenvolvimento territorial do distrito/província”.

- c) As receitas próprias deveriam ser qualificadas como consignadas, para que apenas sirvam para financiar o “investimento público”. Assim, a população poderá constatar que o dinheiro pago por taxas e licenças está sendo utilizado para melhorar a infraestrutura dos serviços públicos e ser encorajada a continuar cumprindo com o pagamento das taxas e licenças.
- d) Também deveria ser consignada como receita própria a percentagem que as empresas que atuam nas indústrias extrativas orçamentam na rubrica de “responsabilidade social empresarial/corporativa”. Assim, esse dinheiro iria reforçar exclusivamente o orçamento de “investimento” e ser devidamente inscrito no PESOD.

Considerações finais

O problema das receitas próprias não se limita apenas ao “registro e controle”, e a falta de visibilidade no PESOD e/ou PDD constitui um problema a ser resolvido desde os instrumentos do próprio SISTAFE, conforme estabelecido no Decreto n.º 26/2021, que aprova o seu Regulamento.

Artigo 43 (Fases da realização da Receita)

1. A execução da receita compreende cinco fases, nomeadamente:
 - a) previsão, que consiste no processo de estimativa de quanto se espera arrecadar durante o exercício económico;
 - b) lançamento, que consiste na verificação da ocorrência do facto gerador da obrigação correspondente;
 - c) liquidação, que consiste no cálculo do montante da receita devida e identificação do respectivo sujeito passivo;
 - d) cobrança, que consiste na ação de cobrar, receber ou tomar posse da receita;
 - e) recolha, que consiste na entrega ao Tesouro Público do montante da receita cobrada.

3, As fases acima referidas que têm registos contabilísticos, devem ser efetuados no e-SISTAFE.

Artigo 139 (Estrutura lógica)

O Classificador Económico da Receita é estruturado em cinco níveis:

- a) o primeiro nível, que indica a categoria económica das receitas corrente e de capital;
- b) o segundo nível, que indica a natureza da receita tendo em conta a sua proveniência;
- c) o terceiro, quarto e quinto níveis, que indicam a desagregação da receita de acordo com a sua natureza.

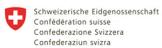
Classificador de Fonte de Recursos, Artigo 136 (Objetivos), Artigo 137 (Estrutura lógica)

Isto evidencia que a solução “seguramente” está na “aplicação integral” do SISTAFE. Possivelmente, serão necessárias orientações precisas, semelhantes às que foram criadas para as despesas. Ou seja, deverão ser criados mapas/quadros que reflitam “todas” as receitas próprias e consignadas dos níveis territoriais de distrito e província, bem como das entidades desconcentradas e descentralizadas. Dessa forma, todas as receitas, incluindo aquelas dos setores de saúde, educação, proteção social, atividades económicas, obras públicas, planeamento e infraestruturas, e outros órgãos, serão visibilizadas no PESOE distrital/provincial.

O presente estudo levanta a reflexão sobre o papel dos órgãos do Estado, sejam estes desconcentrados ou descentralizados. O mais importante é satisfazer as necessidades básicas da população em termos de acesso à saúde, educação e proteção social, bem como promover o desenvolvimento económico local a partir do aproveitamento sustentável das potencialidades territoriais.

Maputo, 31 de outubro de 2023

Financiado por :



Embaixada da Suíça em Moçambique



Implementado por :



