

I, II (1) II

Eco 322

ECO
32

Sistema de Finanças Locais e a Viabilidade da sua Descentralização.

José Manuel Elija Guamba

Universidade Eduardo Mondlane

Faculdade de Economia

Trabalho de Diploma

Maio de 1994

336.12
GUA
TES
e.2



Sistema de Finanças Locais e a Viabilidade da sua Descentralização

José Manuel Elijá Guamba

Universidade Eduardo Mondlane

Faculdade de Economia

Trabalho de Diploma

Maio de 1994

RE. 21374

Índice

| Capítulo | Página |
|---|--------|
| I - Introdução | 1 |
| II - Referências Conceptuais | 4 |
| III - Metodologia | 5 |
| IV - Análise do Sistema de Finanças Públicas Locais | 6 |
| V - Conclusões e Recomendações | 35 |

Anexos

| | |
|---|----|
| 1. Estrutura do Governo Moçambicano | 44 |
| 2. Informação económica básica sobre Moçambique | 45 |
| 3. Mapas | 46 |
| 4. Guião de entrevistas e recolha de informação | 47 |
| Bibliografia | 53 |

Introdução

Este trabalho tem o propósito de estudar o sistema financeiro das cidades moçambicanas e a viabilidade da sua descentralização e com base num estudo do conselho executivo da cidade de Nacala demonstra que um sistema autónomo de finanças locais geraria recursos locais para promover o desenvolvimento, resolvendo, em parte, a degradação de infra-estruturas e a deficiente gestão urbana no país. A opção por este tema resulta do facto de que nos últimos anos se estarem a manifestar um conjunto de preocupações por parte responsáveis dos governos locais, relativamente a uma maior complexidade resultante da rápida evolução dos processos económicos, sociais e administrativos dos territórios por eles administrados; que se confrontam com cada vez maior degradação das infra-estruturas neles existentes, resultantes debilidade dos meios humanos, financeiros e materiais.

A análise dos problemas de gestão das cidades e a busca de soluções que levem a um maior desempenho e eficiência, que se consubstância na elevação da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, insere-se no quadro das mudanças políticas, económicas e sociais em curso no país, trazidas pelo Programa de Reabilitação Económica e pela constituição de 1990. A Lei 2/87 de 19 de Janeiro da Assembleia da República, atribui competências ao Conselho de Ministros, para regulamentar os estatutos da autonomia administrativa e financeira, estabelecendo as competências para a respectiva atribuição dos organismos e instituições que, pela sua natureza, o justificam e possam gradualmente tornar-se autosuficientes (Art. 9).

A nova constituição de 1990, no seu artigo 116, afirma que: "os órgãos locais do Estado asseguram a participação e decisão dos cidadãos em matéria de interesse próprio da respectiva comunidade". Mais adiante, diz que "os órgãos locais do Estado consistem em órgãos representativos e executivos", (Artigo 186).

Estas mudanças criaram condições favoráveis para o envolvimento das comunidades e a adopção de métodos participativos no processo de governação; um sistema desta natureza requer a adopção de uma forma de organização dos governos locais, em que estes possuam uma autonomia administrativa, financeira e patrimonial. O mecanismo a partir do qual os governos locais adquirem esta autonomia também se chama "descentralização." É dentro do contexto de uma

autonomia, que se pretende testar a viabilidade de uma gestão municipal autosustentável, e seu impacto na prestação dos serviços essenciais aos cidadãos e na promoção do desenvolvimento local.

As cidades (conselhos executivos) são em princípio órgãos de governação com funções metropolitanas (urbanas), com capacidades administrativas, legislativas e executivas. A realidade, no entanto, é algo diferente. Primeiro, a divisão de responsabilidades com as províncias e se a ligação das cidades com os ministérios passa primeiramente pelos directores provinciais ou é feita directamente com os directores nacionais não está clara. Segundo, o pessoal e recursos (especialmente fora de Maputo) são muito limitados, mesmo em comparação com as províncias (Green 1992a:20).

Um dos grandes desafios para a efectivação da descentralização consiste na atribuição aos governos locais, de recursos que lhes permitem cumprir um papel efectivo no desenvolvimento das comunidades locais, capacitando-os material humano e financeiramente para a prestação de serviços sob sua responsabilidade (atribuições e competências dos governos locais). Se estes não tem recursos para o desempenho das suas funções, a sua existência como tais não passa de uma simples ficção, e em muitos países onde isso ocorre, não são mais do que áreas territoriais eleitorais ou entidades meramente desconcentradas da esfera superior.

A Lei 7/78 que cria os conselhos executivos define as suas funções e regulamenta o seu funcionamento como órgãos executivos das assembleias de cidade.

A Assembleia da Cidade de Nacala é composta por deputados eleitos de acordo com as regras definidas pela lei eleitoral e é dirigida por um presidente escolhido de entre os deputados da assembleia. Igualmente, os conselhos executivos de cidade são compostos por um presidente, nomeado pelo Presidente da República (actualmente esta competência foi delegada ao Ministro da Administração Estatal), e por três a cinco membros que mereçam a confiança da Assembleia da Cidade.

Os conselhos executivos de cidade têm as seguintes funções:

- preparar as sessões e as decisões da Assembleia da Cidade de acordo com as orientações centrais;

- tomar as decisões necessárias à implementação das deliberações da Assembleia da Cidade e à realização dos seus objectivos; e
- dirigir o aparelho do Estado ao nível de cidade.

O aparelho do Estado ao nível da cidade é constituído pelos seguintes órgãos:

- o gabinete do presidente do Conselho Executivo da Cidade;
- a Direcção de Apoio e Controle; e
- as direcções de Cidade.

A Lei 7/78 de 22 de Abril, nos seus artigos 24, 25 e 26, define as funções de cada um dos órgãos que compõem o aparelho do Estado a nível de cidade e no Artigo 27, atribui aos conselhos executivos as funções de dirigir, coordenar e controlar as direcções de cidade ou dos serviços a eles subordinados. Este é o modelo definido por lei na base do qual funcionam actualmente os conselhos executivos das cidades. No entanto, a diversidade entre as cidades resultante das condições sócio-culturais e económicos de cada região aliada ao facto de o próprio modelo de organização acima exposto reflectir um sistema de administração pública bastante centralizado, conduziu muito rapidamente, a uma fragilidade e falta de adequação do seu funcionamento como órgãos executivos das assembleias de cidade, passando a depender mais dos centros de decisão, uma vez que era daí onde provinham os recursos humanos e financeiros para a realização das suas funções.

Na prática, o conselho executivo é constituído pelo presidente nomeado pelo MAE e os directores das direcções de cidade que compõem o aparelho do Estado àquele nível, que também são nomeados pelos ministros das áreas que dirigem.

Por outro lado, a adopção de um sistema financeiro muito centralizado limitou as poucas possibilidades que as cidades possuíam de autonomia no tempo das câmaras municipais, extintas pelo diploma 6/78 de 22 de Abril. Quanto às receitas, o actual sistema de subsídios desincentiva a iniciativa e o esforço para a sua cobrança, uma vez que funciona o princípio de que, quem cobra mais receitas locais receberá menos subsídio e o contrário receberá mais subsídio do orçamento central ou provincial.

Referências Conceptuais

O país herdou do passado colonial uma estrutura administrativa essencialmente baseada no princípio da centralização, isto é, no princípio da reserva do poder de decisão administrativa aos órgãos superiores da Administração central. Com a independência, o regime modificou-se substancialmente. Contudo, não foi possível estender em toda a plenitude tal modificação à estrutura administrativa. A necessidade de reforçar a unidade nacional e a liderança do partido único, para além do imperativo de atingir certas metas sociais, económicas e políticas, continuaram a aconselhar a centralização da decisão administrativa (Anexo 1). Por isso, os diplomas que primeiramente deitaram mãos à substituição das estruturas administrativas coloniais (as Leis 5/78, 6/78 e 7/78 de 22 de Abril de 1978) optaram por um modelo assente em três níveis: nacional, provincial e local (cidades e distritos). A nível das cidades, estes diplomas extinguiram as câmaras municipais, e criaram em sua substituição os conselhos executivos de cidade como órgãos executivos das assembleias de cidade.

Estas transformações tiveram sem dúvida um grande impacto no sistema das finanças públicas, que, nas condições em que ocorreram tais mudanças, se recomendava uma maior centralização financeira com vista a uma maior racionalidade; e adequar as finanças públicas com a opção por uma economia centralmente planificada. Isto acabou com a autonomia financeira que as extintas câmaras municipais possuíam.

É neste contexto que analisarei o sistema financeiro da cidade de Nacala e a viabilidade da sua descentralização, num contexto de um sistema de administração pública em que o governo local possui uma autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Descentralização é um conceito eminentemente político, pois significa governo próprio para as entidades descentralizadas. Governo próprio, por sua vez, implica autonomia que não se confunde com soberania (soberania é atributo exclusivo dos estados nacionais... (Mello 1990: 1).

Num regime de governo local autónomo, independentemente do tipo de governo central adoptado (central ou federativo), segundo Lordelo de Mello são imprescindíveis os seguintes requisitos:

- *Governo eleito pela população.* Este requisito prevalece independentemente da forma de organização de governo adoptada localmente.
- *Competência do governo local para administrar os seus serviços e outros assuntos locais,* por exemplo, iluminação pública, colecta de lixo, limpeza urbana, manutenção das ruas, licenças de construção, fiscalização de obras, localização de estabelecimentos comerciais. Tais serviços são definidos, na maioria dos países, pela legislação da esfera ou das esferas superiores de governo..
- *Receitas suficientes para que os governos locais possam desempenhar um papel efectivo.* Essas receitas costumam ser próprias e partilhadas ou transferidas pelas esferas superiores.
- *Ausência de subordinação administrativa dos governos locais as esferas superiores e, portanto, de controle prévio sobre os actos dos governos locais.* Estes devem estar subordinados à lei e não a uma autoridade de outro nível. (Lordelo de Mello 1991:203)

Metodologia

Para se obter a informação necessária, para uma análise do sistema de finanças locais, para além de informações disponíveis, facultadas pelos arquivos e estatísticas das instituições contactadas, foram feitas entrevistas aos responsáveis e técnicos das várias áreas que constituem o que actualmente se designa de conselho executivo da cidade de Nacala; particularmente os departamentos de finanças no nível local e as direcções provinciais de finanças. As entrevistas complementaram as informações sobre o sistema de finanças públicas previamente recolhidas nos três níveis de governo, o que permitiu compreender como os agentes económicos e a sociedade civil encaram os problemas que as cidades enfrentam actualmente; e que papel podem desempenhar para se implantar um sistema de governo local mais democrático e participativo.

A informação pretendida foi recolhida na base dum questionário com vista a auscultar os funcionários e técnicos das instituições do aparelho de Estado naquela cidade. As informações resultantes das entrevistas tinham em vista completar dados financeiros recolhidos com base nos guias de colecta de informação sobre as receitas e despesas.

Destes dados, nem todos foram colhidos segundo critérios rigorosamente estabelecidos uma vez que alguns encontravam-se agregados em rúbricas diferentes do formulário que foi tomado como referência. Apesar disso, foi possível fazer alguma análise, graças ao cruzamento de várias informações recolhidas nas várias instituições dos três níveis de governo actualmente no país (Anexo 1).

A população alvo para as entrevistas foi seleccionada tendo em conta o grau de complexidade da matéria em análise e que papel os segmentos da sociedade a que eles pertencem pode contribuir para melhorar o sistema de gestão municipal. Assim, foram entrevistadas 35 pessoas ao nível da Cidade de Nacala entre, Directores e Chefes de Serviços das várias direcções e empresas, Consultores do Projecto de Desenvolvimento Integrado Urbano de Nacala, comerciantes e algumas pessoas que gozam de um certo prestígio ao nível da Cidade, e 10 pessoas ao nível provincial, nomeadamente: Directores Provinciais, Chefes de Departamento e funcionários do Conselho Executivo da Cidade de Nampula. A nível central foram realizadas entrevistas com cerca de 20 técnicos e diversos especialistas do Ministério da Administração Estatal, Ministério das Finanças, Ministério da Construção e Águas, Comissão Nacional do Plano, Instituto de Desenvolvimento Rural, Comissão Nacional do Meio Ambiente, Instituto Nacional do Planeamento Físico, entre outros.

Análise do Sistema de Finanças Públicas Locais

Finanças Públicas Locais

Aos governos locais não deve ser subtraído o dever de actuar no propósito de dinamizar a sua economia e incrementar a renda de seus cidadãos. Nesse intento, o receituário ortodoxo privilegia a eliminação das restrições à livre mobilidade dos factores de produção, atraindo o investimento e o fluxo de mão-de-obra. De qualquer forma, este perfil de política exige, necessariamente, algum grau de coordenação com medidas instituídas pelas demais regiões e nível central. Como o responsável final pela função de coordenação é esse último nível, conclui-se pela predominante complementaridade do papel das unidades locais (Guimarães 1993: 27).

O Sistema Financeiro Actual

O país tem um sistema fiscal centralizado, que reflecte as características de um modelo de administração pública com um centralização de decisão administrativa, cuja organização se caracteriza pelo facto de cada nível de governo funcionar na base de instruções sobre regulamentos e processos fornecidos pelo nível hierarquicamente superior.

O processo orçamental envolve um período de consulta e de análise da proposta de orçamento. As propostas elaboradas a nível local sofrem a consolidação a nível provincial e posteriormente são revistas pelo Ministério das Finanças e finalmente incluídas na lei orçamental que é aprovada pela Assembleia da República. Esta lei fornece um limite para a despesa assim como o montante global de transferências do nível central para cada província. O montante da transferência é determinado pela diferença entre a estrutura de receitas provinciais e as despesas aprovadas. É nesta base que a província aloca os recursos às cidades e distritos de acordo com as prioridades e tendo em conta os limites estabelecidos.

Este sistema, tanto no que se refere à preparação e aprovação do orçamento como na sua execução, não estimula as autoridades locais à racionalização das despesas nem à cobrança das receitas próprias. Em última análise, ainda que a execução do orçamento esteja descentralizada, a decisão sobre o nível das despesas é das autoridades centrais. Não há a nível das cidades a tradição de programar as despesas em função das receitas que possam cobrar.

No sistema orçamental, a província e o respectivo orçamento jogam um papel fundamental. Mesmo os subsídios para as cidades e distritos são canalizados através do orçamento provincial. Isso não quer dizer que as autoridades provinciais, embora dispondó de alguma autonomia na preparação da proposta do orçamento provincial, se preocupem com a racionalização das despesas ou com a cobrança das taxas. Esta ausência de preocupação é resultado da excessiva centralização das decisões.

A característica marcante das finanças públicas de Moçambique é o deficit fiscal medido pela diferença entre as receitas arrecadadas (fiscais e não fiscais), e os gastos totais. Em 1990, o Estado arrecadou 22,2% do PIB (Tabela 1).

Tabela 1. Indicadores de Política Orçamental 1985-1991 (%)

| Rúbricas | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 ^a |
|------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
| Receita total | 13.1 | 13.1 | 16.2 | 19.9 | 23.4 | 22.2 | 23.9 |
| Despesa corrente | 16.3 | 25.3 | 21.9 | 22.3 | 26.8 | 27.5 | 26.4 |
| Saldo corrente | -3.2 | -12.0 | -5.7 | -2.7 | -3.4 | -5.3 | -2.5 |
| Despesa inv. | 4.5 | 5.6 | 16.1 | 21.3 | 22.2 | 24.2 | 24.8 |
| Despesa total | 20.8 | 30.9 | 38.0 | 43.9 | 49.0 | 51.7 | 51.2 |
| Saldo global I ^b | 7.7 | -17.6 | -21.8 | -24.0 | -25.6 | -29.5 | -27.3 |
| Donativos | 2.1 | 2.4 | 8.9 | 14.0 | 16.5 | 16.9 | 21.2 |
| Saldo global II ^c | -5.6 | -15.2 | -12.9 | -10.0 | -9.1 | -12.6 | -6.1 |
| Financiamento | 5.6 | 15.2 | 12.9 | 10.0 | 9.1 | 12.6 | 6.1 |
| Emp. externo ^d | | | | | 8.5 | 12.6 | 6.8 |
| Outros | | | | | 0.6 | - | -0.7 |

Fonte: CNP/DNE, (1991: 22 e 141)

- a Dados provisórios
- b Antes de incluir os donativos
- c Apos considerar os donativos como receitas
- d Líquidos de amortização.

O deficit é mais crítico porque a carga tributária já é alta, (22,2% do PIB) em 1990 e que, portanto, o desejável seria o incremento do produto interno bruto (Anexo 2).

A gestão fiscal exige frequentemente que incorra em déficits a fim de se obterem alternativas de financiamento, tanto para suprir necessidades usuais quanto, principalmente, em períodos que imponham medidas estabilizadoras. Tendo em vista maior facilidade para a autoridade central captar empréstimos no mercado de capitais, emitir títulos ou mesmo conseguir financiamento através da expansão monetária, a ele caberá a coordenação destas políticas entre as diferentes esferas do governo, evitando contradições (Guimarães 1993: 29).

A principal fonte de financiamento do deficit fiscal, tem sido os recursos externos, sob forma de donativos ou empréstimos na composição do orçamento do Estado, previsto para 1991, já que as receitas e despesas permanecem no nível de 1990. Estando a maior parte dos recursos externos associados a projectos classificados como investimentos, a taxa de investimento (Investimento/PIB) aumentou consideravelmente nos últimos anos, passando de 6,9% em 1985 para

42,7% em 1991. A parte correspondente ao investimento público nestes mesmos anos foi de 4,5% e 24,8%, respectivamente, o que mostra que o Estado absorve a maior parte dos recursos alocados ao investimento. Isto dá aos governos das cidades possibilidade de acesso a uma parte dos escassos recursos destinados aos investimentos, uma vez que, embora escassos, representam cerca de um quarto do PIB.

No sistema tributário em vigor, cabe ao governo central a criação de impostos e a definição dos seus percentuais e o nível de governo que o arrecada, uma vez que os impostos são um instrumento importante de política económica. Assim, ficou a responsabilidade do nível central a arrecadação dos impostos mais relevantes. Às províncias e os Conselhos Executivos competem apenas os impostos e taxas pouco significativos (4,7% do total - Tabela 2).

Tabela 2. Receitas Correntes do Orçamento Geral do Estado por Rúbricas, 1990

| Rúbricas | Milhões de Mt (por ano) | % |
|--|----------------------------|--------------|
| Receitas do orçamento central | 284,067 | 95.3 |
| Receitas fiscais | 268,261 | 90.0 |
| Imposto sobre rend. trab. | | |
| Secção A | 12,570 | 4.2 |
| Contribuição Industrial | | |
| Secção A e B | 39,040 | 13.1 |
| Imposto de circulação | 89,409 | 30.0 |
| Imposto de consumo | 46,011 | 15.4 |
| Imposto de combustíveis | 2,361 | 0.8 |
| Imp. sobre comércio externo | 65,319 | 21.9 |
| Outras receitas fiscais | 13,551 | 4.6 |
| Receitas não fiscais | 15,806 | 5.3 |
| Receitas do orçamento provincial | 13,955 | 4.7 |
| Receitas fiscais | 2,308 | 0.8 |
| Imposto de Reconst. Nac. | 785 | 0.3 |
| Imposto de turismo | 952 | 0.3 |
| Imposto de Contrib. Indust. | | |
| Grupo C | 127 | 0.05 |
| Impostos s/ Rend. Trabalho | | |
| Secção B | 123 | 0.05 |
| Outras receitas fiscais | 321 | 0.1 |
| Receitas não fiscais | 1,953 | 0.6 |
| Receitas consignadas | 9,694 | 3.3 |
| Totais de receitas do OGE¹ (1+2) | 298,002 | 100.0 |

Fonte: Moçambique, Ministério das Finanças (1991: 3-6)

¹ OGE orçamento geral do Estado

As receitas do orçamento provincial englobam aquelas que são de nível local e provincial. Olhando para a Tabela 2 verificamos que as receitas de âmbito local são apenas o Imposto de Reconstrução Nacional e parte de receitas não fiscais, constituídos pelas taxas e receitas das posturas camarárias ainda em vigor que correspondem apenas a 0,5% do total das receitas.

Mais de 95% do total arrecadado em 1990 pertence ao governo central, restando apenas 5% para os níveis provincial e local (Tabela 2). Essa distribuição de competência a favor do governo central, associada a inexistência de um mecanismo assente em critérios mais objectivos de transferência de recursos para às províncias e conselhos executivos, tem levado a adopção de um sistema aleatório de atribuição de subsídios para financiar actividades executadas a nível local.

Comportamento das Receitas

Os governos das cidades grandes têm dependido de transferências fiscais do governo central. Esta tendência acentuou-se após a independência e actualmente se tornou insustentável. Em 1988, foram adoptadas algumas medidas para tentar alterar esta tendência. Tais medidas consistiram na redução de transferência para os conselhos executivos e a alocação de 100% do Imposto de Reconstrução Nacional que já era cobrado pelos governos das cidades e distritos.

As outras receitas incluem: impostos (12%), tarifas (40%) e outras taxas e contribuições (15%). As transferências representam 33% das receitas dos distritos e cidades.

As despesas do Estado a nível das cidades incluem os gastos correntes das direcções centrais e aqueles que dependem do Gabinete do Presidente do Conselho Executivo. As primeiras são cobertas pelos orçamentos provinciais e centrais enquanto que as últimas dependem do orçamento do conselho executivo da cidade cujo as fontes são: impostos locais e subsídios do orçamento provincial para a cidade.

Impostos e Taxas

Alguns impostos do período colonial são ainda conhecidos por alguns funcionários locais e alguns deles ainda constam nos livros públicos. Porém, não se tem colectado a maior parte destes impostos desde o ano fiscal 1977/78. Alguns funcionários que trabalham nos governos locais não conhecem os impostos ainda em vigor e mesmo as taxas que ainda são cobradas, os seus valores necessitam de ser actualizados. E para agravar a situação, os mecanismos de que o Estado dispõe para arrecadação de impostos geralmente não funcionam convenientemente.

Os principais impostos que na altura eram cobrados foram:

- Imposto de Reconstrução Nacional (IRN), pago por cada cidadão;
- Contribuição Industrial e Comercial aplicada às actividades industriais e comerciais de pequena escala;
- impostos sobre os rendimentos do trabalho - apenas os salários dos trabalhadores rurais; e
- impostos sobre vendas (actual imposto de circulação).

Os governos locais deveriam receber as receitas dos grupos B e C e 25% do IRN. Contudo, a maior parte dos governos locais não têm arrecadado outros impostos para além do IRN desde 1988. As taxas de impostos são fixadas pelo governo central, com excepção do Grupo C que são sob proposta do governo provincial e a do IRN que são fixadas pelo governos provinciais sob propostas dos governos das cidades e distritos.

Em 1988, a política do governo central foi alterada de forma a permitir que os governos locais cobrem as receitas necessárias para cobrir todas as suas despesas operacionais, em vez de dependerem de transferências do governo central. Esta nova política permite que os governos locais possam reter todas as suas receitas do IRN.

Transferências Fiscais

As transferências para os governos das cidades são calculadas pela diferença entre as receitas e as despesas locais. Este critério introduz um incentivo no sistema das transferências fiscais intergovernamentais dos governos locais subestimando as receitas locais e por outro lado sobrestimando as despesas locais. Assim, o deficit da conta corrente parece mais alto que na realidade, o que favorece a maximização de receitas via transferências. Este sistema actual acaba compensando a má gestão financeira, penalizando a boa gestão, o que constitui um desincentivo às iniciativas dos governos locais para explorar novas fontes de receitas locais.

A importância das transferências fiscais como fonte de receitas varia de acordo com as características e dimensão de cada cidade ou distrito. As transferências fiscais representam a fonte de financiamento de grandes cidades, alcançando um nível de que varia entre 40% e 60% de receitas totais em 1989. Nas pequenas cidades e nos distritos, o nível de transferências é significativamente inferior representando um nível de 4% e 17% nos casos de Nacala e Dondo respectivamente (Tabela 3).

As transferências fiscais em percentagem do valor global do orçamento central sofreram uma acentuada redução de 34% em 1985 para 13% em 1988, o que parece ser resultado de política de redução do nível de transferências que o governo central adoptou a partir de 1987.

A alocação de recursos financeiros através do fundo de investimento é feita através da avaliação de propostas dos governos locais aos governos provinciais. Os critérios de afectação dos fundos de investimento variam, o que significa que cada província adopta prioridades de acordo com a conjuntura e suas condições específicas. As decisões de investimento são de um órgão, a Comissão Provincial de Investimento, composta por quatro direcções provinciais: Plano, Finanças, Construção e Águas e Agricultura. Os governos locais não fazem parte nem participam nos debates das prioridades de investimento ou em alguma das fases do processo de decisão. Estes fundos de investimento, raramente são alocados eficientemente. (Tabela 3).

Tabela 3. Estrutura das Finanças de Órgãos Locais Seleccionados, 1989

| | Beira | Dondo | Matola | Nacala | Nampula |
|---|-------|-------|--------|--------|---------|
| I. RECEITAS | 100 | 96 | 100 | 99 | 100 |
| A. Periódicas | | | | | |
| 1. Impostos: | n.d. | 9 | 0 | 35 | 18 |
| Reconstrução nacional | n.d. | 0 | 0 | 35 | 15 |
| Contribuição industrial | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Rendimento do trabalho (Secção C) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Turismo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Outros | n.d. | 0 | 0 | 0 | 3 |
| 2. Encargos sobre os utentes: | n.d. | 62 | 28 | 44 | 52 |
| Taxa de aferição de pesos e medidas | n.d. | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Taxa dos mercados e outros | n.d. | 3 | 20 | 26 | 43 |
| Taxa sobre os estabelecimentos comerciais | n.d. | 0 | 2 | 6 | 1 |
| Licenças para Construções de habitações | n.d. | 0 | 3 | 1 | 0 |
| Melhoramento da Cobrança de impostos | n.d. | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Transporte e tráfico | n.d. | 1 | 0 | 6 | 2 |
| Tarifas (de água e luz) | n.d. | 54 | 0 | 0 | 0 |
| Higiene e salubridade | n.d. | 0 | 1 | 4 | 0 |
| Serviços dos cemitérios | n.d. | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Matadouros | n.d. | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Outros | n.d. | 4 | 0 | 0 | 0 |
| 3. Multas | n.d. | 1 | 0 | 1 | 3 |
| 4. Venda de produtos | n.d. | 0 | 0 | 2 | 1 |
| 5. Rendimento do património | n.d. | 0 | 0 | 0 | 4 |
| 6. Rendas de casa (da APIE e outras) ^a | n.d. | 2 | 1 | 4 | 9 |
| 7. Receitas (CEC) ^b | n.d. | 0 | 0 | 2 | 0 |
| 8. Outras (Reembolsos e Reposições) | n.d. | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 9. Outras receitas da cidade | n.d. | 5 | 11 | 8 | 2 |
| 10. Sub-total das receitas próprias | 60 | 79 | 40 | 95 | 92 |
| 11. Transferências Correntes | 40 | 17 | 60 | 4 | 8 |
| B. Receitas Capitais | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| C. Transportes | n.d. | 4 | 0 | 1 | 0 |
| TOTAL DE RECEITAS | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| II. DESPESAS | | | | | |
| A. Correntes | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 1. Salários e outras remunerações | 60 | 57 | 12 | 52 | 65 |
| 2. Bens e serviços | 40 | 43 | 88 | 48 | 35 |
| B. Despesas Capitais | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Serviços Urbanos | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Saúde | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Educação | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Transportes e Comunicações | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Segurança Pública | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Habitação Pública | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Outras | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| TOTAL DE DESPESAS | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Deficit/Superavit no C.A. | 22 | -4 | 11 | -1 | -6 |
| Total Deficit/Superavit | | | | | |

Fonte: Consolidação da execução do orçamento do ano 1989.

n.d. = não disponível.

a APIE - Administração do Parque Imobiliário do Estado

b CEC - Conselhos Executivos da Cidade

Financiamento das Despesas de Investimento

As despesas de investimento dos governos locais (cidades e distritos) são financiados por transferências do governo central para as províncias através do fundo de investimentos. Existem outras fontes de receitas: transferências provinciais (participação em impostos ou outras receitas das províncias); receitas locais específicas de excedentes da conta corrente dos governos locais; e empréstimos para realizarem investimentos. Algumas cidades beneficiam directa ou indirectamente da ajuda externa sob forma de financiamento ou donativos. Por exemplo, o Conselho Executivo da Cidade de Nacala tem beneficiado, desde 1989, de um Projecto Integrado para o Desenvolvimento da Cidade de Nacala financiado pela Finlândia, cujo o objectivo principal é reforçar a capacidade de gestão municipal, manutenção de infra-estrutura da cidade e protecção ambiental.

Despesas de Capital

Os governos locais submetem as suas propostas de projectos de investimento ao governo provincial através da direcção provincial correspondente ao sector responsável pela actividade proposta. O financiamento do projecto inscrito é feito através do fundo de investimento apos o governo central ter aprovado a actividade e a Comissão Provincial de Investimento ter afectado recursos. As cidades e distritos têm um orçamento operacional, referente apenas às receitas e despesas correntes.

A solicitação de fundos de investimento submetidos aos governos provinciais para obtenção de fundo de investimento tem sido uma das formas para dar informação sobre as actividades de investimento já realizadas.

Despesas Correntes

O orçamento de despesas de cada governo local está dividido em fundo de salário e material. O primeiro paga os gastos dos gabinetes dos governos mas não inclui os salários do pessoal dos serviços urbanos pagos a partir dos orçamentos dos níveis superiores do governo (prov/central). O pessoal das outras direcções são geralmente pagos pelos orçamentos provinciais. O fundo de material cobre as despesas em bens e serviços, incluindo material de escritório, formação, manutenção cobre as despesas em bens e serviços, incluindo material de escritório, formação, manutenção e reparação de equipamento, veículos, combustíveis, viagens, prémios de seguros, rendas, serviços públicos, e selos. O fundo material paga entre 35% e 80% dos gastos totais dos governos locais e o fundo de salários cobre a diferença.

Controlo Financeiro

As cidades e distritos informam periodicamente aos governos provinciais sobre situação dos seus gastos e receitas. Esta informação é feita na preparação do orçamento e simultaneamente justifica os seus pedidos de transferências do governo central. Por seu turno, os governos provinciais avaliam as estimativas de receitas, fixam limites aos gastos em salários, bens e serviços, e determinam o valor de receitas a serem transferidas.

O Ministério das Finanças é responsável pela auditoria externa dos governos locais. De acordo com a regulamentação do governo central em vigor, os governos locais fazem a prestação de contas mensal ao Ministério das Finanças através das Direcções Provinciais de Finanças, desagregado por categorias e valores pagos é através deste justificativo que recebem reembolsos mensais. Auditoria é feita de forma aleatória e apenas quando parece ser necessária. A sua finalidade é verificar a necessidade de subsídios aos níveis correntes para evitar abusos.

Diagnóstico da Situação das Finanças Locais da Cidade de Nacala

Caracterização da Cidade de Nacala

A Cidade de Nacala, tem 340 km² num raio de 15 km na região leste da Província de Nampula e 130.000 habitantes. O seu ritmo de crescimento anual é de 8%. Ela é actualmente a segunda maior cidade da Província de Nampula. As zonas urbanizadas albergam cerca de 70.000. Cerca de 50% da população reside nos suburbios onde a ocupação do solo é feito de forma desordenada, o que dá lugar a situações de difícil controle, como é o caso de um número considerável de famílias que vivem ilegalmente nas encostas entre a faixa costeira e a parte alta adjacente (Anexo 3). A cidade de Nacala depende economicamente das actividades portuárias, comerciais e industriais, bem como da pesca artesanal e da agricultura familiar de subsistência. Cerca de 20.000 pessoas da população suburbana ganham a sua vida na agricultura.

Nacala oferece boas condições para o estabelecimento de novas indústrias (transporte, equipamento, processamento de alimentos e materiais de construção). A cidade possui igualmente um potencial de desenvolvimento nas áreas da pesca e da agricultura. Possuindo um importante porto, que é também o melhor porto natural da costa oriental africana, funcionar também como ponto de transbordo e

pode ser utilizado para efectuar trabalhos de reparação e manutenção de navios. Nacala poderia vir a ser no futuro um centro de manutenção e reparação da frota costeira nacional.

O reinício do tráfego de transporte ferroviário para o Malawi através da recém reconstruída linha férrea e a conclusão da linha de energia de Cabora Bassa para Nacala vai reforçar a posição estratégica de Nacala como pólo de desenvolvimento da região norte de Moçambique.

Na actividade industrial, várias unidades apresentam já uma certa envergadura à escala regional e mesmo nacional, todas elas com instalações importantes ou até mesmo com o principal estabelecimento em Nacala: Companhia Industrial da Matola (CIM), Companhia de Cimento de Moçambique, Companhia Industrial de Cordoarias de Moçambique (CICMO), Sociedade de Caju (SOCAJU), Mogás, Fábrica de Vestuário de Nacala, Metalúrgica de Nacala. O sector industrial está representado igualmente por um conjunto de pequenas unidades de transformação, nomeadamente moageiras, salinas, carpintaria e indústria de mobiliário.

A agricultura de subsistência, que ocupa a maior parte da população, tem como culturas principais a mandioca e o milho, produtos que constituem a base alimentar da região. A cidade conta igualmente com alguma exploração florestal, actividade que fornece madeira para consumo interno e para uso doméstico, para além de pequenas explorações de extracção de pedra.

A actividade comercial está por sua vez representada por mais de 100 estabelecimentos de venda a retalho e a grosso e cerca de 30 unidades de hotelaria e similares, para além de bazares e inúmeros lugares de comércio de rua (bancas, barracas, passeios). A rede comercial ocupa assim muitas pessoas, assegura a distribuição local e reflecte um funcionamento razoável do mercado em Nacala.

Do ponto de vista do equipamento social, a rede sanitária da cidade compreende o Hospital Geral de Nacala, com capacidade de internamento de cerca de 80 pessoas, e sete outras unidades de cuidados de saúde primários, enquanto que a rede escolar abrange 21 escolas (18 do ensino primário do 1º grau EP1 e 3 de ensino primário de 2º grau EP2).

O abastecimento de água e o fornecimento de energia eléctrica são assegurados por duas entidades públicas: águas de nacala e electricidade de Moçambique.

A semelhança do resto do país, a cidade de Nacala revela problemas e dificuldades que se reflectem na pobreza social e na fraca capacidade de operação eficiente por parte dos organismos e agentes económicos e sociais locais.

A fraca capacidade de gestão urbana da terra a erosão e a degradação do ambiente são, entre outros, problemas sérios que afectam Nacala e que foram priorizados no seu Plano Municipal, no quadro do respectivo Projecto Integrado de Desenvolvimento Urbano.

Estrutura Administrativa e Política

A estrutura administrativa consiste na Assembleia da Cidade e no Conselho Executivo da Cidade dirigido pelo Presidente do Conselho Executivo da Cidade, auxiliado por directores locais dos diferentes ministérios. Devido à dupla subordinação entre os directores aos respectivos ministérios e ao CECN, este não exerce um poder de decisão efectivo. As decisões não são implementadas se as estruturas de nível central ou provincial não dão luz verde às decisões tomadas a nível local.

Na prática, as direcções dos ministérios operam independentemente e a coordenação das acções entre as direcções é fraca. Por conseguinte, as áreas mais importantes no desenvolvimento da cidade são aquelas que estão directamente subordinadas ao Presidente do CECN, que são o próprio Gabinete do próprio Presidente e a Direcção dos Serviços Urbanos (Anexo 1).

Nacala possui três Postos Administrativos (Maiaia, Muanona e Mutiva) que implementam as decisões da Assembleia Distrital e do Presidente do CECN como é o caso da cobrança do Imposto de Reconstrução Nacional à população. Em cada Posto Administrativo existe o tribunal do povo, onde os juizes são normalmente eleitos, e que efectua os julgamentos de acordo com o bom senso e de direito costumeiro.

As estruturas administrativas e sociais ao nível dos bairros são compostos por secretários, chefes e mobilizadores. Os bairros estão divididos em quarteirões de aproximadamente 50 famílias. Cada bairro tem um secretário, cada quarteirão tem um chefe e há um mobilizador para cada 10 famílias. O papel destas organizações tem vindo a diminuir nos últimos anos.

Estrutura Organizacional

O Gabinete do Presidente emprega cerca de 120 pessoas repartidas pelas seguintes unidades de trabalho: Gabinete do Presidente, Direcção dos Serviços Urbanos, Direcção de Construção e Urbanização, Departamento de Administração e Finanças e Secção de Recursos Humanos.

A Cidade de Nacala tem grandes potencialidades para a arrecadação de receitas, contudo o seu nível de arrecadação é muito fraco. O seu rendimento anual é apenas de cerca de 160 milhões de Meticais. O aumento verificado na parte financeira é fruto dos esforços feitos durante a execução do Projecto Integrado de Desenvolvimento Urbano de Nacala.

O órgão principal do governo ao nível da cidade de Nacala é o Conselho Executivo da Cidade de Nacala (CECN), dirigido pelo respectivo Presidente do Conselho Executivo. No seu funcionamento, o CECN está estruturado nos seguintes sectores e direcções:

Gabinete do Presidente;
Secretaria, Administração e Finanças;
Recursos Humanos;
Planificação e Estatística;
Assistência aos Postos Administrativos;
Contabilidade;
Construção e Urbanização;
Serviços Urbanos; e
Assuntos jurídicos, económicos e sociais.

Esta estrutura organizacional tem por função principal realizar as actividades de gestão municipal através da correcta utilização dos meios materiais e financeiros postos à disposição do CECN, assegurar a colecta das receitas locais e prestar um conjunto de serviços básicos à comunidade (limpeza, salubridade, terras, estradas e pontes, etc).

Em cada posto administrativo, funciona uma pequena estrutura, subordinada ao Presidente do Conselho Executivo. É a este nível que compete assegurar as colectas do Imposto de Reconstrução Nacional "C".

Para o seu funcionamento, o CECN contava no primeiro semestre de 1992 com 54 funcionários de nomeação definitiva e 131 contratados. Estes números têm vindo a crescer, sobretudo devido às necessidades do Projecto de Integrado de Desenvolvimento da Cidade de Nacala, financiado pela Finlândia. A

coordenação entre o CECN e o Projecto Integrado de Desenvolvimento da Cidade de Nacala é assegurada pelo Presidente do Conselho Executivo, que é simultaneamente o Director do Projecto.

Actuação do Estado a nível da cidade compreende igualmente o funcionamento de várias direcções responsáveis pela prestação de diversos serviços à população, nomeadamente:

Direcção de Educação;
Direcção da Saúde;
Direcção do Trabalho;
Direcção do Comércio;
Direcção das Alfândegas;
Administração Marítima de Nacala; e
Comando da Polícia.

Estes serviços são duplamente subordinados às respectivas Direcções Provinciais e ao CECN, e que funcionam na base de financiamento do orçamento provincial.

Completam o corpo jurídico-legal da actuação dos órgãos do Estado a nível da cidade a existência dos Tribunais e dos Serviços de Registo e Notariado (Anexo 1).

É, pois, neste quadro vasto de funcionamento e competências que se insere o presente estudo de diagnóstico da situação financeira dos órgãos do Estado em Nacala e das respectivas tentativas de avaliar a viabilidade da sua descentralização na base da análise de possíveis vectores de equilíbrio orçamental.

Gestão e Planeamento de Terras Urbanas. Dentro da Cidade de Nacala, a gestão e o planeamento físico das terras urbanas é efectuado pelo CECN, apoiado pelo Projecto Integrado de Desenvolvimento Urbano de Nacala. As actividades são da responsabilidade da Direcção de Construção e Urbanização (DCU) e da Direcção dos Serviços Urbanos (DSU). As principais actividades desenvolvidas pela Direcção de Construção e Urbanização, que pela sua limitação de capacidade técnica e material são realizadas com limitações e às vezes com algumas imperfeições técnicas, são:

- estudos de planeamento físico, recolha de dados, preparação de plantas de parcelamento e plantas para habitações de renda económica;

- levantamentos topográficos e demarcação de novos terrenos, coordenação de trabalhos de preparação das terras;
- atribuição de talhões e pedidos de concessão;
- registos de terrenos e serviços cadastrais e gestão;
- coordenação de programas urbanos e controle de obras públicas;
- controle de ocupação e desenvolvimento nas zonas ilegais;
- coordenação com os postos administrativos e responsáveis dos bairros; e
- organização da construção em sistema de ajuda mútua, esquemas de refixação e gestão do parque imobiliário.

A análise dos problemas efectuada em alguns seminários e nas entrevistas com responsáveis a vários níveis da cidade identificou os problemas fulcrais como originados pela fraca capacidade de gestão urbana do CECN, reflectindo-se por:

- incapacidade de controlar suficientemente a utilização da terra particularmente nas áreas mais afectadas pela erosão;
- insuficiência de meios para atender à crescente procura de terras e serviços;
- implementação deficiente no controle do uso de terras urbanas, construção e de regulamentação;
- falta de terras com serviços básicos adequados para atender à procura;
- distribuição desigual de serviços e equipamentos;
- deficiente relacionamento entre a administração e a comunidade; e
- ausência de programas de apoio em habitação social.

A principal responsabilidade da Direcção dos Serviços Urbanos é proporcionar serviços municipais tais como manutenção da rede de estradas, e estruturas civis, limpeza de ruas e recolha de lixo. Mais uma vez, a capacidade do CECN em proporcionar estes serviços é limitada.

Abastecimento de Água. A empresa Água de Nacala (ADN) é o fornecedor de água para Nacala. A empresa estatal foi criada em 1987 pela nacionalização de uma companhia privada. A empresa é pequena, contando com 68 trabalhadores. Possui uma fonte de água (represa) situada aproximadamente 30 quilómetros da cidade. Existe na barragem uma estação para o tratamento de água. Esta é bombada da estação para um reservatório alto, donde é distribuída para a cidade. A estação de tratamento foi recentemente reabilitada, inserida na I Fase do Projecto, trabalho que inclui também o melhoramento da distribuição de água à cidade. Actualmente a empresa enfrenta uma crise financeira uma vez que não consegue cobrar receitas suficientes para fazer face aos crescentes custos operacionais; e segundo responsáveis locais, o problema deveria ser resolvido pelas entidades competentes a nível central ou provincial. Contudo, o abastecimento é uma daquelas actividades cuja a responsabilidade sempre foi dos governos das cidades. As possibilidades por parte da administração da cidade em assumir esta responsabilidade e actuar em quaisquer grandes melhoramentos à situação de abastecimento de água são limitadas. Por outro lado, como as suas funções criam oportunidades gerais de desenvolvimento tanto através da gestão municipal e urbana como no fornecimento de serviços básicos, possui um papel importante na contribuição para a melhoria do bem-estar. Considerando os recursos existentes as principais áreas de Nacala que mais contribuem para este objectivo foram identificados como sendo o desenvolvimento da gestão municipal e urbana, aumentando os recursos financeiros da cidade, a luta contra a degradação ambiental principalmente nas áreas urbanas, e o abastecimento de água.

Gestão municipal. Um dos grandes aspectos ligados ao desenvolvimento é aumentar a capacidade do CECN em executar as suas tarefas de planificação e coordenação no que se refere ao funcionamento de serviços urbanos e municipais. Para atingir este objectivo, é necessário que sejam melhoradas e desenvolvidas: gestão de sistemas de informação; recursos financeiros; coordenação operacional atitude e cometimento do pessoal; competência profissional; organização; e regulamentação. A organização de regulamentação provou ser talvez a questão mais importante que afecta a capacidade do CECN em melhorar o serviço urbano e municipal. De momento, a regulamentação não permite a coordenação no fornecimento de serviços públicos nem no reforço da base financeira da cidade. Se não for alterada a regulamentação, quaisquer esforços de desenvolvimento serão ineficazes.

Meio Ambiente. A Cidade de Nacala é muito vulnerável à degradação ambiental e a graves acidentes ambientais. A natureza do solo extremamente susceptível à erosão, as condições topográficas, a baía quase fechada e a vizinhança de ecossistemas costeiros altamente frágeis constituem uma enorme ameaça mesmo em países com boas possibilidades institucionais e económicos de gestão ambiental sustentável. Na costa, as encostas estão divididas em diversas pequenas bacias hidrológicas. Em condições normais, a vegetação evita a erosão e que grandes quantidades sólidas (principalmente areia) não sejam transportadas pela água. A rápida ocupação das encostas tem destruído a camada de vegetação, principalmente de ervas e plantas. A maior concentração de população verifica-se nas bacias próximas do centro da cidade (serviços, oportunidades e emprego). Como resultante, a erosão ameaça a mesma infra-estrutura que inicialmente provocou a ocupação das encostas.

Receitas e Despesas para o Funcionamento dos Órgãos Locais na Cidade

O conceito de governos locais, querendo significar os conselhos executivos de cidades e distritos, só tem sentido se houver vontade política para realizar uma reforma administrativa, financeira e patrimonial. Um governo local com autonomia traz vantagens que se prendem com a possibilidade da participação da comunidade na gestão do governo local, o que no contexto político actual, reforça a democracia participativa.

As finanças locais jogam um papel importante em todo este processo uma vez que as decisões sobre o investimento, funcionamento de instituições, etc, só podem ser tomadas racional e correctamente se os orçamentos dos governos locais forem aprovados consciente e democraticamente àquele nível. Ao definir as fontes de receitas para as cidades deve ter-se em conta o princípio de receitas e taxas próprias dos governos locais, e as transferências criteriosamente canalizadas pelos órgãos centrais.

A cidade de Nacala, pelas suas excelentes características possui, para além da actividade agrícola, importantes actividades nas áreas de: indústria, transporte, pesca e serviços. Estas actividades, para além de gerar emprego, são uma importante contribuição uma vez que a principal fonte de recursos para o funcionamento da cidade provém dos impostos e taxas pagas por empresas e cidadãos que residem nesta urbe. No actual sistema financeiro, os impostos e taxas próprios do Conselho Executivo de Nacala não só são insuficientes para cobrir as actuais despesas do próprio Conselho Executivo de Nacala, que por sinal exclui importantes áreas que deveriam ser incluídas dentro da concepção de

um governo local que se ocupa das questões básicas como é o caso da educação e saúde primárias que actualmente as suas despesas são suportadas pelo orçamento provincial.

Assim, importa para a análise que se pretende fazer, fazer uma apresentação sumária da estrutura de despesas e receitas da cidade, tanto do Conselho Executivo da Cidade de Nacala como dos outros sectores dependentes do orçamento provincial e central; assim como de receitas próprias como da economia residente em Nacala, uma vez que a participação do Conselho Executivo nestas receitas poderia ser um dos mecanismos de viabilizar a gestão municipal da cidade de Nacala.

Receitas Correntes

Para o seu funcionamento, o Conselho Executivo da Cidade de Nacala conta com um conjunto de receitas próprias, cuja responsabilidade de cobrança lhe assiste e na base das quais deve assegurar tanto quanto possível a cobertura financeira dos gastos correntes. Do conjunto de 26 diferentes tipos de impostos e taxas que constituem fonte de receitas próprias do Conselho Executivo da Cidade de Nacala, podemos observar que apenas as primeiras seis rúbricas têm uma expressão no conjunto de receitas uma vez representam cerca de 90% do total das receitas (Tabela 4). Assim, o estudo sobre as possibilidades de colecta das restantes taxas deve avaliar a viabilidade da cobrança delas no tempo uma vez que os valores cobrados actualmente, comparados com os custos para a sua cobrança e controle, talvez vale a pena canalizar estes recursos para outros fins, deixando de cobrar este tipo de receitas cujo os valores são irrisórios.

Tabela 4. Resumo Anual das Receitas Próprias do CECN (em contos)

| Rúbricas | 1990 | 1991 | 1992 |
|---|---------------|----------------|----------------|
| Receitas das senhas | 0 | 0 | 121,718 |
| Imposto de reconstrucao nacional | 18,608 | 17,700 | 23,805 |
| Obras publicas e habitacao (APIE) | 0 | 11,661 | 22,832 |
| Taxa de servicos das pedreiras | 0 | 7,479 | 9,283 |
| Rec. do aluguer de lojas, frigorificos e bancas | 50,057 | 85,257 | 8,282 |
| Foros e rendas de terrenos | 10,840 | 5,072 | 6,814 |
| Taxas de licencas de veiculos com e sem motor | 1,619 | 2,038 | 6,547 |
| Receitas de vendedores ambulantes | 0 | 0 | 4,300 |
| Outras receitas nao especificadas | 77 | 659 | 1,936 |
| Licencas p/ reparacao de construcoes/habitacao | 0 | 9,086 | 1,852 |
| Licencas p/ a pequena industria caseira | 0 | 15,562 | 1,644 |
| Multas diversas | 194 | 3,055 | 830 |
| Taxas de afericao de pesos e medidas | 299 | 346 | 825 |
| Rendas de casa | 0 | 0 | 644 |
| Emolumentos diversos | 167 | 115 | 561 |
| Exames de conducao de velocipedes | 0 | 203 | 259 |
| Licencas de letreiros, exposicoes e reclamos | 4,670 | 254 | 161 |
| Receitas dos cemiterios | 47 | 30 | 84 |
| Reembolsos e reposicoes | 0 | 0 | 65 |
| Venda de impressos e publicidade | 238 | 23 | 45 |
| Licenca para o fabrico de bebidas | 0 | 0 | 39 |
| Licencas de exploracao de produtos lenhosos | 0 | 68 | 25 |
| Transportes e comunicacoes | 0 | 12,500 | 0 |
| Receitas das oficinas | 0 | 181 | 0 |
| Rendimento do patrimonio | 255 | 170 | 0 |
| Receitas do servico de higiene e salubridade | 382 | 1,512 | 0 |
| Subsidio do orc. prov. e saldos anteriores | 11,138 | 0 | 0 |
| Total | 98,591 | 172,971 | 212,551 |

Fonte: Tesouraria do Conselho Executivo da Cidade de Nacala

Em 1992, as principais rúbricas representam cerca de 90% do total das receitas (Tabela 5).

Tabela 5. Estrutura das Receitas próprias do CECN (%)

| Rúbricas | 1990 | 1991 | 1992 |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Receitas das senhas | 0.0 | 0.0 | 57.3 |
| Imposto de Reconstrução Nacional "C" | 18.9 | 10.2 | 11.2 |
| Obras publicas e habitação (APIE) | 0.0 | 6.7 | 10.7 |
| Taxa de serviços das pedreiras | 0.0 | 4.3 | 4.4 |
| Rec. do aluguer de lojas, frigorif. e bancas | 50.8 | 49.3 | 3.9 |
| Foros e rendas de terrenos | 11.0 | 2.9 | 3.2 |
| Outras receitas | 19.4 | 26.5 | 9.3 |
| Total de receitas | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Para melhor compreensão do significado económico e institucional da estrutura da receita, apresenta-se em seguida a descrição do conteúdo e âmbito de aplicação de cada uma das suas principais rúbricas, individualizando o seu peso específico para as seis principais fontes de receita do Conselho Executivo da Cidade de Nacala. As três primeiras rúbricas representam cerca de 80% da receita total da cidade.

- **A Receita das Senhas (57,3%)** provém de uma taxa fixa diária de 1.000 Mt, cobrada de vendedores em bazares, bancas, passeios, etc. Representou em 1992 a principal fonte de receita do Conselho Executivo.
- **O Imposto de Reconstrução Nacional Secção "C" (11,2%)** é uma taxa fixa anual de 1.500 Mt por cada cidadão residente entre os 18 e 60 anos de idade. No caso do sexo feminino abrange apenas os casos em exista emprego formal. Representou, em 1992, a segunda principal rúbrica de cobranças.
- **As Obras Públicas e Habitações APIE (10,7%)** resulta da retenção local a partir de 1991 de 15% das rendas do parque imobiliário do Estado, tendo sido em 1992 a terceira fonte de receita mais importante.

- **As taxas de serviços de pedreiras (4,4%)** corresponde a uma taxa fixa anual de 1.500 contos devida por cada um dos exploradores privados (4) e de 3.500 contos, no caso da empresa estatal CINAP.
- **As receitas do aluguer de lojas, frigoríficos e bancas (3,9%)** resultam da aplicação de uma taxa fixa anual de 18.750 Mt, tendo perdido peso a partir de 1992 a favor da receita das senhas.
- **Foros e rendas de terrenos (3,2%)** inclui as taxas a ser pagas pela ocupação da terra. Dependente da dimensão do talhão, pode corresponder a uma taxa anual de 4.320 Mt ou 9.600 Mt. Deveria ser paga em todos os bairros, mas só está a ser cobrada onde existe cadastro organizado (Triângulo - 450 talhões e Mocone - 400 talhões).
- **As taxas de licenças de veículos com e sem motor** correspondem ao pagamento anual da taxa de 10.900 Mt por bicicleta e de 15.900 Mt por motociclo.
- **As receitas de vendedores ambulantes** respeitam principalmente a uma taxa anual de 15.000 Mt, pela venda de peixe.
- **As licenças para a reparação de construções e habitações** correspondem as taxas de 9.600 Mt e de 16.000 Mt, respectivamente na cidade alta e na cidade baixa, devidas por obras de reparação. Para licenças de construção, as taxas variam caso a caso.

Despesas Correntes

As despesas correntes do Conselho Executivo da Cidade de Nacala apresentam uma evolução substancial no fundo de salários e despesas administrativas, o que ilustra que cada vez menos recursos se destinam à prestação de serviços à população (Tabela 6).

A análise por natureza das principais rubricas de despesas que, em termos relativos, faz ressaltar também o elevado peso dos salários e gastos de pessoal nos encargos totais, que poderá significar, se esta tendência continuar, uma subutilização da força de trabalho resultante da falta de infra-estruturas e meios de trabalho, proporcionais à mão-de-obra disponível (Tabela 7).



Tabela 6. Resumo Anual das Despesas Correntes do CECN (em contos)

| Rúbricas | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 ^a | 1994 ^a | 1995 ^a |
|---|----------------|----------------|----------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Fundo de salários | 40,380 | 42,900 | 70,600 | 385,726 | 407,292 | 434,922 |
| Salários | 39,600 | 42,000 | 66,800 | - | - | - |
| Outras remunerações | 780 | 900 | 3,800 | - | - | - |
| Gastos com pessoal | 4,500 | 6,750 | 8,450 | 14,700 | 15,970 | 17,367 |
| Cursos de formação e captação | 500 | 750 | 750 | 3,700 | 4,070 | 4,477 |
| Ajudas de custo | 3,000 | 4,500 | 5,700 | 9,000 | 9,900 | 10,890 |
| Fardamento, vestuário e calçado | 1,000 | 1,500 | 2,000 | 2,000 | 2,000 | 2,000 |
| Gastos com património | 13,000 | 17,300 | 18,350 | 25,350 | 27,750 | 30,390 |
| Manutenção e reparação das instalações | 4,000 | 4,500 | 4,500 | 4,500 | 4,950 | 5,445 |
| Manutenção e reparação de viaturas | 6,000 | 8,000 | 8,000 | - | - | - |
| Manut. e repar. do equip. e mobiliário | 2,000 | 3,600 | 4,500 | 19,500 | 21,450 | 23,595 |
| Seguros e viaturas | 1,000 | 1,200 | 1,350 | 1,350 | 1,350 | 1,350 |
| Gastos diversos de administração | 15,480 | 20,480 | 23,530 | 35,200 | 30,000 | 30,880 |
| Rendas das instalações | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 |
| Material de expediente | 2,000 | 3,000 | 4,500 | 6,500 | 6,500 | 6,500 |
| Assinat. do B.R., jornais e revistas nac. | 180 | 180 | 680 | - | - | - |
| Combustíveis e lubrificantes | 6,000 | 7,500 | 7,500 | 8,000 | 8,800 | 9,680 |
| Artigos de higiene e limpeza | 600 | 600 | 1,450 | - | - | - |
| Aquisições de utilização permanente | 5,500 | 7,500 | 7,500 | 17,500 | 11,500 | 11,500 |
| Subsídios de manutenção de viaturas | 200 | - | - | - | - | - |
| Outros | 1,000 | 1,500 | 1,500 | 3,000 | 3,000 | 3,000 |
| Pagamentos pela prestação de serviços | 6,800 | 9,020 | 12,720 | 74,000 | 272,400 | 56,141 |
| Passagens dentro do país | 1,000 | 1,200 | 1,800 | 1,800 | 1,980 | 2,178 |
| Frete e seguros de transp. de materiais | 200 | 300 | 300 | 300 | 330 | 364 |
| Desp. de comunic. (telefones, telex, etc) | 2,000 | 3,200 | 5,000 | 26,400 | 29,040 | 31,944 |
| Água e electricidade | 3,500 | 4,200 | 5,500 | 5,500 | 6,050 | 6,655 |
| Publicação de anúncios | 100 | 120 | 120 | - | - | - |
| Outros | 40,000 | 235,000 | 15,000 | - | - | - |
| Prestações sociais | 650 | 1,050 | 1,050 | 1,000 | 1,000 | 1,000 |
| Emulação socialista | 350 | 600 | 600 | - | - | - |
| Actividades socio-culturais | 200 | 300 | 300 | 1,000 | 1,000 | 1,000 |
| Outras | 100 | 150 | 150 | - | - | - |
| Outros encargos | 9,000 | 12,000 | 14,000 | 16,500 | 16,500 | 16,500 |
| Despesas de Representação e do Palácio | 8,000 | 9,000 | 11,000 | 13,500 | 13,500 | 13,500 |
| Reuniões, cursos e seminários | 1,000 | 3,000 | 3,000 | 3,000 | 3,000 | 3,000 |
| Outros gastos correntes / exercicios findos | 3,000 | 4,500 | 4,500 | - | - | - |
| Dotação para instituições subordinadas | 7,790 | 3,000 | 4,000 | 0 | 0 | 0 |
| Total de despesas correntes | 100,600 | 117,000 | 157,200 | 552,476 | 770,912 | 587,200 |

Fonte: Administração do Conselho Executivo da Cidade de Nacala a Estimativa

Tabela 7. Estrutura das Despesas Correntes do CECN (%)

| Rúbricas | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Fundo de salários e gastos com pessoal | 4.6 | 42.4 | 50.3 | 72.5 | 54.9 | 77.0 |
| Gastos com património | 12.9 | 14.8 | 11.7 | 4.6 | 3.6 | 5.2 |
| Gastos diversos de administração | 15.4 | 17.5 | 15.0 | 6.4 | 3.9 | 5.3 |
| Pagamentos pela prestação de serviços | 6.8 | 7.7 | 8.1 | 13.4 | 35.3 | 9.6 |
| Outros encargos e prestações sociais | 9.6 | 11.2 | 9.6 | 3.2 | 2.3 | 3.0 |
| Gastos de exercicios findos e dotações | 10.7 | 6.4 | 5.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Total de despesas correntes | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Os gastos correntes para o funcionamento das várias áreas do Conselho Executivo da Cidade de Nacalá têm características particulares uma vez que dependem de fontes de financiamento, nomeadamente: receitas próprias do Conselho Executivo da Cidade de Nacala, transferências do Orçamento Provincial e do Projecto Integrado de Desenvolvimento da Cidade de Nacala. Nos últimos três anos, a cidade de Nacala não tem recebido subsídio do orçamento provincial para financiar despesas correntes. Estas dependem apenas das outras fontes de financiamento.

A metade do orçamento corrente representa fundo de salários e gastos com pessoal. A programação dos gastos, uma vez que os recursos são escassos, não é feita em função das necessidades que se pretendem que sejam satisfeitas na base de um plano ou programa que contém um conjunto de intervenções e define prioridades, com vista a melhorar a gestão da cidade no seu conjunto. A programação de despesas é feita na base dos recursos financeiros disponíveis ou possíveis de arrecadar. Isto leva a uma ilusão na avaliação de autosuficiência financeira, uma vez que se toma um parâmetro de despesas que reflecte apenas o que é possível fazer quando há carência de recursos financeiros.

Tabela 8. Despesas Correntes a Coberto do "PIDCN"

| Rúbricas | 1992^a |
|-----------------------------------|-------------------------|
| Salários | 87,612 |
| Combustíveis | 72,000 |
| Manutenção de viaturas | 60,000 |
| Água e electricidade | 36,000 |
| Manutenção (drenagem, valas, etc) | 120,000 |
| Total geral | 375,612 |

Fonte: Administração do Conselho Executivo da Cidade de Nacala

a A preços do final do ano de 1992.

Balanço Financeiro Local

A Tabela 9 fornece para o ano de 1992 a comparação entre os totais das receitas e despesas correntes do Conselho Executivo da Cidade de Nacala, considerando já os valores dos encargos que já vêm sendo suportados pelo Projecto de Desenvolvimento da Cidade de Nacala. A consideração destes últimos evidencia um deficit potencial equivalente a cerca de 60% das despesas totais.

As despesas são programadas e realizadas em função da receita cobrada ou dos subsídios do orçamento provincial transferidos para aquele nível. A programação das despesas não é feita em função das necessidades reais das demandas da população em bens e serviços e tão pouco nas expectativas da mesma para a solução dos graves problemas que ameaçam a cidade tais como: erosão, urbanização básica, extensão da rede de água e saneamento.

Assim, o balanço financeiro de funcionamento do Conselho Executivo da Cidade de Nacala deveria considerar as despesas correntes orçamentadas em função dos custos de manutenção de infra-estruturas, rede de água e saneamento e outros. Isto possibilitaria a adequação e redimensionamento dos investimentos realizados tendo em conta as possibilidades futuras de sua manutenção e isso só é possível se a evolução da estrutura de despesas for incorporando gradualmente os custos de manutenção dos investimentos que vão sendo realizados.

Tabela 9. Balanço de Funcionamento do CECN (Contos)

| Rúbricas | 1992 |
|---|------------------|
| Receitas correntes do CECN | 212,547 |
| Despesas correntes do CECN | 157,200 |
| Despesas correntes cobertas pelo Projecto | 375,612 |
| Saldo geral | (320,265) |

O equilíbrio financeiro local deve tomar como base uma estrutura de despesas que corresponde, por um lado, a uma estrutura multisectorial da cidade que permite que se realize uma gestão integrada e compatibilidade na base de complementaridade própria dos serviços urbanos básicos; isto é, requer uma reflexão sobre a organização administrativa da cidade de Nacala que pode

aumentar ou reduzir a estrutura de despesas. Por outro lado, incorpore de forma gradual o crescente volume de actividades que actualmente não têm sido prestado à população, assim como a acelerada degradação de infra-estruturas e meio ambiente.

Tal significa que, em termos de perspectiva, é fundamental reflectir sobre como assegurar o equilíbrio financeiro local ao nível do orçamento de funcionamento, implicando mais que duplicar os níveis de receita actuais.

Despesas dos Órgãos Locais Subordinados ao Governo Provincial

Existe na Cidade de Nacala um conjunto de serviços de dupla subordinação, que envolvem a prestação de serviços à população local e vêm sendo financiados pelo orçamento provincial, serviços esses cujo bom funcionamento é indispensável assegurar. Estes serviços, cujo a estrutura de despesas e fonte de financiamento é apresentado na Tabela 10, desempenham um papel importante no desenvolvimento da cidade de Nacala, uma vez que fazem parte daquele conjunto de serviços cujo a actividade é essencial para as necessidades básicas da população, e que alguns dos quais merecem atenção especial do Conselho Executivo da Cidade de Nacala, particularmente os serviços sociais e o abastecimento à população. Esta situação mostra que o orçamento provincial e central contribui significativamente para o funcionamento de um conjunto de serviços que dependem do governo provincial e central e no funcionamento das despesas de capital.

Para este conjunto de serviços apuram-se os seguintes valores de despesas relativamente ao período em análise; para fundo de salários e gastos materiais. A informação apresentada na Tabela 10, mostra que cerca de 80% dos gastos se destina ao pagamento de salário. Isto mostra que numa situação de restrições orçamentais, o fundo de gastos materiais que assegura o funcionamento das instituições é que fica afectado, uma vez que o fundo salarial, a sua redução implicaria redução de funcionários.

Tabela 10. Despesas Correntes Financiadas pelo Orçamento Provincial (contos)

| Direcções ou Sectores | 1990 | 1991 | 1992 |
|---|----------------|----------------|------------------|
| DIRECÇÃO DE EDUCAÇÃO | 224,239 | 390,922 | 577,430 |
| Fundo de salários | 202,144 | 369,070 | 527,180 |
| Gastos materiais | 22,095 | 21,852 | 50,250 |
| DIRECÇÃO DE SAÚDE | 48,295 | 110,315 | 145,802 |
| Fundo de salários | 33,129 | 53,316 | 85,802 |
| Gastos materiais | 15,166 | 56,999 | 60,000 |
| DIRECÇÃO DO COMÉRCIO ¹ | 10,173 | 18,264 | 26,506 |
| Fundo de salários | 5,644 | 10,133 | 14,706 |
| Gastos materiais | 4,529 | 8,131 | 11,800 |
| DIRECÇÃO DO TRABALHO | 5,544 | 8,763 | 10,329 |
| Fundo de salários ² | 4,158 | 6,572 | 7,747 |
| Gastos materiais | 1,386 | 2,191 | 2,582 |
| DIRECÇÃO DAS ALFÂNDEGAS ¹ | 77,965 | 139,970 | 203,129 |
| Fundo de salários | 49,946 | 89,668 | 130,129 |
| Gastos materiais | 28,019 | 50,302 | 73,000 |
| ADMINISTRAÇÃO MARÍTIMA DE NACALA ¹ | 21,918 | 39,351 | 57,107 |
| Fundo de salários | 15,969 | 28,670 | 41,607 |
| Gastos materiais | 5,949 | 10,681 | 15,500 |
| TOTAL DE DESPESAS | 388,134 | 707,585 | 1,020,303 |
| Fundo de salários | 310,990 | 557,429 | 807,171 |
| Gastos materiais | 77,144 | 150,156 | 213,132 |

Fonte: Direcção Provincial de Finanças de Nampula

1 Estimado para os anos 1990 e 1991

2 Estimado para 1990, 1991 e 1992.

Receitas Fiscais Provenientes da Economia Residente de Nacala

A necessidade de completar o quadro da estrutura financeira de Nacala, exige que se considere nesta análise o conjunto da contribuição fiscal da economia e população residente em Nacala para o Orçamento Geral do Estado, ao nível central e provincial. Tal permite ter presente o quadro geral das receitas provenientes desta região do país.

A cidade de Nacala tem uma contribuição significativa para o conjunto das receitas do país. Tal facto é ainda mais significativo se se tiver em conta que estes dados não incluem o imposto de circulação que os Caminhos de Ferro de Moçambique e o Porto de Nacala têm em dívida para com o Estado.

Tabela 11. Reccitas Fiscais Provenientes da Economia Residente na Cidade de Nacala (contos)

| Orçamento Central | 1991 | 1992 |
|--|------------------|-------------------|
| Contribuição industrial | 97,472 | 195,927 |
| Imposto sobre os rendimentos do trabalho ("A") | 204,950 | 1,139,271 |
| Imposto complementar | 3,245 | 39,159 |
| Imposto de circulação | 1,403,043 | 1,666,904 |
| Imposto de consumo de textêis, vestuário e calçado | 59,870 | 61,714 |
| Imposto de consumo de produtos nao especificados | 3,904 | 5,217 |
| Imposto de consumo de produtos importados | 1,652,022 | 2,038,067 |
| Direitos de importação | 3,832,850 | 4,259,919 |
| Emolumentos gerais aduaneiros | 2,161,345 | 2,654,275 |
| Direitos de exportação | 50,968 | 1,428,767 |
| Imposto do selo | 7,372 | 11,045 |
| Contribuição predial | 144 | 157 |
| Outros | 13,194 | 38,313 |
| Total | 9,490,379 | 13,538,735 |
| Taxas | 162,652 | 258,346 |
| Total | 162,652 | 258,346 |
| Total de impostos e taxas para o orçamento central | 9,653,031 | 13,797,081 |
| Orçamento Provincial | | |
| Imposto sobre os rendimentos do trabalho ("B") | 345 | 189 |
| Imposto de turismo | 3,814 | 5,676 |
| Contribuição industrial "C" | 1,780 | 288 |
| Outros | 276 | 4,700 |
| Total | 17,816 | 23,655 |
| Rendas do APIE | 107,409 | 167,343 |
| IRN consignado | 23,877 | 26,297 |
| Outros | 115,243 | 170,616 |
| Total | 246,528 | 364,257 |
| Total de impostos e taxas para o orçamento provincial | 264,344 | 387,912 |
| Total geral das receitas | 9,917,375 | 14,184,993 |

Fonte: Repartição de Finanças de Nacala.

Balanço de Receitas e Despesas Orçamentais da Cidade de Nacala e Possíveis Vectores do Equilíbrio Financeiro Local

O significativo saldo positivo encontrado entre as rubricas apresentadas constitui uma base que permite encarar com optimismo a problemática da promoção do equilíbrio financeiro do Conselho Executivo da Cidade de Nacala num ambiente de eficiência e de boa gestão.

As receitas para o orçamento provincial apresentados na Tabela 12, mostram que mesmo que o total das receitas provinciais fossem alocado ao Conselho Executivo da Cidade de Nacala haveria um deficit crescente de 530.851 contos em 1990, 849.173 contos em 1991, e 1.165.203 contos em 1992. Isto mostra que o equilíbrio na base do sistema de finanças públicas locais está longe de ser alcançado, uma vez que a taxa de crescimento da despesa é superior a taxa de crescimento da receita.

O balanço global dos vários tipos de receitas e despesas anteriormente referidos permite extrair o seguinte quadro:

Tabela 12. Balanço de Receitas e Despesas de Nacala (contos)

| Rúbricas | 1990 | 1991 | 1992 |
|--|-----------|------------|------------|
| Despesas Totais | 710,990 | 1,113,517 | 1,553,115 |
| Despesas do CECN | 100,600 | 117,000 | 157,200 |
| Despesas a coberto do orçamento provincial | 388,134 | 707,585 | 1,020,303 |
| Despesas a coberto do PIDUCN | 222,256 | 288,932 | 375,612 |
| Receitas Totais | 7,032,407 | 10,090,346 | 14,397,544 |
| Receitas para o orçamento central | 6,753,677 | 9,653,031 | 13,797,081 |
| Receitas para o orçamento provincial | 180,139 | 264,344 | 387,912 |
| Das quais: consignadas ao CECN | 98,591 | 172,971 | 212,551 |
| Saldo | 6,321,417 | 8,976,829 | 12,844,429 |

No entanto, o balanço global dos vários tipos de receitas mostra uma relação entre as despesas totais e receitas totais de 10% em 1990 e 11% em 1991/1992. Isto mostra que uma concepção de um sistema fiscal em que alguns impostos sejam partilhados com o nível local, cujo o percentual seja calculado na base de um estudo mais elaborado, permitiria opções em alguns vectores de equilíbrio financeiro que possibilitariam, gradualmente, a solução dos problemas de gestão urbana e paralelamente a adopção de medidas tendentes ao incremento das receitas locais.

Conclusões e Recomendações

Conclusões

A Cidade de Nacala enfrenta um conjunto de problemas e dificuldades no seu crescimento, resultante da insuficiente capacidade técnica para a sua gestão causada por uma escassez de recursos humanos, materiais e financeiros. Isto levou a uma degradação acelerada de infra-estruturas e deficiente qualidade de serviços básicos prestados à população, o que nos últimos anos foi agravado pelos efeitos da guerra uma vez que a população urbana aumentou significativamente.

Os conselhos executivos de cidade não têm autonomia para fixar os preços dos serviços públicos e para decidir as tarifas de acordo com as características sócio-económicas locais. Esta situação explica em parte o facto de que actualmente as taxas aplicadas são simbólicas. Estes têm um grande potencial para aumentar as receitas não fiscais. No entanto, este potencial só pode ser realizado se se fizer uma revisão do critério de afectação de transferências às despesas operacionais, incluindo a partilha destes com o governo central, de pelo menos uma pequena fracção das despesas totais de investimento com o governo central ou de província. Quanto maior for a participação dos governos locais nos custos de um projecto, tanto maior será a possibilidade dos seus projectos beneficiarem de funcionamento através do fundo de investimento.

O aumento da capacidade do conselho executivo para executar tarefas de planificação e coordenação, particularmente no que se refere ao fornecimento de serviços urbanos e municipais. O alcance deste objectivo, requer o melhoramento da eficiência e desempenho nas seguintes áreas:

- gestão de sistemas de informação;
- recursos financeiros;
- coordenação operacional;
- recursos humanos e formação; e
- organização, legislação e regulamentação.

A organização e regulamentação são aspectos que afectam de certa maneira a capacidade do CECN no melhoramento dos serviços urbanos e municipais, uma vez que a legislação e regulamentação actual não permitem uma coordenação efectiva no fornecimento de serviços básicos à população, nem no reforço da base financeira do Conselho Executivo da Cidade de Nacala. A análise do sistema de finanças locais, e as alternativas para melhorá-lo passa necessariamente na revisão de legislação que actualmente regula o funcionamento das finanças públicas no país.

A modernização dos governos locais implica melhorar a gestão financeira, criando mecanismos mais simples, eficientes e equitativos na utilização dos recursos disponíveis. Este processo passa pelo estabelecimento de um sistema orçamental mais compreensivo ao nível dos governos locais, incluindo gastos correntes e de capital, com vista a dar aos governos locais um conhecimento compreensivo da sua situação financeira, uma maior responsabilidade financeira e um instrumento financeiro mais adequado. Este processo, que deve ser objecto de estudos apropriados e cuidadosos, obriga a uma reforma do actual sistema orçamental e fiscal, implantando um modelo de finanças locais que permita dar-se gradualmente cada vez mais responsabilidade aos governos locais na prestação de serviços urbanos, de acordo com as capacidades institucionais, administrativas e financeiras; e tais responsabilidades devem ser sobretudo apoiadas por adopção de mecanismos de geração de receitas locais e mais autonomia no seu uso e controle.

A necessidade de transferências financeiras intergovernamentais, dada a perspectiva da impossibilidade de uma solução ideal.

Tal mecanismo possibilita uma estrutura para ajustamentos e realocações decorrentes de transformações nas condições da realidade, cumprindo uma política de tipo *second best* para problemas de eficiência e equidade na alocação de recursos, com forte participação, ainda, na consecução dos objectivos de estabilização macroeconómica e redistribuição da renda.

Outra finalidade para recorrer às transferências está contida na possível decisão do governo central em garantir o fornecimento de determinados serviços, em termos de qualidade e quantidade, para toda a população residente no país (Guimarães 1993: 29-30).

O sistema financeiro do governo local deveria incluir para além dos gastos correntes, despesas de capital através da revisão de critérios utilizados para a alocação do fundo de investimento provincial, definindo mecanismos de transferências fiscais de capital para cobrir as despesas de investimento. Estes

fundos poderiam ser poupanças dos governos locais. Isto consegue-se também criando novas bases de impostos e taxas locais (terra, área urbanizada, veículos motorizados, obras públicas, etc), o que reforça a autonomia financeira local.

Os dados apresentados relativos ao Conselho Executivo da Cidade de Nacala ilustram que apenas os gastos correntes é que fazem parte do governo local, e estes dependem de três fontes de financiamento, nomeadamente: receitas próprias do CECN provenientes de cobranças de alguns impostos e taxas (Tabela 1); Projecto de Integrado de Desenvolvimento da Cidade de Nacala (PIDCN) e as transferências do orçamento provincial (Tabela 8). Isto mostra que parte significativa dos gastos correntes da cidade é suportada pelo Projecto. Daí se depreende que se o ritmo de crescimento das receitas não for equacionado convenientemente, pode-se cair no erro de fazer uma avaliação económica e financeira da cidade e até encontrar vectores de equilíbrio financeiro consistentes, quando na realidade se trata de uma sub-avaliação dos gastos correntes. O actual sistema de funcionamento de finanças locais tem um reforço de recursos financeiros através de projectos, e as opções do equipamento utilizado tanto para a prestação de serviços essenciais como para a gestão municipal, são feitas em função da disponibilidade dos fundos do projecto em si e não em função da capacidade institucional e financeira do conselho executivo para manter os investimentos efectuados quer do ponto de vista técnico quer do ponto de vista de programação futura do orçamento corrente, o que compromete as condições de manutenção da cidade, e como consequência os serviços essenciais prestados à população ficam aquém das necessidades básicas da comunidade local.

Recomendações

A análise do sistema de finanças locais feita neste estudo, utilizando informação disponível sobre a cidade de Nacala, mostra que os desafios do desenvolvimento e da urbanização em Moçambique são grandes. O país, possuindo uma das mais fracas bases de recursos humanos, aumenta a propensão para o agravamento dos problemas de desenvolvimento e gestão em todas as áreas dos sectores público e privado. A estrutura jurídica é dificultada por uma legislação incompleta e, às vezes, obsoleta relativamente aos sistemas económico e político que estão em processo de redefinição face às mudanças em curso. Porém, os problemas actuais de gestão urbana e das condições de vida nas áreas rurais continuarão para além do actual período de instabilidade. Neste sentido, os governos locais podem ajudar a melhorar a situação, desde que tenham autonomia para determinar como usar as capacidades locais e uma compatibilização nos critérios de acesso e uso dos recursos centrais e locais a fim de responder as demandas quotidianas das comunidades locais.

O sistema de governo local deve ser concebido na perspectiva de uma estrutura administrativa básica para a gestão urbana e possuir a autonomia administrativa, financeira e patrimonial suficiente para funcionar. Esta autonomia o possibilitará um funcionamento mais eficaz do conselho executivo da cidade, que neste processo deverá ser reajustado em função das atribuições e competências que serão definidos segundo as situações locais.

Neste sentido, a descentralização deveria ser o objectivo final da reforma institucional aqui recomendada. Contudo, os governos locais (cidades e distritos) estão empecilhados pela dupla subordinação e pela falta de recursos financeiros, materiais e humanos. A situação é agravada pela incapacidade do aparato do aparelho de Estado a todos os níveis e a capacidade real de gestão, para além da grande diversidade de condições e recursos entre as várias regiões e governos locais no país. A descentralização deve ser abordada cuidadosamente e com uma ampla participação e cooperação dos três níveis de governo (central, provincial e local) para tornar realística a base necessária para o funcionamento e gestão a nível local.

Os papéis dos diferentes níveis de governo e do sector privado estão sendo redefinidos de novo em Moçambique. Neste processo, os governos locais são vistos pelo governo central como as instituições sobre as quais será edificado um sistema de participação democrática. Actualmente esses governos executam meramente os programas do governo central.

A mudança para instituições autónomas baseadas na participação dos cidadãos requer uma estrutura jurídica e recursos financeiros, assim como pessoal habilitado tecnicamente e com experiência profissional, para participar na gestão do governo local. A prestação de serviços por este nível de governo está restringida pela falta de infra-estruturas e equipamentos, recursos financeiros limitados e a falta de pessoal com experiência suficiente. Os recursos fiscais e económicos estão se tornando disponíveis graças a assistência externa que tem sido condicionada às reformas económicas (Programa de Ajustamento Estrutural), mas o desenvolvimento dos recursos humanos locais continua a ser um problema crucial; daí a importância da formação maciça dos funcionários dos governos locais e até se pode dizer que é pré-condição para uma reforma institucional. Embora a formação básica seja uma questão fundamental para a descentralização e o desenvolvimento sustentável em Moçambique, a assistência técnica e o treinamento têm que ser adaptados ao ritmo das condições locais a fim de resolver limitações a nível local.

Na área financeira, podem ser identificados alguns requisitos básicos para uma boa gestão financeira num governo local com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nomeadamente:

- definição clara das funções e responsabilidades do governo local;
- certeza quanto às fontes de financiamento, particularmente aquelas que forem directamente controladas pelo governo local;
- adopção de sistemas de controle que permitem uma maior responsabilização dos funcionários locais pelos seus actos;
- autonomia financeira e patrimonial dos governos locais, especialmente em relação às despesas para execução de planos de desenvolvimento local; e
- desenvolvimento de sistemas de incentivo financeiros e administrativos.

É ainda necessário fazer opções quanto ao grau de autonomia financeira a atribuir aos governos locais tendo em conta a fragilidade institucional atrás referida; sendo útil que as responsabilidades sejam passadas de forma gradual e acompanhadas por um processo de formação e capacitação.

As tentativas de descentralização no passado prestaram pouca importância aos recursos financeiros. Actualmente se torna mais evidente que os governos locais necessitam de gerar rendimentos localmente para financiar as infra-estruturas e serviços urbanos e necessitam de possuir autoridade para determinar a melhor forma de prover tais serviços. A geração de recursos suficientes para cobrir os custos de funcionamento dos serviços não será alcançada a curto prazo nem ao mesmo tempo por todas as cidades, uma vez que eles possuem hoje uma base económica muito débil e diferenciada.

Na Cidade de Nacala, o balanço de equilíbrio financeiro mostra que ela possui um potencial de contribuintes para um alargamento da base de receitas tanto de nível local como de nível provincial. Deste modo, pode-se afirmar que Nacala possui capacidades económicas que a permitem alcançar uma autosuficiência financeira a médio prazo, se considerarmos que a autonomia financeira pressupõe a redefinição de impostos próprios dos governos locais e impostos partilhados com o nível provincial e central na base de critérios mais objectivos. Esta situação revela que a continuação de transferências fiscais

(subsídios) do governo central ou provincial para o local ainda se justifica e assenta nos seguintes fundamentos:

- Alguns governos locais não possuem uma base económica que lhes permita criar fontes de receitas suficientes para cobrir as necessidades básicas da comunidade.
- Algumas fontes de rendimento consignadas aos governos locais não são tão susceptíveis ao crescimento económico como aquelas controladas pelos governos central e provinciais, o que significa que os rendimentos locais crescerão menos rapidamente que as necessidades locais dos gastos, quer correntes quer as despesas de capital.
- Alguns dos serviços providos pelos governos locais para beneficiar não só a nível das comunidades, porém, a região e a nação, como um todo. Os governos locais deveriam ter o direito de partilhar as receitas do governo central e provincial, independentemente se tais rendimentos subsidiam ou não algumas actividades a nível local.

As transferências fiscais e intergovernamentais são justificáveis quer numa base de equidade, divisão real de responsabilidade administrativa e eficiência e deveriam ser continuadas. Os critérios de distribuição deveriam somente reflectir as razões que os justificam.

Anexo 1. - ESTRUTURA DO GOVERNO MOÇAMBICANO

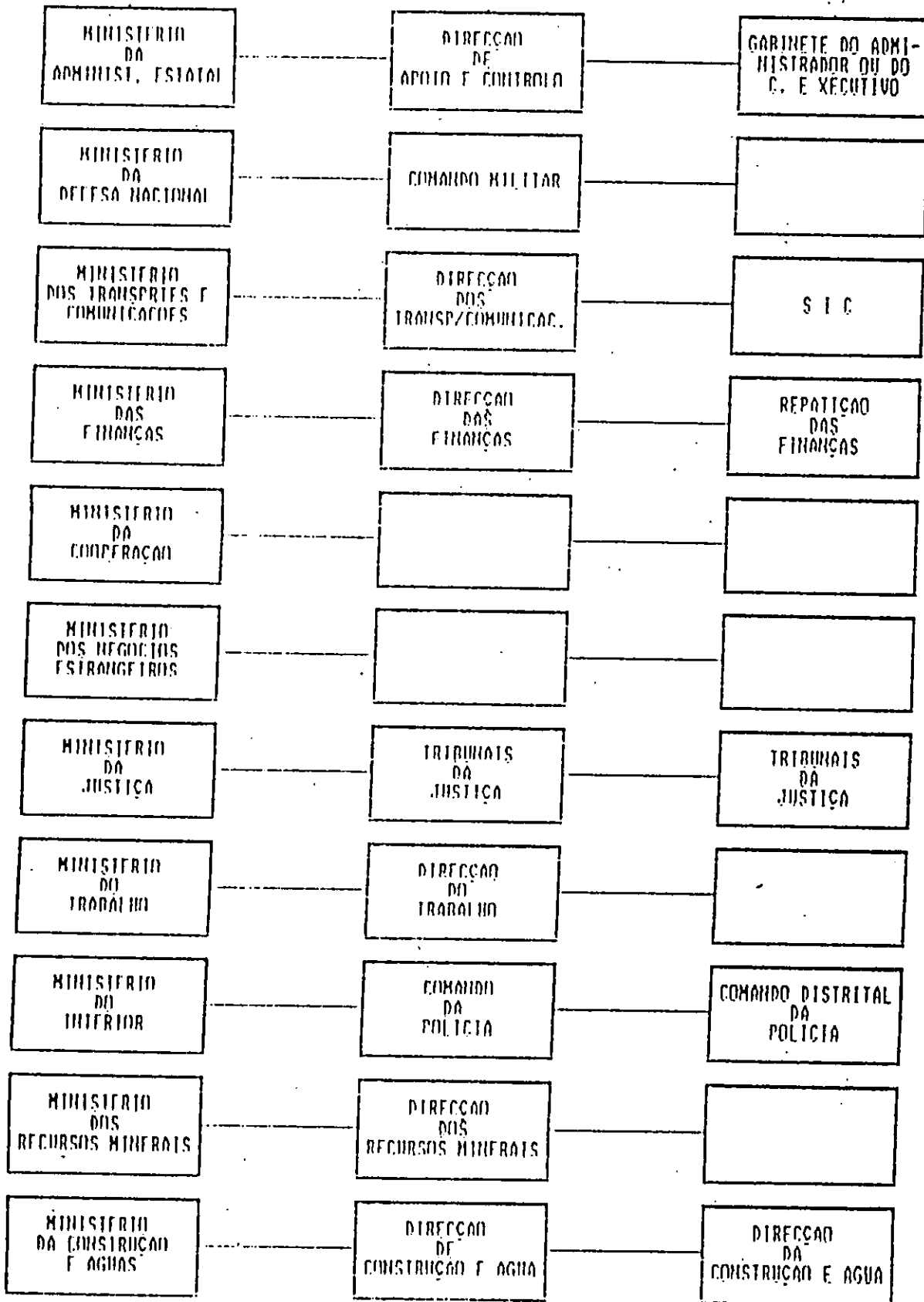
NÍVEL CENTRAL
Coordenado pelo
primeiro Ministro



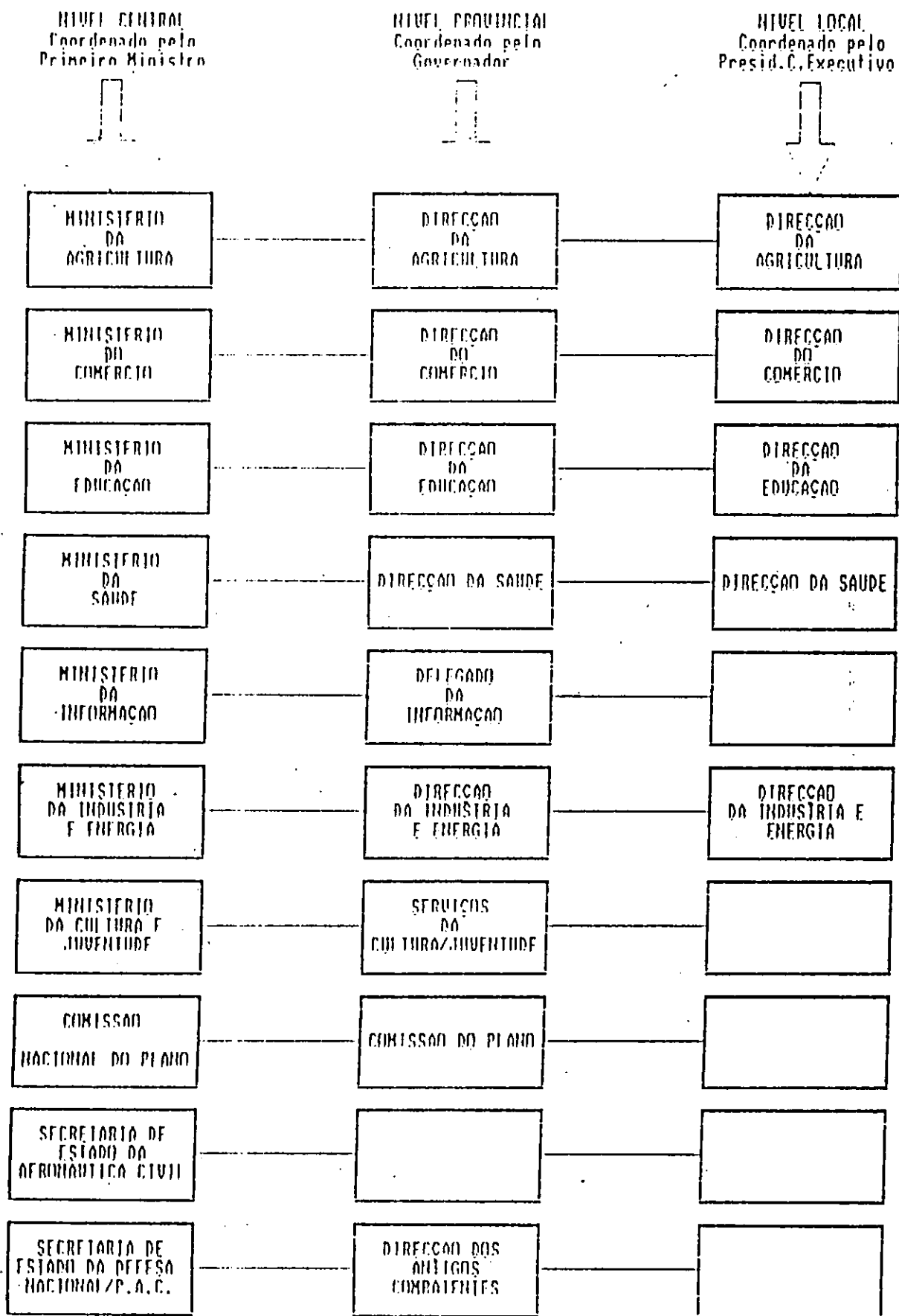
NÍVEL PROVINCIAL
Coordenado pelo
Governador



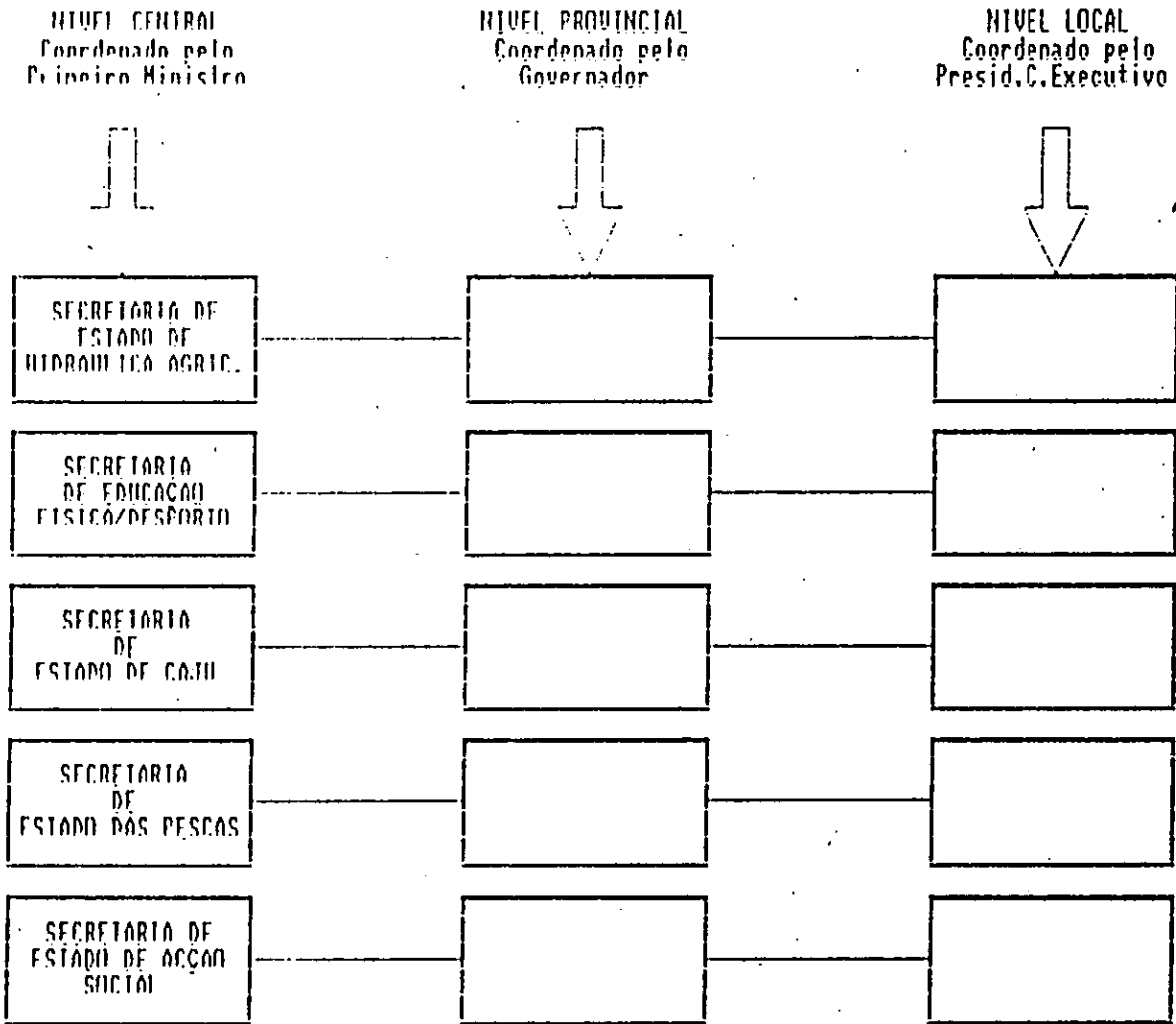
NÍVEL LOCAL
Coordenado pelo
Presid. C. Executivo



Anexo 1. ESTRUTURA DO GOVERNO MOÇAMBICANO (Continuação)



Anexo I. ESTRUTURA DO GOVERNO MOÇAMBICANO (Continuação)



Anexo 2: Dados Económicos Básicos sobre Moçambique

| Indicadores macro-económicos | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 ¹ |
|--|-------|-------|-------|--------------------|-------------------|
| PNB a preços de mercado (milhões de MT) | 155,7 | 383,2 | 578,2 | 964,0 ² | 1.012,2 |
| Crescimento do PNB em termos reais (%) | 1,0 | 3,9 | 5,7 | 4,0 ² | 3,9 |
| Inflação a preços do consumidor(%) | 38,7 | 163,3 | 50,1 | 42,1 ₂ | 30,0 |
| População (milhões) | 14,2 | 14,6 | 14,9 | 15,3 | 15,3 |
| Exportações fob (\$ milhões) | 79 | 97 | 103 | 104 ₂ | 117 |
| Importações cif (\$ milhões) | 543 | 625 | 715 | 850 ₂ | 808 |
| Current account (\$ milhões) | -359 | -379 | -359 | -455 ₂ | -374 |
| Dívida externa total (\$ milhões) | 3.525 | 4.261 | 4.418 | 4.737 | ... |
| Ratio do serviço da dívida externa (\$ milhões) | 54,1 | 16,2 | 18,0 | 24,4 | ... |
| Produção de castanha de caju ³ ('000) | 40 | 38 | 45 | 50 | ... |
| Produção de algodão caroço ('000) | 11 | 28 | 19 | 30 | ... |
| Produção de camarão ('000) | 5,0 | 5,6 | 5,8 | ... | ... |
| Taxa de câmbio (médio) (MT por \$) | 40,4 | 289,4 | 525,0 | 739,0 | 860,0 |

22 de Julho, 1991: MT 1,514 po \$

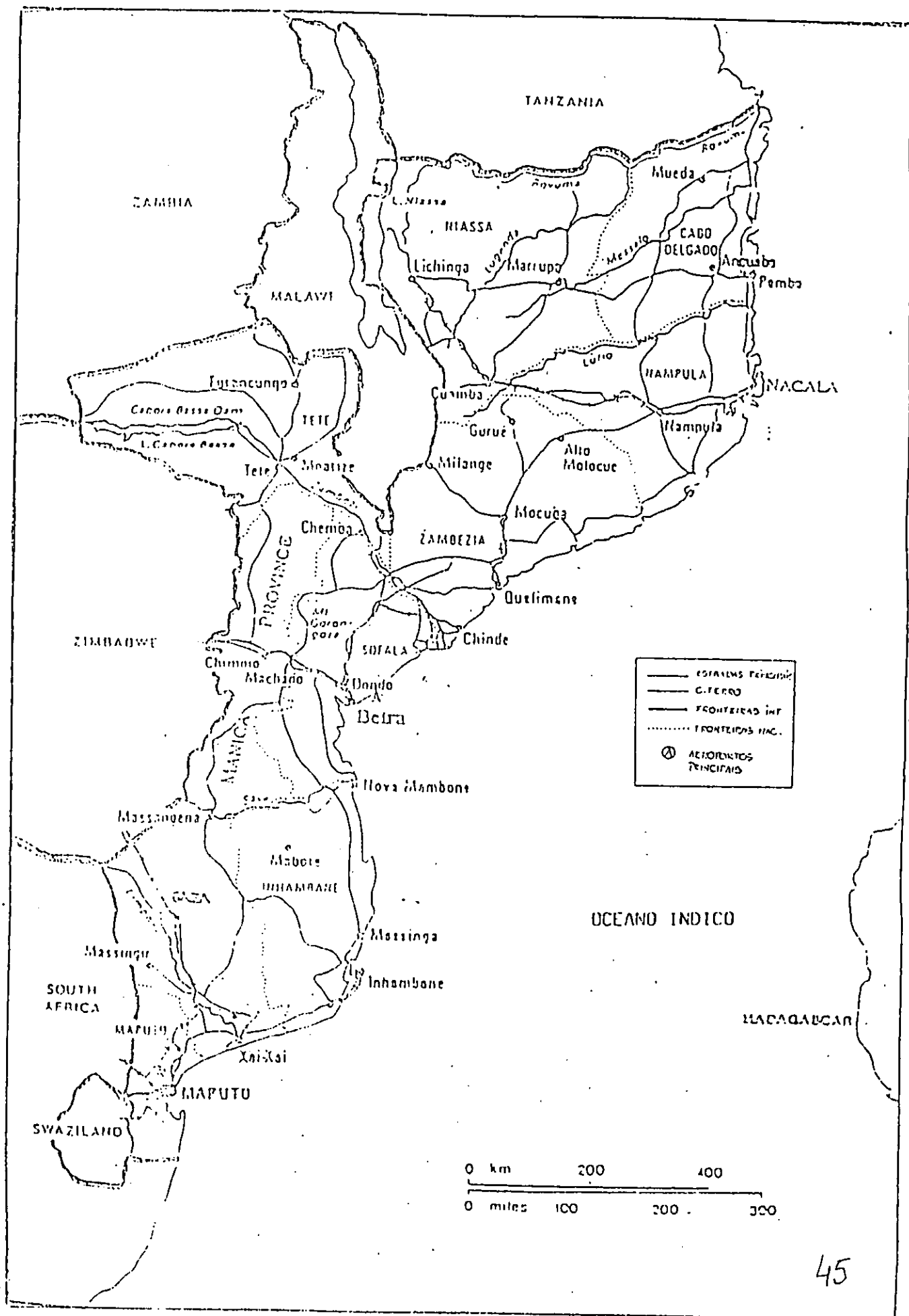
| Origens do produto social bruto 1989 ₂ | | Componentes do produto nacional bruto 1988 | |
|---|------------|--|------------|
| | % do total | | % do total |
| Agricultura | 40,9 | Consumo privado | 92,7 |
| Indústria & Pescas | 22,8 | Consumo do Estado | 22,1 |
| Construção | 12,0 | Investimento nacional bruto | 32,5 |
| Transportes & Comunicações | 12,0 | Exportações de mercadorias e serviços ₁ | 15,1 |
| comércio & Outros | 16,4 | Importações de bens & serviços ₄ | -62,4 |
| PSB | 100,0 | PNB a preços de mercado | 100,0 |

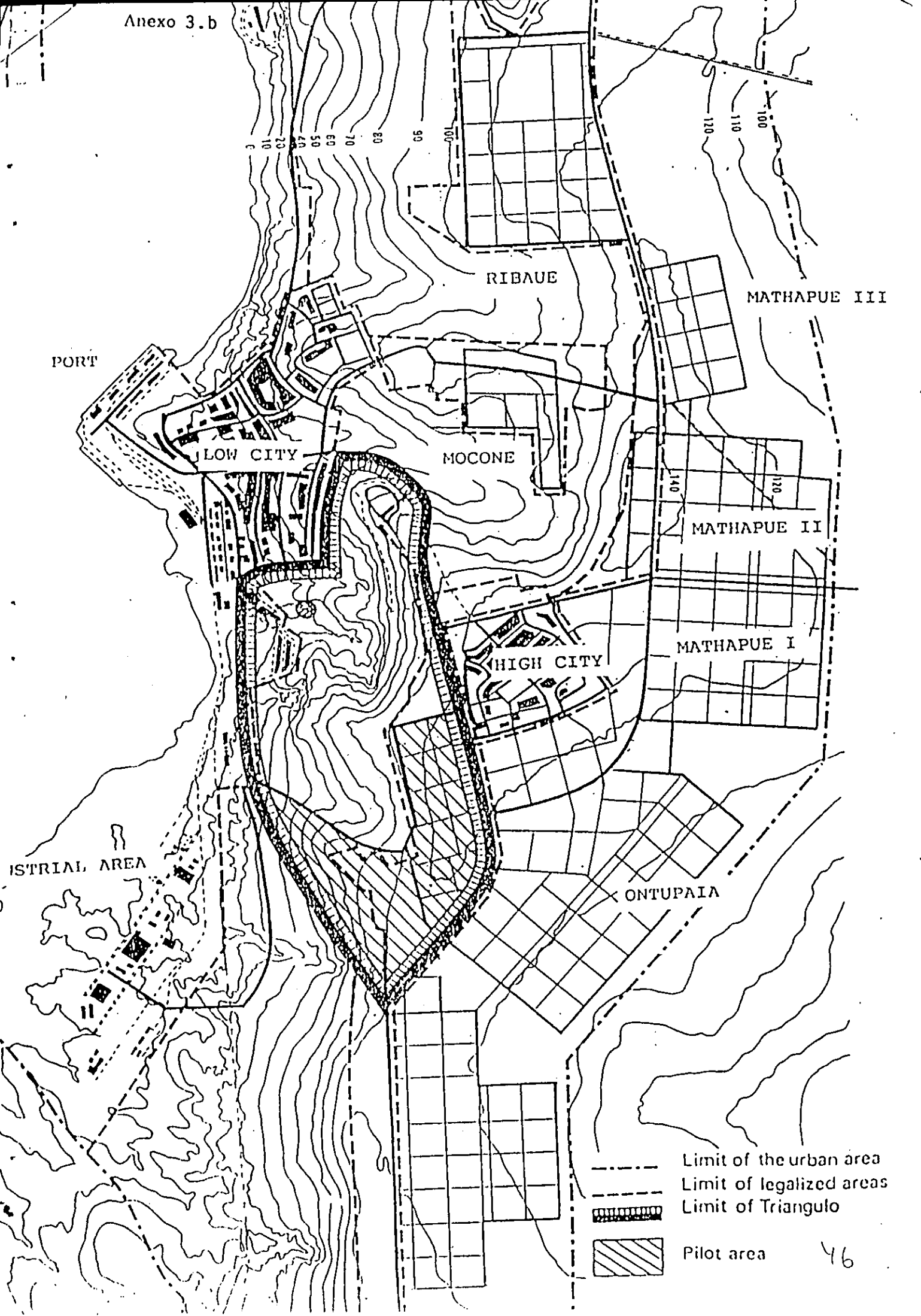
| Principais exportações 1989 ₂ | | Principais importações 1989 ₂ | |
|--|------------|--|------------|
| | \$ milhões | | \$ milhões |
| Camarão | 39,4 | Equipamento | 313,1 |
| Amêndoa de caju | 20,0 | Bens de consumo | 224,5 |
| Algodão | 7,4 | Matérias primas (excl petróleo) | 172,9 |
| Açúcar | 5,3 | Sobressalentes | 69,8 |
| Carvão | 0,3 | Petróleo e derivados | 69,7 |

| Principais destinos das exportações 1988 | | Principais origens das importações 1989 | |
|--|------------|---|------------|
| | % do total | | % do total |
| Espanha | 21,0 | África do Sul | 13,7 |
| Japão | 16,6 | URSS | 10,2 |
| EUA | 15,4 | Itália | 9,5 |
| Portugal | 7,8 | EUA | 7,9 |

- 1 Estimativa da EIU
- 2 Estimativa oficial
- 3 Produção comercializada
- 4 *Non-factor services*

MOCAMBIQUE





Anexo 4. INQUÉRITO PARA RECOLHA DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA

Nome do Orgao

Nome do Entrevistado:

Telefone para contacto:

Funcao que ocupa:

Data da Entrevista:

Este questionário visa obter informacoes referentes a 1990 e 1991 para subsidiar estudos que viabilizem a seleccao de servicos públicos a serem descentralizados para os governos locais das cidades de Maputo, Beira e Nampula, em prazo relativamente curto. Portanto, a cooperacao deste Orgao no sentido de responder às perguntas a seguir é de suma importância para a consecucão dos objectivos propostos. Agradecemos a sua contribuicao.

1. Quais os servicos prestados à populacao por este Orgao?

2. Qual é a estimativa da populacao alvo do servico?

3. Que percentagem da populacao alvo é atendida pelo servico?

4. Que tipo de tecnologia é utilizada na producao do servico?

Tecnologia importada de outros países

Tecnologia desenvolvida em Mocambique

5. Que gastos incorrem na composicao do servico? (Observe-se que os dados financeiros deverao estar expressos em milhoes de NT.)

| | <u>1990</u> | <u>1991</u> |
|---------------|-------------|-------------|
| Gastos totais | — | — |

| | | |
|---------------------------|-------|-------|
| Fundo de salários | _____ | _____ |
| Fundo G. Materiais | _____ | _____ |
| Orcamento de Investimento | _____ | _____ |

6. Qual o número de funcionários deste Órgão com formação:

___ Superior ___ Média ___ Básica

7. Como o serviço é financiado?

| | <u>1990</u> | <u>1991</u> |
|--|-------------|-------------|
| por transferências do governo central | _____ | _____ |
| por transferências do governo provincial | _____ | _____ |
| por fundos próprios | _____ | _____ |
| outros | _____ | _____ |

8. Em caso de financiamento pelos Fundos Próprios, especifique os valores arrecadados para cada tipo de receita e seu destino.

9. Assinale a responsabilidade pela execução dos serviços.

___ Governo Central

___ Governo Provincial

___ Conselho Executivo

___ Execução complementar (especifique os responsáveis legal e de fato)

___ Execução concorrente (idem)

OBSERVACAO: as três questões a seguir serão endereçadas aos Presidentes do Conselho Executivo e aos Directores dos Órgãos Locais.

10. Dada a importância político-administrativa da descentralização de actividades, indique por ordem de prioridade aqueles serviços que poderiam ser descentralizados no curto prazo.

11. O Conselho Executivo estaria apto para gerir estas actividades?

a) imediatamente e sem restrições

b) gradualmente e com restrições no tocante ao ___ número e ___ treinamento de pessoal, e à ___ organização administrativa.

12. Dos serviços que seriam descentralizados, existe algum que seria privatizável? Qual?

Anexo 5. INQUÉRITO PARA RECOLHA DE INFORMAÇÃO SOBRE OS
SERVIÇOS PRESTADOS PELO CONSELHO EXECUTIVO D.E
N A C A L A

Nome da Instituicao:
Nome do Entrevistado:
Funcao que ocupa:
Data da Entrevista:

Este questionário visa obter informacoes para subsidar estudos que viabilizem a seleccao de servicos públicos a serem descentralizados para os governos locais das cidades de Maputo, Beira e Nampula, em prazo relativamente curto. Portanto, a cooperacao desta Direcçao no sentido de responder às perguntas a seguir é de suma importância para a consecucão dos objectivos propostos. Agradecemos a sua contribuicao.

1. Quais os servicos prestados à populacao por esta Instituicao?

2. Qual é a estimativa da populacao alvo do servico?

3. Que percentagem da populacao alvo é atendida pelo servico?

4. Que tipo de tecnologia é utilizada na producao do servico?

Tecnologia importada de outros países

Tecnologia desenvolvida em Mocambique

5. Que gastos incorrem na formacao do servico?

6. Qual o número de funcionários desta Instituicao com formacao:

Superior Média Básica

7. Como o servico é financiado?

- por transferências do governo central
- por transferências do governo provincial
- por fundos próprios
- outros

8. Em caso de financiamento pelos Fundos Próprios, especifique-os quantitativamente.

9. Assinale a responsabilidade pela execução dos serviços.

- Governo Central
- Governo Provincial
- Conselho Executivo
- Execução complementar
- Execução concorrente

10. Para onde são canalizadas as receitas obtidas?

11. Qual é a percentagem das receitas que fica em poder da Instituição?

12. Dada a importância político-administrativa da descentralização de actividades, indique por ordem de prioridade aqueles serviços que poderiam ser descentralizados no curto prazo.

13. Esta Direcção estaria apta para gerir estas actividades?

imediatamente e sem restrições

gradualmente e com restrições no tocante ao número e treinamento de pessoal.

14. Este serviço é privatizável?

DEFINICAO DE INDICADORES

I. Indicadores Sociais

- 1.1. Populacao total da Cidade
- 1.2. Taxa de crescimento populacional
- 1.3. Populacao/ número de médicos
- 1.4. Populacao / número leitos hospitalares
- 1.5. Populacao c/ abastecimento de água/ Populacao total
- 1.6. Taxa de analfabetismo
- 1.7. Taxa de matrícula nas escolas primárias (= número de matrícula/ no. de crianças entre 7 e 13 anos)
- 1.8. Outros obtidos através de entrevistas.

II. Indicadores Económicos

- 2.1. Facturamento de Hóteis e Restaurantes
- 2.2. Cadastro (Registo) de automóveis
- 2.3. Consumo de gasolina (e Diesel ?)
- 2.4. Facturamento do Comércio Retalhista e Grossista
- 2.5. Lucro das Empresas
- 2.6. Cadastro de Imóveis

Bibliografia

Referências

1. Green, Reginald; 1992, **Decentralisation, participation, national purpose and accountability. A preliminary memorandum on provincial and local government reconstruction in Mozambique.** Institute of Development studies at the University of Sussex (mimeo).
2. Guimarães, Paulo César Vaz; **Um estudo sobre o Banco Mundial e o desenvolvimento municipal** (mimeo).
3. Lordello de Mello, Diogo; 1984, **Decentralisation in Latin America in the last 20 years**, documento preparado para a Divisão de Administração para o Desenvolvimento das Nações Unidas, *passim*.
4. Lordello de Mello, Diogo; 1990, **Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel.** Trabalho apresentado ao Primeiro Seminário sobre Administração Pública - MINITRAB, de Angola e pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas - PNUD, Luanda.

Outra Bibliografia

5. Moçambique, Ministério da Administração Estatal; 1992, **Descentralização e autonomia dos órgãos locais**, (mimeo)
6. Babit, Bruce; 1986, **A reindustrialização no âmbito estadual**, in *Economic Impact*.
7. Borja, Jordi; 1987, **Manual de gestión municipal democrática**, Instituto de Estudios de Administración Local, Barcelona,.
8. Dowbor, Ladislau; 1987, **Introdução ao planejamento municipal**, São Paulo, Edit. Brasiliense.
9. Graça, Jorge M. F. da; 1992, **The state development in Mozambique: a case requiring a comprehensive institutional capacity building**, The Hague (mimeo).

10. Kallaghe, C. A.; **The division of functions between central government and local government.** Association of local authorities in Tanzania.
11. DDungu Expedit; **Popular forms and the question of democracy: the case of resistance councils in Uganda.** Centre for Basic Research, Kampala.
12. Keshav C. Sharma; **Local government in Botswana: features, constraints and prospects.** University of Botswana.
14. Kliksberg, Bernardo; 1988, **A gerência na década de 90,** in Revista de Administração Pública.
15. Lobato, Alexandre; 1956, **Sobre as causas da ocupação tardia do norte num relance pela história de Moçambique.**
16. Lopes, P. e Sacerdoti, E; 1991, **Mozambique: economic rehabilitation and the Poor,** in IMF/African Department.
17. Motta, Paulo R.; 1987, **Modernização administrativa,** in Revista de Administração Pública.
18. Nações Unidas, 1963, **Descentralización para el desarrollo nacional y local,** Nova York.
19. Azevedo, Ramiro; 1992, **O poder local em Cabo Verde.**
20. C. Thornhill; 1990, **Report and recommendations of the investigating committee into a system of local government for South Africa.**
21. G. O. Orewa; **Local self-government: Development in Anglophone Africa.**
22. Hans F. Illy; **Myth and reality of public administration in Africa.**
23. Herbert Werlin; **Ghana and South Korea: lessons from World Bank case studies,** University of Maryland.
24. Nações Unidas; 1975, **La reforma de la administración local: análisis de la experiencia de determinados países.** Nova York.

25. Nascimento, Kleber; **Estratégia de reforma administrativa**, in Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro.
26. Olowu, Dele; 1988, **African local governments as instruments of economic and social development**, IULA, The Hague, (mimeo).
27. Moçambique, Comissão Nacional do Plano; 1991, **Informação Estatística**.
28. Moçambique, Comissão Nacional do Plano; 1991, **Inquérito às famílias: relatório sobre os resultados do 1º módulo do inquérito na Cidade de Maputo**, (mimeo).
29. Moçambique, Ministério das Finanças; 1991, **Orçamento Geral do Estado para 1991**.
30. Rondinelli, Dennis A. e Cheema, G. Shabbir; 1983, **Implementing decentralisation policies - an introduction in Decentralisation and Development**, Beverly Hills, London, New Delhi, Sage Publications.
31. Rondinelli, Dennis A.; **Decentralisation, development and administration in East Africa**, in Decentralisation and Development.
32. Silva, Benedito; 1955, **Teoria das funções municipais**, Rio de Janeiro, passim.
33. Vieira, Paulo R; 1987, **Em busca de uma teoria da descentralização**, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

