



## Determinantes Sociopolíticos e Administrativos dos Resultados das Receitas Municipais: Perceções de Moçambique

### Síntese

Embora na maior parte dos países em desenvolvimento o potencial de receitas ao nível subnacional seja modesto, existem bons motivos para os doadores e os parceiros de desenvolvimento prosseguirem e intensificarem os seus esforços neste setor. Por um lado, as receitas obtidas localmente, apesar de insignificantes quando comparadas com as receitas obtidas a nível nacional, podem fazer uma grande diferença para a margem orçamental disponível para os municípios. Por outro lado, para além da disponibilidade de mais recursos financeiros, prevê-se que uma mobilização mais forte de receitas locais venha acompanhada de «dividendos de governação».

Consequentemente, a mobilização de receitas a nível local constitui um importante tópico para desenvolvimento, não apenas de um ponto de vista fiscal, mas também de uma perspetiva de governação mais lata. Por conseguinte, uma mobilização de receitas mais forte não deve ser apenas vista como um fim em si mesmo, mas também como um meio para promover a boa governação.

Defendemos que a fim de se desbloquearem estes eventuais efeitos positivos, os doadores e os parceiros de desenvolvimento precisam de entender melhor os efeitos que os determinantes sociopolíticos e administrativos têm na mobilização das receitas municipais.

Neste documento, sintetizamos as informações obtidas num estudo sobre como as variáveis administrativas e sociopolíticas a nível local afetam os resultados das receitas dos municípios moçambicanos. Por conseguinte, contribuimos para uma literatura em evolução salientando a relevância dos fatores locais na explicação da mobilização das receitas locais.

Os resultados mostram que, em primeiro lugar, as fragilidades administrativas conduzem a uma forte dependência de determinados instrumentos de receitas fáceis de implementar

que não são necessariamente aqueles com maior potencial de receitas. Além disso, os resultados salientam a natureza sistémica do processo de cobrança de receitas: a falha ou falta de capacidade relativamente a um único passo afeta profundamente a eficácia e eficiência de todo o sistema de cobrança de receitas.

Em segundo lugar, os governos municipais que estão politicamente alinhados com o partido que governa a nível nacional mostram menos esforços para aumentar os resultados das receitas do que os governos não alinhados. Isso mostra de que modo as variáveis políticas a nível local, sobretudo na interação com outros níveis de governo, podem afetar profundamente os incentivos para os municípios explorarem o seu potencial de receitas.

Em terceiro lugar, no contexto de uma sociedade civil, em geral, frágil, as variações marginais na força organizacional não parecem afetar o comportamento fiscal dos governos locais. No mesmo sentido, consideramos que a sociedade civil a nível local em Moçambique carece das capacidades para moldar e influenciar a mobilização de receitas de uma forma significativa, mesmo quando têm apoio de doadores.

Estes resultados têm implicações profundas para os doadores e parceiros de desenvolvimento. Não se considerar os efeitos sociopolíticos e os fatores administrativos nos resultados das receitas limita fortemente a capacidade de os doadores anteciparem a eficácia prospectiva das políticas e medidas destinadas a aumentar a mobilização local de receitas. Neste sentido, os profissionais precisam de alargar a sua abordagem à mobilização de receitas municipais e considerar mais sistematicamente o modo como as variáveis sociopolíticas e administrativas moldam as perspetivas de impactos mais fortes a alcançar.

### A mobilização de receitas locais gera benefícios que vão além do domínio fiscal

Existem várias razões para apoiar iniciativas destinadas a reforçar a mobilização de receitas a nível local nos países em desenvolvimento. Em primeiro lugar, apesar de modestas quando comparadas com as receitas obtidas a nível nacional, as receitas obtidas localmente podem fazer uma grande diferença para a margem orçamental disponível para os municípios. Em muitos países em desenvolvimento, as unidades subnacionais de governo estão a receber cada vez mais responsabilidades, sobretudo na prestação de serviços básicos, tais como escolas, cuidados de saúde básicos e gestão de resíduos. Muitos observadores concordam que o sucesso da Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável será decidido a este nível de governo. Neste contexto, ativar o potencial das receitas locais muitas vezes subexplorado desempenhará um papel crucial em permitir aos municípios aplicarem as políticas necessárias.

Em segundo lugar, além da disponibilidade de mais recursos financeiros, prevê-se que uma mobilização de receitas locais mais forte venha acompanhada de «dividendos de governação». A investigação indica que a natureza do financiamento governamental afeta a relação entre governos e cidadãos. Ao reforçar a mobilização de receitas, os doadores internacionais também esperam um efeito na capacidade de resposta dos políticos, no envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos e, em última instância, instituições governamentais mais responsáveis e inclusivas. Este efeito pode concretizar-se a todos os níveis de governo, mas pode prever-se que seja particularmente forte a nível municipal, onde a articulação entre impostos, taxas e serviços públicos é particularmente visível para os cidadãos.

A literatura em matéria de descentralização forneceu dados sólidos e extensos sobre a relevância de incentivos definidos para os municípios pelo sistema de descentralização orçamental e o papel do desenvolvimento económico local. Embora os fatores sociopolíticos e administrativos a nível local estejam a receber uma atenção crescente, existem dados bastante menos conclusivos sobre os seus efeitos, sobretudo nas economias com baixas receitas. Conhecer mais sobre os efeitos destes fatores é determinante para a cooperação para o desenvolvimento, dado que estes aspetos estão no centro daquilo que se pode chamar «economia local da mobilização das receitas locais» e dizem diretamente respeito aos desafios com os quais os profissionais que aplicam e concebem as iniciativas para aumentar a mobilização das receitas locais lidam diariamente.

### O efeito das capacidades administrativas nos resultados das receitas não é determinístico

Uma narrativa bem cimentada no debate sobre a mobilização das receitas locais é a de que os municípios não podem angariar mais receitas devido às limitações substanciais nas suas capacidades administrativas. Esta narrativa é também muito forte e está presente em Moçambique. Sem dúvida que a mobilização de receitas é uma tarefa complexa (e poten-

cialmente muito dispendiosa) que, dependendo do instrumento de receitas específico, poderá envolver um número considerável de passos, tais como registo, valorização, avaliação, emissão de faturas, cobrança e execução. A falta de dotação técnica, de recursos humanos e de infraestruturas pode prejudicar a aplicação eficaz e eficiente desses passos e, desta forma, condicionar o montante de receitas obtidas.

A nossa análise mostra que as capacidades administrativas a nível municipal em Moçambique são seguramente uma limitação importante para os municípios que pretendem aumentar os seus resultados de receitas, mas que o seu efeito está longe de ser determinístico. Os municípios que enfrentam constrangimentos administrativos similares podem, ainda assim, apresentar resultados muito díspares.

#### Caixa 1: Medição dos resultados das receitas

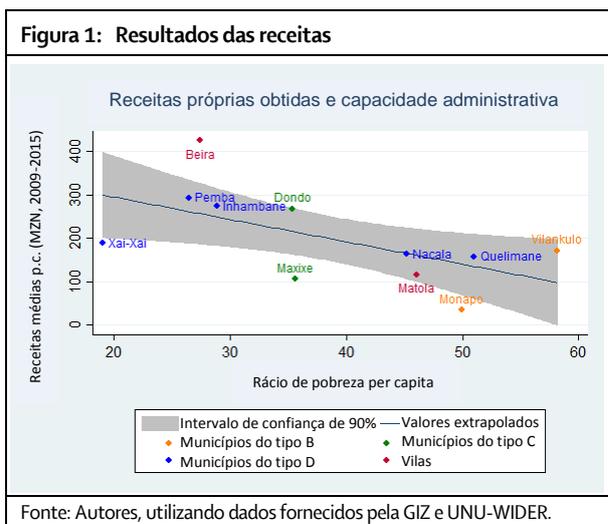
Estimar os resultados das receitas é um desafio em muitos países em desenvolvimento devido à má qualidade e fraca disponibilidade dos dados. Estes problemas são ainda mais evidentes quando se lidam com unidades subnacionais de governo. Graças aos dados partilhados pela Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) e pelo World Institute for Development Economics Research da Universidade das Nações Unidas (UNU-WIDER), poderíamos estimar os resultados das receitas por regressão dos rácios de pobreza per capita (como um indicador do potencial de impostos) em média por receitas próprias cobradas per capita para uma amostra de 11 municípios durante o período 2009-2015.

A linha de tendência da Figura 1 ilustra as receitas previstas para os municípios tendo em conta o seu potencial fiscal. Ao comparar as receitas observadas com as receitas previstas, podemos depois categorizar os municípios em três grupos. Os municípios que fazem parte do intervalo de confiança de 90% em torno da linha de tendência aumentam aproximadamente tanto quanto o previsto e são, portanto, classificados como executantes médios. Os municípios acima do intervalo de confiança aumentam consideravelmente mais receitas do que previsto e são classificados como executantes elevados. Os municípios abaixo do intervalo de confiança são classificados como executantes fracos.

A Figura 1 ilustra este ponto. De acordo com o quadro jurídico moçambicano, os 53 municípios são categorizados num tipo de cidade (A a D) ou como *vila*. Pode esperar-se que esta categorização se correlacione fortemente com diferentes níveis de capacidade administrativa. Pressupõe-se que as cidades do tipo A têm a capacidade administrativa mais forte, ao passo que se presume que as *vilas* têm a mais baixa.

A Figura 1 mostra que a variação nos resultados das receitas entre municípios do mesmo tipo é elevada. O facto de os municípios a todos os níveis de capacidade terem um desempenho superior ou inferior ressalta que, apesar de a capacidade administrativa ser relevante, ela não é o único determinante dos resultados das receitas.

Além disso, os dados qualitativos que recolhemos salientam a relevância de ter em conta a natureza sistémica do processo administrativo envolvido na geração de receitas. A falha ou falta



de capacidade numa das etapas do processo poderá conduzir a reduções significativas da eficácia e eficiência de todo o sistema de cobrança de receitas. Isso implica que a capacidade administrativa dos municípios não deve ser encarada como um conceito monolítico e devem ser distinguidas diferentes dimensões. Por exemplo, uma aplicação rigorosa não pode compensar um registo fraco e pensar em termos de uma capacidade administrativa média será altamente enganoso.

Em termos de principais obstáculos, a nossa análise indica que os gestores das receitas municipais e os doadores percebiam os processos a montante (em especial o registo e criação de um cadastro digital) como os principais desafios devido à necessidade de investimentos iniciais significativos, às capacidades técnicas e ao pessoal qualificado.

Além de influenciar a mobilização geral de receitas, a capacidade administrativa também afeta a composição de receitas. Os municípios com fortes capacidades administrativas são mais suscetíveis de investir na mobilização de fontes de receita complexas em termos administrativos, tais como imposto sobre a propriedade ou imposto sobre transação imobiliária. Contudo, a grande maioria dos municípios, independentemente da sua capacidade administrativa, depende sobretudo de fontes de receita com um baixo nível de complexidade administrativa, tais como taxas de mercado e serviço. Consequentemente, algumas fontes de receita complexas em termos administrativos, mas potencialmente altamente lucrativas, são subutilizadas.

### O alinhamento político afeta os resultados das receitas

Os resultados indicam que em Moçambique a dependência de fontes de receita menos complexas em termos administrativos raramente tem por base argumentos de eficácia e eficiência, mas mais comumente considerações políticas. Isso é consentâneo com estudos em muitos outros países em desenvolvimento. A aplicação de instrumentos de receitas difíceis de cobrar, tais como tributação de propriedade, tende a ser politicamente saliente e dispendiosa. Por conseguinte, existem fortes desincentivos para os governos explorarem esses instrumentos, independentemente de se os municípios têm capacidade para aplicá-los.

Neste contexto, a comparação entre os resultados das receitas dos municípios alinhados (significando os municípios nos quais o partido que governa a nível local é o mesmo que governa a nível nacional) e os municípios governados por partidos da oposição revela um padrão curioso. Em média, os nove municípios alinhados incluídos no estudo parecem não estar particularmente interessados em atuar sobre a subexploração do potencial de receitas municipais. Em contrapartida, nos dois municípios não alinhados da nossa amostra (Beira e Quelimane são dois dos quatro municípios atualmente governados pela oposição) constatámos um forte discurso em torno da necessidade de aumentar a mobilização de receitas municipais. Estes municípios também pareciam mais abertos a investir política e economicamente em medidas que visam uma maior geração de receitas próprias.

Foram identificadas duas razões para estas diferenças: i) receio de receber um montante inferior de transferências devido a um sistema de transferência fiscal considerado altamente opaco e politizado e ii) o incentivo de apresentar o partido da oposição que governa a nível municipal como uma alternativa política ao partido no poder a nível central, com bom desempenho. Contudo, no contexto da atual crise orçamental, as transferências não fiáveis para os municípios tornaram-se um fenómeno universal em Moçambique e as diferenças entre governos municipais alinhados e não alinhados, em termos do seu interesse no tema da mobilização de receitas, passou a ser menos evidente.

Também identificámos de que modo os ciclos eleitorais, independentemente do alinhamento a partidos, desempenha um papel de relevo na explicação dos resultados das receitas locais nos municípios moçambicanos. De acordo com as experiências de outros países, os dados mostram que a mobilização de receitas em Moçambique diminui nos anos antes e após as eleições locais. Entre as principais razões, identificámos i) diminuição dos esforços de cobrança e aplicação por parte do governo municipal até às eleições (para «não aborrecer» os eleitores), bem como ii) a substituição frequente de pessoal administrativo e político experiente quando um novo presidente da Câmara toma posse.

### A força da sociedade civil não afeta o comportamento fiscal dos governos municipais

O reforço das organizações da sociedade civil é um elemento cada vez mais relevante de programas de desenvolvimento ativos no domínio da boa governação financeira. A lógica subjacente é a de que capacitar as organizações da sociedade civil para discutir e monitorar a ação do Estado é fundamental para melhorar os resultados das políticas. Além disso, os doadores esperam que um maior envolvimento dos cidadãos faça com que os governos e as administrações públicas se tornem mais sensíveis e transparentes, o que, em última instância, deverá conduzir a uma maior confiança nas instituições e uma maior moral fiscal entre os cidadãos.

No caso dos municípios em Moçambique, não encontramos dados substantivos que sustentem esta alegação. As variações do poder das organizações da sociedade civil a nível municipal não parecem ter impacto nos resultados das

receitas municipais e nas estratégias de mobilização de receitas. Todavia, é importante salientar que as organizações da sociedade civil a nível local em Moçambique são, de um modo geral, muito frágeis. Por conseguinte, a falta de um efeito identificável poderá decorrer do facto de que a sociedade civil não era suficientemente forte para ter um efeito em qualquer um dos municípios incluídos na nossa amostra, e não pela inexistência do próprio efeito. Neste sentido, consideramos que a capacidade de a sociedade civil a nível local estar envolvida, exercer pressão pelos interesses dos cidadãos ou atuar como fiscalizador é atualmente demasiado baixa para fazer a diferença, mesmo com o apoio expresso dos doadores.

Apesar de existirem dúvidas em termos de inclusão e eficácia, a existência de oportunidades para a sociedade civil participar em debates sobre a política orçamental não parece ser um problema. É legítimo afirmar que, pelo menos no papel, em Moçambique os governos locais implementam numerosas campanhas de sensibilização e oferecem uma infinidade de eventos, fóruns de diálogo e campanhas de informação destinados a esclarecer a utilização e relevância das receitas arrecadadas a nível local. Estas iniciativas, em muitos municípios, incluem mecanismos expressamente concebidos para os cidadãos e as organizações da sociedade civil manifestarem e debaterem ativamente preferências políticas e orçamentais. Os doadores estão profundamente envolvidos no apoio a estes mecanismos.

### Conclusão e implicações

Promover a mobilização de receitas a nível local constitui um importante tópico para desenvolvimento, não apenas de um ponto de vista orçamental, mas também de uma perspetiva de governação mais lata. Uma perspetiva técnica sobre esta

estratégia para aumentar a mobilização de receitas a nível local é, portanto, necessária, mas não suficiente, para garantir que, paralelamente ao efeito fiscal esperado, as medidas também geram «dividendos de governação». A fim de desbloquear de forma mais eficaz estes efeitos positivos, os doadores e os parceiros de desenvolvimento têm de compreender melhor de que modo os fatores além da esfera fiscal e económica moldam a utilização do potencial das receitas municipais.

Os resultados sintetizados neste documento mostram de que modo os fatores sociopolíticos e administrativos são cruciais para compreender e explicar os resultados das receitas municipais. A advertência usual da literatura em matéria de descentralização fiscal também se aplica aqui: a validade externa dos resultados é limitada, o que significa que as conclusões não podem ser facilmente transferidas para outros contextos. Ainda assim, os resultados demonstram que os esforços para analisar e considerar mais sistematicamente os efeitos dessas variáveis valem a pena.

Uma melhor compreensão desses efeitos é crucial para identificar de forma mais eficaz estratégias para a execução bem-sucedida dos programas de mobilização de receitas a nível local nos países em desenvolvimento. Embora encaixadas no mesmo sistema de descentralização fiscal, as especificidades sociopolíticas e administrativas de cada município devem ser tidas em conta para adaptar as estratégias. Apesar de os doadores e os parceiros de desenvolvimento estarem cada vez mais cientes deste aspeto, o tempo e os recursos consideravelmente maiores atualmente disponíveis devem ser investidos em avaliações circunstanciadas dos incentivos dos governos e administrações locais para apoiar uma maior mobilização de receitas, bem como para identificar as insuficiências e condicionantes específicas presentes no município.

**Nota:** O presente documento aborda teses e recomendações formuladas no contexto do projeto intitulado «A economia política da tributação local em Moçambique». Este projeto foi concebido e implementado entre novembro de 2016 e maio de 2017 em estreito intercâmbio e cooperação com os nossos parceiros, o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Programa de Boa Governação Financeira (Cooperação Alemã para o desenvolvimento em Moçambique) e Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM). As opiniões expressas no presente documento são as dos seus autores e não das organizações referidas. Publicado com o apoio financeiro do Ministério da Cooperação Económica e Desenvolvimento (BMZ).

<b>Saida Bunk</b>	Physikalisch-Technische Bundesanstalt
<b>Salvador Forquilha</b>	Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Mozambique
<b>Dominique Klawonn</b>	Friedrich-Ebert-Stiftung
<b>Jonathan Krull</b>	Physikalisch-Technische Bundesanstalt
<b>Alina Sennewald</b>	KfW Entwicklungsbank
<b>Conrad Steinhilber</b>	KfW Entwicklungsbank
<b>Juliane von Boeselager</b>	Frankfurt School of Finance & Management
<b>Armin von Schiller</b>	Department III: "Governance, Statehood, Security", German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE); autor correspondente – armin.schiller@die-gdi.de