



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Anticorrupção - Transparência - Integridade

# SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DAS AUTARQUIAS LOCAIS: UMA CRÍTICA ÀS PROPOSTAS DE INCREMENTO DO NÚMERO DE AUTARQUIAS LOCAIS EM MOÇAMBIQUE



## **FICHA TÉCNICA**

**Título:** SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DAS AUTARQUIAS LOCAIS:  
UMA CRÍTICA ÀS PROPOSTAS DE INCREMENTO DO NÚMERO DE AUTARQUIAS  
LOCAIS EM MOÇAMBIQUE

**Revisão linguística:** Samuel Monjane

**Revisão de Pares:** Ivan Maússe, Edson Cortez, Borges Nhamirre e Rui Mate

**Director:** Edson Cortez

**Propriedade:** Centro de Integridade Pública

**Fotografia:** Unsplash (banco de imagens)

**Impressão:** MCL

**Tiragem:** 150

Maputo, Maio de 2023



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Rua Fernão Melo e Castro, nº 124  
Caixa postal: 3266 - Maputo - Moçambique  
Tel: + 258 21 492335, Cel: +258 82 301 6391  
Fax: 258 21 492340 - email: [cip@cipmoz.org](mailto:cip@cipmoz.org)  
Website: [www.cipmoz.org](http://www.cipmoz.org)



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Anticorrupção - Transparência - Integridade

**SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DAS  
AUTARQUIAS LOCAIS:  
UMA CRÍTICA ÀS PROPOSTAS DE INCREMENTO  
DO NÚMERO DE AUTARQUIAS LOCAIS EM  
MOÇAMBIQUE**

# INDICE

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>2 ENQUADRAMENTO E CONCEPTUALIZAÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>3 LIMITAÇÃO DA PESQUISA.....</b>	<b>10</b>
<b>4 AVALIAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS.....</b>	<b>12</b>
<b>5 ANÁLISE GLOBAL DA SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA.....</b>	<b>14</b>
5.1. RÁCIO ENTRE FONTES PRÓPRIAS DE RECEITAS / DESPESAS CORRENTES .....	14
5.2. RÁCIO ENTRE RECEITAS CORRENTES / DESPESAS CORRENTES .....	15
5.3. RÁCIO ENTRE FONTES DE RECEITAS NÃO PRÓPRIAS / RECEITAS TOTAIS.....	16
5.4. RÁCIO ENTRE AJUDA + SPG / DESPESAS DE CAPITAL .....	17
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>19</b>
6.1. DO ESTUDO .....	19
6.2. DA PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE MAIS 12 AUTARQUIAS .....	20
6.3. RECOMENDAÇÕES .....	20
<b>7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>22</b>

# INDICE DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Indicadores de Desempenho Financeiro .....	8
<b>Tabela 2:</b> Realização da Receita e Execução da Despesa (2017-2021) .....	12
<b>Tabela 3:</b> Indicadores de Desempenho Financeiro .....	13
<b>Tabela 4:</b> Rácio de Fontes Próprias / Despesas Correntes por Ano .....	15
<b>Tabela 5:</b> Rácio de Receitas Correntes / Despesas Correntes por Ano .....	16
<b>Tabela 6:</b> Rácio entre Fontes de Receitas não Próprias / Receitas Totais por Ano .....	17
<b>Tabela 7:</b> Rácio entre Ajuda + SPG / Despesas de Capital por Ano .....	18

# ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Rácio médio de Fontes Próprias / Despesas Correntes por Município .....	15
<b>Gráfico 2:</b> Rácio médio Receitas Correntes / Despesas Correntes por Município .....	16
<b>Gráfico 3:</b> Rácio médio de Fontes de Receitas não Próprias / Receitas Totais por Municípios .....	17
<b>Gráfico 4:</b> Rácio médio entre Ajuda + SPG / Despesas de Capital por Municípios.....	18

## **SIGLAS**

**AL** - Autarquias Locais

**AM** - Assembleia Municipal

**FCA** - Fundo de Compensação Autárquica

**FIIA**- Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica

**GC**- Governo Central

**INE**- Instituto Nacional de Estatística

**IPA**- Imposto Pessoal Autárquico

**IPRA**- Imposto Predial Autárquico

**PC**- Per Capita

**SPG**- Subvenção para Propósito Especial

**TA**- Tribunal Administrativo

**TAE**- Taxa de Actividade Económica

## RESUMO

Sob proposta do governo moçambicano, o parlamento aprovou, em Dezembro de 2022, a criação de 12 novas autarquias para próximos pleitos eleitorais de 2023<sup>1</sup>, depois de o último incremento ter ocorrido no ano de 2013. Entretanto, dos estudos preliminares sobre o desempenho das 53 autarquias já existentes nota-se que estas não conseguem cumprir com as responsabilidades a si atribuídas, devido, fundamentalmente, à fraca capacidade financeira. O presente estudo visa analisar a sustentabilidade financeira das autarquias de Maputo, Beira, Nampula, Quelimane, Pemba, Ilha de Moçambique e Vilankulo, no período compreendido entre 2017 e 2021, de forma a inferir sobre a sustentabilidade das novas autarquias, conforme proposto pelo Governo.

Para o efeito, e com base em indicadores de sustentabilidade, analisaram-se documentos de informação financeira, com principal destaque para as Contas de Gerência, cujos resultados demonstraram que todas as 7 (sete) autarquias que compõem a amostra apresentam indicadores de sustentabilidade abaixo do ideal e são estruturalmente dependentes de transferências do Governo Central (GC) e de outras fontes de receitas para garantirem a sua sobrevivência.

As conclusões a que se chegou, com base nesta análise, constituem um forte indicador de que a descentralização no País, que está assente ao princípio do gradualismo, não deve ser de natureza política ou administrativa, mas combinada com a descentralização financeira, que se traduz na capacidade de as entidades descentralizadas em gerar tributos que as possam permitir realizar as despesas de funcionamento e materializar as suas atribuições com mínima dependência das transferências ou subvenções do Governo Central. Assim, partindo da experiência do País nestes quase 25 anos de descentralização de nível municipal é fácil de apontar que as 12 (doze) novas autarquias propostas pelo Governo Central terão dificuldades em financiar as suas despesas de funcionamento, o que terá implicações negativas para cumprir com os propósitos da sua criação (prover bens e serviços a nível local para garantir o bem-estar dos municípios), situação que vai agravar o já deficitário Orçamento de Estado, que se verá obrigado a suprir estas incapacidades.

Desta forma, com este estudo, o Centro de Integridade Pública (CIP) não se opõe ao incremento de autarquias, até porque são um factor de aproximação do cidadão ao poder político e um elemento que permite que os cidadãos sejam protagonistas na resolução dos problemas próprios que enfermam a circunscrição territorial em que vivem, mas defende que haja maior atenção por parte dos decisores políticos e mesmos das potenciais listas de candidatos aos órgãos autárquicos a estudar maneiras de tornar as autarquias actualmente existentes mais sustentáveis e financeiramente independentes do Governo Central, uma medida que deverá ser replicada sempre que se optar em alargar o volume das entidades descentralizadas municipais no País.

---

<sup>1</sup> Cfr. DW, *Moçambique: Parlamento aprova criação de 12 novas autarquias*, disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-parlamento-aprova-cria%C3%A7%C3%A3o-de-12-novas-autarquias/a-64093800>, consultado em 09 de Janeiro de 2023.

# 1. INTRODUÇÃO

Moçambique conta actualmente com um total de 53 municípios, criados ao abrigo da Lei nº 6/2018, que altera a Lei nº 2/97, de 18 de Fevereiro e estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais. No âmbito do processo gradual de descentralização em curso no País, o Governo aprovou a criação de 12 novas autarquias para os próximos pleitos eleitorais, de 2023, nomeadamente a vila de Marracuene, o posto administrativo de Matola-Rio, as vilas de Massingir, Homoine, a Caia, a Guro, Morrumbala, Mossuril, Ibo, Balama; as sedes dos postos administrativos de Mecanhelas e a de Chitima.

O objectivo primário das autarquias é de prestar serviços de nível local aos munícipes. Para o cumprimento destes objectivos, estas são dotadas de autonomia financeira, administrativa e patrimonial. A autonomia patrimonial pressupõe, de modo geral, que os municípios estejam dotados de capacidade financeira para cumprir com os objectivos a si adstritos. No entanto, estudos como de Nguenha et al (2017)<sup>1</sup> revelam que as autarquias enfermam de problemas estruturais de falta de capacidade financeira para cumprir com os seus objectivos, cobrindo apenas metade dos seus custos operativos/despesas correntes com as suas receitas próprias, mostrando uma dependência estrutural de outras fontes de receita.

Neste âmbito, o presente estudo visa apurar, através da análise de sustentabilidade de 7 autarquias, a viabilidade económica da criação de 12 novas autarquias de modo a responder a seguinte questão: ***num contexto em que as autarquias em Moçambique apresentam níveis de sustentabilidade abaixo do ideal, será o modelo de descentralização gradual determinante no processo de desenvolvimento local?***

O presente documento apresenta um estudo de avaliação da sustentabilidade financeira dos municípios em Moçambique, através da análise da execução orçamental numa amostra composta por 7 (sete) municípios, cujo critério de escolha se baseou nos níveis ou nas suas categorias (A, B, C e D) e perspectivando também uma abrangência regional (norte, centro e sul do País).

Os municípios que constituem a amostra são:

- i. Maputo - município de nível A;
- ii. Beira - município de nível B;
- iii. Nampula - município de nível B;
- iv. Quelimane – município de nível C;
- v. Pemba – município de nível C;
- vi. Ilha de Moçambique – município de nível D; e,
- vii. Vilankulo – município de nível D.

Espera-se que o resultado deste estudo contribua e suscite o debate sobre a viabilidade económica da criação de mais 12 autarquias, proposta pelo Governo, sem prejuízo do princípio do gradualismo e de promoção do processo do desenvolvimento local, mas que se observe a capacidade das instituições de exercerem cabalmente as actividades para as quais foram criadas, que depende, em grande medida, da sua capacidade financeira. Pretende-se igualmente chamar a atenção para a necessidade de definir estratégias que permitam melhorar a capacidade tributária das autarquias locais.

## 1.1 Objectivos

O objectivo geral deste estudo é de aferir a viabilidade económica da proposta de criação de mais 12 autarquias nos próximos pleitos eleitorais através da avaliação da sustentabilidade financeira de 7 (sete) municípios que compõem a amostra, pressupondo que o desempenho das suas funções básicas dependa necessariamente da sua capacidade de executar despesas.

Especificamente, pretende-se:

- i) Analisar a evolução da execução da receita e da despesa das autarquias;
- ii) Analisar a sua sustentabilidade financeira.

---

<sup>1</sup> Nguenha et al. (2017) *Finanças locais: Desempenho e sustentabilidade dos Municípios Moçambicanos*.

## 1.2 Metodologia

Relativamente à abordagem técnica e metodológica, e tomando como base os resultados esperados, foi realizada uma avaliação de natureza quantitativa, englobando a revisão de literatura e a pesquisa documental, a análise da realização da receita e a execução da despesa, bem como uma análise e interpretação de informações financeiras que servem de suporte para a avaliação da sustentabilidade das autarquias.

Para se proceder à análise dos indicadores que permitiram fazer a avaliação, teve-se em conta alguns princípios financeiros de modo a aferir o nível de sustentabilidade da amostra. De acordo com Nguenha (2017)<sup>1</sup>, existem seis indicadores que podem ser usados para medir quantitativamente o desempenho financeiro dos governos locais, enquadrados em quatro princípios, conforme ilustra a tabela 1:

**Tabela 1:** Indicadores de Desempenho Financeiro

Princípios	Indicadores de Desempenho Financeiro
Sustentabilidade	1. Fontes próprias de receitas / Despesas Correntes
	2. Receitas correntes / Despesas correntes
Empenho	3. Receitas Fiscais / Fontes próprias de receitas
Dependência	4. Fontes de receitas não próprias / Receitas totais
	5. Ajuda + SPG / Despesas de capital
Ciclo Eleitoral	6. Despesas não salariais pc em Ano Eleitoral / Despesa média não salarial pc em Ano não Eleitoral

**Fonte:** Nguenha at al. *Finanças locais: desempenho e sustentabilidade dos municípios Moçambicanos*- in Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Parte II, Cap.2 (2017)

Para avaliar a sustentabilidade das autarquias municipais têm-se usado os 5 primeiros indicadores, que se enquadram nos princípios de sustentabilidade, empenho e dependência e de ciclo eleitoral. Porém, para efeitos do presente estudo, e pela natureza do objecto de avaliação, cingir-se-á à avaliação de 4 indicadores, sendo 2 enquadrados no princípio de sustentabilidade e os restantes no princípio de dependência.

Adoptou-se, portanto, uma metodologia sequenciada em termos de fases, instrumentos e processos, implementados em:

- i) Ajustamento da Metodologia – alinhamento de todas as questões relevantes que possibilitaram um melhor desenho metodológico como forma de melhor alinhar o estudo aos resultados esperados;
- ii) Enquadramento e Conceptualização – enquadramento de conceitos chave, bem como a identificação do modelo analítico que permitiu o refinamento das técnicas e instrumentos de recolha de informação no campo;
- iii) Avaliação de Sustentabilidade Financeira - comportou a avaliação das informações obtidas no trabalho de campo e que constituíram a base de análise para a avaliação dos indicadores de sustentabilidade de cada um dos sete municípios;
- iv) Apresentação das conclusões do estudo consentâneas com os resultados obtidos na avaliação da sustentabilidade bem como recomendações sobre a viabilidade do incremento de 12 autarquias nos pleitos eleitorais de 2023.

<sup>1</sup> Nguenha at al. (2017). *Finanças locais: Desempenho e sustentabilidade dos Municípios Moçambicanos*:- Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Parte II, Cap.2.

## 2. ENQUADRAMENTO E CONCEPTUALIZAÇÃO

A abordagem sobre autarcização em Moçambique remete-nos à Constituição da República de 1990 em que se estabelece a ruptura do Estado centralizado, que dá lugar a realização das primeiras eleições Gerais em 1994 e autárquicas em 1998, que por força da Lei nº 97/2, de 18 de Fevereiro, marca o início do processo de descentralização, através da criação do quadro jurídico-legal para a implantação das Autarquias Locais.

A municipalização efectiva em Moçambique teve lugar depois de sucessivos adiamentos com vista a adequá-la à legislação compatível. Iniciou com a criação 33 municípios, em 1998, que foram gradualmente incrementados resultando nos actuais 53 municípios existentes desde 2013<sup>1</sup>.

Volvidos quase 25 anos depois das primeiras eleições autárquicas<sup>2</sup>, prevalece a incapacidade das autarquias no cumprimento das suas atribuições, em grande medida justificada pela exiguidade de recursos, pese embora esteja definido por Lei (Código Tributário Autárquico) que as autarquias locais podem arrecadar receitas (próprias) através da cobrança de impostos e de taxas autárquicas, bem como de receitas não fiscais.

Para além das receitas tributárias, a Lei 1/2008, de 16 Janeiro, confere, também, aos municípios, no seu Artigo 43, o direito de receberem transferências do Orçamento do Estado (receitas não próprias) e estas podem ser por via do Fundo de Compensação Autárquica (FCA), por apoios ao desenvolvimento autárquico ou por via de dotações específicas para o financiamento de projectos de investimento nas autarquias locais, quer de iniciativa central, quer local.

Elencam-se, de seguida, três conceitos (descentralização, autonomia e sustentabilidade), intrínsecos e que se julga fundamentais na interpelação do estudo em preposição e que podem ser elaborados sob diversos prismas científicos. Entretanto, destaca-se o interesse de fazer uma pequena abordagem do ponto de vista de gestão institucional, conforme se segue:

### 2.1 Descentralização

Inerente à existência de autarquias locais, surge o conceito jurídico-político da descentralização. Amaral (2008)<sup>3</sup> defende que, por um lado, a descentralização consiste no desempenho das tarefas da Administração Pública por várias pessoas colectivas (descentralização em sentido jurídico) e, por outro lado, numa auto administração pelas populações (descentralização no sentido político).

Nguenha, (2012; 197)<sup>4</sup>, por sua vez, afirma que a descentralização requer uma mudança de autoridade e de recursos, de cima para baixo, do Governo central para os governos sub-nacionais, aumentando, assim, as fontes de receita e as responsabilidades da despesa ao nível sub-nacional. Acrescenta ainda que nos governos democráticos descentralizados, o controlo sobre o uso dos recursos também muda dos governos centrais para os cidadãos e eleitores, que são os derradeiros usuários dos bens e serviços.

Weimer e Carrilho (2017; 68-72)<sup>5</sup>, abordam duas concepções diferentes da descentralização: devolução, ou descentralização democrática e desconcentração ou descentralização administrativa. A primeira é, em termos legais e em termos de políticas, associada ao desenvolvimento dos municípios, enquanto a última, constituída por Órgãos Locais do Estado (OLE) central, é uma instituição subordinada, com pouca autonomia mas com algumas funções administrativas e de gestão.

### 2.2 Autonomia

Autonomia é um termo de origem grego cujo significado está relacionado com independência, liberdade ou auto-suficiência. O antónimo de autonomia é heteronomia, palavra que indica dependência, submissão ou subordinação. Em Ciência Política, a autonomia de um governo, ou de uma região, pressupõe que elabore as suas próprias leis e regras, sem interferência de um governo central na tomada de decisões<sup>6</sup>.

1 <https://sopra-educacao.com/2020/12/28>, consultado em 7 de Fevereiro de 2023.

2 As primeiras eleições autárquicas realizaram-se em 1998.

3 Amaral, Diogo Freitas. Manual de Direito Administrativo-volume II.

4 Nguenha et al. (2017). *Finanças locais: Desempenho e sustentabilidade dos Municípios Moçambicanos*: Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Parte II, Cap.2.

5 Weimer & Carrilho –(2017). *Economia Política a Descentralização em Moçambique: dinâmicas, efeitos e desafios*.

6 <https://www.significados.com.br/autonomia/>, consultado em 10 de Fevereiro de 2023.

Segundo Chapananga (2019; 9)<sup>1</sup>, citando Freitas de Amaral e Gilles Cistac, a autonomia local é verdadeiramente a expressão da descentralização administrativa, definindo-a como sendo o direito e a capacidade efectiva das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, os territórios sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações.

## 2.3 Sustentabilidade

Para o cumprimento cabal das suas atribuições, as autarquias devem dispor de uma base tributaria que confira capacidade financeira que, conjugada com alto sentido de gestão, defina a sua sustentabilidade.

Frequentemente as autarquias locais incorrem a situações, não só de incapacidade de prover os seus recursos como de utilização inadequada dos mesmos e até de insolvência (de facto). Neste quadro, o conceito de sustentabilidade financeira assume uma crucial importância ao colocar em realce, não apenas a dimensão de capacidade de arrecadar recursos, mas também de gestão adequada destes.

Nguenha<sup>2</sup> defende que a sustentabilidade financeira dos governos locais e o seu desempenho eficiente e transparente na gestão dos recursos públicos disponíveis são factores cruciais para o provimento local de serviços, especialmente em cidades e vilas de crescimento rápido.

Sousa, (2022)<sup>3</sup> conceitualiza o termo sustentabilidade como o acto ou o efeito de ser sustentável. Esse termo possui a sua origem no latim “sustentare”, o qual possui o significado de “sustentar” ou de “conservar”.

O “ser sustentável” parte da premissa de usar os recursos hoje de maneira consciente, sem comprometer a capacidade que eles possuem para suprir as necessidades das gerações futuras.

O processo de descentralização confere autonomia às instituições e estas por sua vez devem criar robustez no seu sistema financeiro para que se tornem instituições fortes e economicamente sustentáveis, condição para o desempenho cabal das suas atribuições e criando interligação necessária entre os conceitos.

Mas não basta o domínio do relacionamento destes e outros conceitos para concluir sobre a capacidade das autarquias ou dependência destas perante o Governo Central (GC), para tal torna-se necessário conhecer os indicadores financeiros que possam estabelecer as balizas deste relacionamento.

## 3. LIMITAÇÕES DA PESQUISA

### 3.1 O Excesso de Burocratismo para a obtenção de autorização para a realização do estudo na autarquia de Maputo

No dia 29 de Setembro de 2022 submeteu-se a solicitação para a realização do estudo sobre avaliação da sustentabilidade financeira, sem que no entanto fosse indicada a data para a obtenção do despacho.

No dia 23 de Novembro, portanto, 56 dias depois da submissão do primeiro pedido nesta autarquia, o mesmo ainda não tinha o despacho de resposta para a realização do estudo. Importa referir que nos termos da Lei nº 14/2011, de 10 de Agosto - Lei do Procedimento Administrativo, o prazo de acto administrativo similar é de 25 dias e, porque este se encontrava largamente ultrapassado, os funcionários da autarquia assumiram o compromisso de estabelecer contacto no dia seguinte para levantar o despacho de aceitação, o que não veio a acontecer.

Apenas no dia 5 de Dezembro é que foi finalmente exarado o despacho para a realização do estudo. Entretanto, o mesmo não podia iniciar. Dever-se-ia aguardar pela disponibilidade do director de finanças. Lamentavelmente, até ao dia 9 de Dezembro ainda se aguardava pela disponibilidade do director de finanças para permitir a realização deste estudo.

Trata-se, a nosso ver, de uma estratégia de sonegação de informação que visa vencer o solicitante pelo cansaço com o intuito de não permitir que estudos desta natureza sejam realizados. Manobra idêntica aconteceu na autarquia de

1 Chapananga, Nelson- A dimensão jurídico-material da autonomia financeira do município da Cidade de Nampula.

2 Nguenha et al. (2017). Finanças locais: desempenho e sustentabilidade dos municípios Moçambicanos.

3 Sousa, Priscila. (2022). Conceito de sustentabilidade. Conceito.de. <https://conceito.de/sustentabilidade>.

Pemba onde não obtivemos qualquer resposta para a realização do estudo. Estas acções evidenciam o fechamento destas instituições para fornecimento de informação relativa às suas actividades.

Tratando-se de uma autarquia bastante importante para o nosso estudo (autarquia da cidade capital e de nível A), e para não afectar a composição da nossa amostra, optamos por fontes alternativas para o prosseguimento do estudo.

## 3.2 A inacessibilidade para realização do estudo na autarquia de Pemba

O trabalho de campo deste estudo iniciou na autarquia de Pemba, a 16 de Outubro de 2022. A equipe de trabalho foi recebida pelo sector de contabilidade, ao cuidado do senhor Martins Afonso<sup>1</sup>. Este, por sua vez, informou que o início do nosso trabalho estava condicionado à autorização do seu chefe, o Sr. Isac Bonamuara<sup>2</sup>, que depois de várias insistências recebeu a equipe, sem, contudo, autorizar a realização do estudo alegadamente porque havia uma orientação de que todo o pedido de informação, ou realização de estudos, sujeitava-se a uma autorização prévia do Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP). A orientação não tinha nenhum suporte documental porque se tratava de uma orientação oral.

Diante da situação, solicitou-se audiência com o presidente da autarquia, o senhor Florete Simba, para pedir a sua intervenção no sentido de ultrapassar a impasse, tendo a mesma sido agendada para o dia seguinte, 17 de Outubro pelas 9 horas. Neste dia, por motivos de agenda do presidente do Município de Pemba, o encontro foi remarcado para as 14 horas e depois para as 17 horas. Finalmente por volta das 19 horas, o director de finanças informou que já não seria necessária a audiência com o presidente da autarquia porque este já tinha autorizado a realização do estudo, mas que pelo adiantar da hora só se poderia efectuar no dia 19 de Outubro, já que no dia seguinte, 18 de Outubro, comemorava-se o dia da cidade de Pemba.

No dia 19 de Outubro, conforme indicado, a equipe de consultores não conseguiu realizar o estudo porque o director de finanças, o senhor Isac Bonamara, informou, através da sua secretaria, que este não podia realizar o estudo sem a autorização do presidente da autarquia. Portanto, um volte face à informação dada no dia 17 de Outubro, segundo a qual já não havia necessidade de realizar o encontro com S.Excia o Presidente porque este já teria autorizado a realização do trabalho.

De volta ao Gabinete de S.Excia o Presidente, a sua secretaria, Sra. Neyma, informou que o presidente não se encontrava presente e que não havia necessidade de falar com ele pois este já tinha autorizado a realização do estudo. De volta ao gabinete do director, este não aceitou receber a equipe de consultores. Manteve-se no interior do seu gabinete. Estas acções ditaram a não realização do estudo nesta autarquia. Importa referir que a informação da deslocação a esta autarquia foi enviada no dia 03 de Outubro pela empresa de correio “Portador Diário”, portanto, 15 dias antes da deslocação.

Julgamos então que deliberadamente o director de finanças de Pemba fez de tudo para impossibilitar a realização do presente estudo.

---

1 Funcionário do Dep. de Contabilidade da autarquia de Pemba, contactado no dia 16 de Outubro de 2022 na Direcção de Finanças desta autarquia.

2 Director de Finanças da autarquia de Pemba.

## 4. AVALIAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS

### 4.1. Evolução da Receita e da Despesa

Com base na informação de documentos financeiros das autarquias em estudo, realizou-se a média da receita arrecadada e da despesa executada e pode-se observar, então, que neste período todos os municípios tiveram um grau médio de realização da meta de arrecadação de receita acima de 60% e inferior a 90%, conforme a tabela 2.

**Tabela 2:** Realização da Receita e Execução da Despesa (2017-2021)

Municípios	Realização Média da Receita (2017-2021)	Execução Média da Despesa (2017-2021)	Grau de execução Orçamental (%)
Maputo	2,234,423,443	2,254,852,141	60%
Beira	808,749,747	797,033,947	73%
Nampula	554,984,712	542,250,137	75%
Quelimane	245,530,655	229,411,822	89%
Vilankulos	97,043,719	97,043,719	66%
Ilha de Moçambique	74,422,386	61,182,837	84%
Pemba	NA	NA	NA

**FONTE:** Produzido pelo autor com base na informação de contas gerências de 2017 à 2021

O grau médio de execução do Orçamento da **autarquia de Maputo** foi de 60%, corresponde a cerca de 2,2 mil milhões de meticais. 64% das receitas arrecadadas neste município são provenientes de receitas próprias<sup>1</sup>, que são compostas por impostos e taxas municipais, revelando o esforço realizado por esta autarquia na cobrança de tributos municipais.

Nota-se na mesma tabela, que a execução média do orçamento da **autarquia da Beira** é de 73%, corresponde ao valor de 808 milhões de meticais. O grau de arrecadação de receitas próprias nesta autarquia é de 47<sup>2</sup>%, equivalentes a 382 milhões de meticais, valor próximo às subvenções do Governo (FCA e FIIA), isto é, as subvenções do GC estão ao mesmo nível da capacidade de arrecadação de taxas e impostos deste Município.

Por sua vez, a **autarquia de Nampula** executou, em média, 75% do seu orçamento, equivalente a 555 milhões meticais. Do seu orçamento, 32% correspondem ao nível de arrecadação de receitas próprias. O valor das subvenções do Governo (FCA e FIIA) ultrapassa as receitas próprias em cerca de 21 pontos percentuais. Nota-se igualmente que neste município o valor do FCA é superior ao valor de receitas próprias.<sup>3</sup>

A mesma análise indica que a **autarquia de Quelimane** executou, em média, 89% do seu orçamento, equivalente a cerca de 245 milhões de meticais. Deste valor, cerca de 78 milhões é referente a receitas próprias e 86 milhões ao FCA, correspondentes a 32% e 35% respectivamente.<sup>4</sup> Neste município, os valores das subvenções do Governo são superiores ao valor de receitas próprias em cerca de 20 pontos percentuais.

Neste período, a **autarquia de Vilankulos** conseguiu executar 66% do seu orçamento, em média, correspondente a 97 milhões de meticais dos quais 19% são correspondentes a receitas próprias e 32% a fundos externos.<sup>5</sup>

A autarquia da **Ilha de Moçambique** tem uma execução de 84% do seu orçamento, equivalente a 74 milhões de meticais. Deste valor, 6% provêm de receitas próprias do município, equivalentes a 4 milhões de meticais. A maior fonte de financiamento é o FCA, que ocupa um peso de 39%, seguido de fundos externos, que ocupam uma percentagem de 27%.<sup>6</sup>

1 Vide anexo 1 – Tabela de evolução da receita e despesa da autarquia de Maputo de 2017 à 2021

2 Vide anexo 3 – Tabela de evolução da receita e despesa da autarquia da Beira de 2017 à 2021

3 Vide anexo 5 – Tabela de evolução da receita e despesa da autarquia de Nampula de 2017 à 2021

4 Vide anexo 7 – Tabela de evolução da receita e despesa da autarquia de Quelimane de 2017 à 2021

5 Vide anexo 11 – Tabela de evolução da receita e despesa da autarquia de Vilankulo de 2017 à 2021

6 Vide anexo 9 – Tabela de evolução da receita e despesa da autarquia da Ilha de Moçambique de 2017 à 2021

## 4.2 Análise da sustentabilidade (2017-2021)

Os indicadores do princípio de sustentabilidade **demonstram que de forma geral todas as autarquias** apresentam níveis abaixo de 100%, o que pressupõe que estas dependem de outras fontes de receitas para financiar as suas despesas correntes, ou seja são **dependentes**. Esta dependência é fortemente influenciada pelas subvenções do Governo-Fundo de Compensação autárquica (FCA) e Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica (FIIA)<sup>1</sup>. Constatação mais grave é observada nas autarquias de Vilankulos e da Ilha de Moçambique que não conseguem financiar 50% das suas despesas com receitas próprias.

**Tabela 3:** Indicadores de Desempenho Financeiro

Municípios	INDICADOR			
	Sustentabilidade		Dependência	
	Receitas Próprias/Desp. Correntes	Receitas Correntes/Desp. Correntes	Receitas não Próprias/Receitas Totais	Ajuda+Sub.Gov/Despesas Capital
Maputo	86%	85%	36%	50%
Beira	64%	80%	53%	81%
Nampula	47%	70%	68%	91%
Quelimane	48%	72%	68%	116%
Vilankulos	39%	40%	81%	112%
Ilha de Moçambique	11%	54%	94%	180%
Pemba	NA	NA	NA	NA

**Fonte:** Tabela elaborada pelo autor, com base na análise de indicadores de desempenho financeiro

De acordo com Julieta Nhamossa<sup>2</sup>, directora de finanças do Conselho Municipal da Beira, a insustentabilidade das autarquias deve-se, principalmente, a baixa capacidade de arrecadar receitas, agravada pela passagem do ciclone IDAI que destruiu parcialmente ou totalmente muitas das infra-estruturas que constituíam fonte de receita variada para a autarquia. Acrescenta que apesar de existir uma base de dados dos principais contribuintes, com o surgimento da COVID-19 muitos agentes económicos fecharam os seus negócios, e isso ressentiu-se a nível de receitas arrecadadas. Acrescenta que na autarquia da Beira, as receitas próprias estão longe de cobrir as despesas da autarquia. “...*Só a despesa de combustível encontra-se em cerca de 3 milhões de meticais por semana para que se possa manter os equipamentos da autarquia em funcionamento. Os fundos transferidos pelo Governo (FCA e FIIA) apresentam-se de capital importância, pese embora estes não sejam suficientes para cobrir as despesas necessárias. O FCA não é suficiente para cobrir as despesas de salário e remunerações, sendo que para o efeito deve-se fazer um esforço para que as receitas próprias cubram as despesas de salário...*”

“...*Relativamente ao FIIA, o cumprimento dos períodos de transferência dos valores das subvenções constitui um grande constrangimento para o cumprimento dos planos aprovados na autarquia da Beira, pois compromete a realização de actividades de processos de contratação de bens e serviços de projectos de investimento...*” concluiu.

Hamed Amade<sup>3</sup>, director de planificação e finanças do Conselho Municipal de Nampula refere que esta autarquia possui um sistema financeiro com cadastro electrónico de todos os contribuintes. Entretanto não se encontra actualmente em uso porque o provedor contratado apresenta alguns problemas na provisão dos serviços, comprometendo a capacidade de cobrança. Procura-se substituí-lo. Acrescenta que as subvenções são bastante importantes para o apoio ao funcionamento da autarquia. Entretanto, a irregularidade das transferências cria grandes embaraços. “*Há ocasiões em que se planifica determinada actividade que deve ser paga com recurso ao FIIA, porém a sua transferência tardia obriga a uma operação de tesouraria que consiste no uso de recursos próprios e posterior ajuste, como forma de garantir a continuidade das actividades. A título de exemplo, no presente exercício de 2022, a transferência do FIIA só ocorreu no mês de Julho, entretanto, as actividades programadas para o período iniciaram no mês de Janeiro...*”

<sup>1</sup> Vide Anexos 2,4,6,8,10 e 12 – Tabela de indicador de desempenho financeiro da autarquia de Maputo, Beira, Nampula, Quelimane, Vilankulo e Ilha de Moçambique.

<sup>2</sup> Entrevista realizada no dia 02 de Novembro de 2022 no Gabinete da Directora de Finanças da autarquia da Beira.

<sup>3</sup> Entrevista realizada no dia 26 de Outubro de 2022 no Gabinete do Director de Finanças da autarquia de Nampula.

Por sua vez, João Mário<sup>1</sup>, director de planificação e orçamento da autarquia de Quelimane, considera que as subvenções constituem cerca de 50% das receitas deste município sem os quais haveria muitos constrangimentos para o seu funcionamento. Outra grande fonte de renda provém das parceiras internacionais que a autarquia tem e aponta como exemplo que através destas foi possível realizar o projecto das ciclovias. Acrescenta ainda que como forma de melhorar a arrecadação de receitas, existe uma comissão que está a trabalhar na organização de uma base de dados dos principais contribuintes, mas que maior aposta deve ser dada aos agentes económicos porque “...estes são considerados potenciais maiores contribuintes porque do mesmo agente económico pode-se cobrar o IPRA, o IPA, a Taxa de Lixo, Taxa de Saneamento e Taxa de Publicidade...”

De acordo com Jacinta Albino Nhancua<sup>2</sup>, chefe de serviço de contabilidade do Conselho Municipal de Vilankulos, a maior fonte de receita a par das subvenções, provém do Fundo de Estradas e dos operadores turísticos (Os operadores turísticos pagam a taxa de turista que corresponde a 1% da sua receita). Entretanto, nesta autarquia a cobrança de receitas próprias não ascende a 1 milhão de meticais, valor bastante insuficiente para realização das suas despesas “...Relativamente ao cumprimento das transferências das subvenções, as transferências do FCA tendem a melhorar. Portanto, ocorrem de forma menos tardia contrariamente as transferências do FIIA, cujos atrasos têm comprometido os planos e criando problemas com os fornecedores...”

Abacar Abdul Satar Naymo<sup>3</sup>, primeiro edil da autarquia da Ilha de Moçambique, em 1998, e que mais tarde passou a exercer as funções de chefe de contabilidade, refere que os valores das subvenções são extremamente reduzidos para dar cobro às despesas da autarquia (cerca de um milhão e oitocentos mil meticais para o FCA e quinhentos mil meticais para o FIIA).

Por sua vez, o vereador adjunto de finanças desta autarquia, Erula Atumane,<sup>4</sup> acrescentou que a situação se agrava pelo facto de o Governo Central ter reduzido o valor do FCA de 32 milhões para 21 milhões anuais, justificados pela redução da área territorial da autarquia na aplicação da fórmula para o cálculo do valor a ser alocado aos municípios. “...A área da superfície da autarquia da Ilha de Moçambique é de 226 Km<sup>2</sup>, e a transferência das subvenções foi sempre obedecendo a essa área de superfície. Entretanto, em 2021, o Governo decidiu reduzir esta área para apenas 16 Km<sup>2</sup>.”

Issufo Thuahir Abdurrabe<sup>5</sup>, chefe da despesa no Conselho Municipal da Ilha de Moçambique acrescentou que devido aos atrasos das transferências dos valores das subvenções, a autarquia vê-se na contingência de contrair dívidas para manter o seu funcionamento e em resultado destas, “...as bombas de abastecimento de combustível que se encontram na Ilha, pararam de nos fornecer combustível até que as dívidas sejam liquidadas...”

## 5. ANÁLISE GLOBAL DA SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

Neste ponto faz-se uma análise global dos indicadores de desempenho financeiro das autarquias de forma a compreender o seu rácio de sustentabilidade geral.

### 5.1. Rácio entre Fontes Próprias de Receitas / Despesas Correntes

Os dados analisados indicam que nenhuma autarquia produz receita própria suficiente para cobrir as suas despesas operacionais, pressupondo que estas dependem de outras fontes de receitas para financiar as suas despesas, isto é, são dependentes das subvenções, conforme representado no gráfico 1.

1 Entrevista realizada no dia 7 de Novembro de 2022 no Gabinete do Sr. Vereador de Finanças da autarquia de Quelimane

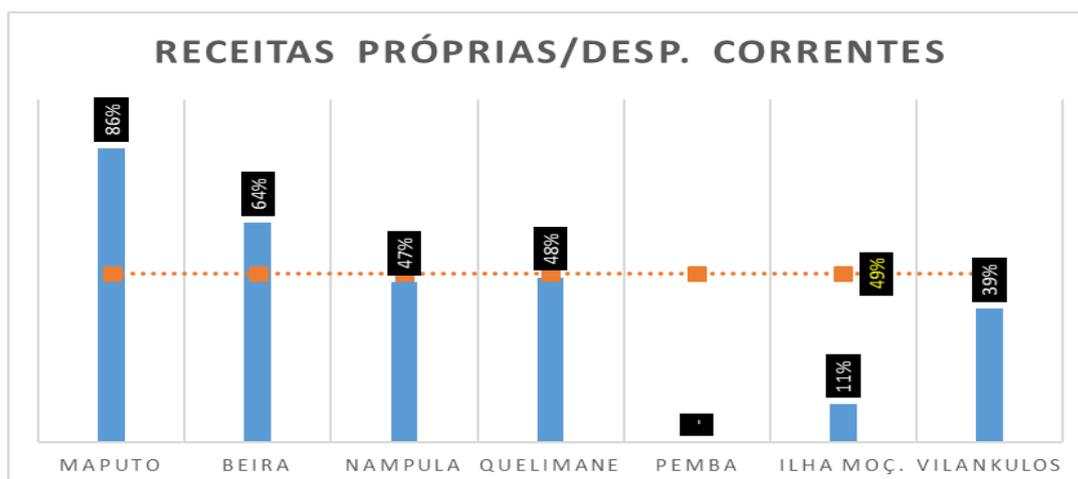
2 Entrevista realizada no dia 10 de Novembro de 2022 no Gabinete da Chefe de Serviços de Contabilidade da autarquia de Vilankulo

3 Entrevista realizada no dia 25 de Outubro de 2022 na Direcção de Finanças da autarquia da Ilha de Moçambique

4 Entrevista realizada no dia 26 de Outubro de 2022 na Direcção de Finanças da autarquia da Ilha de Moçambique

5 Entrevista realizada no dia 26 de Outubro de 2022 na Direcção de Finanças da autarquia da Ilha de Moçambique

**Gráfico 1:** Rácio médio de Fontes Próprias / Despesas Correntes por Município



Particularmente, os dados deste indicador mostram que a autarquia de Maputo apresenta um rácio mais próximo de ser autónomo (faltando 14 pontos percentuais). Essa melhoria é significativamente notável no ano de 2018, onde o rácio atingiu 99%, essencialmente devido a melhoria no processo de cobrança de impostos e do cadastro fiscal, o que demonstra que potencialmente esta autarquia tem capacidade de alcançar o nível de sustentabilidade (apenas 20% dos imóveis da Cidade de Maputo encontram-se devidamente cadastrados).

Na análise dos indicadores apresentados, a autarquia da Ilha de Moçambique é a mais dependente de fontes de receitas não próprias para financiar as suas despesas operacionais. No ano de 2020, através de recursos próprios conseguiu financiar apenas 5% das suas despesas de funcionamento (vide tabela 4), essencialmente devido à redução territorial, imposta pelo MAEFP, da sua zona continental, que consequentemente reduziu o número de contribuintes.

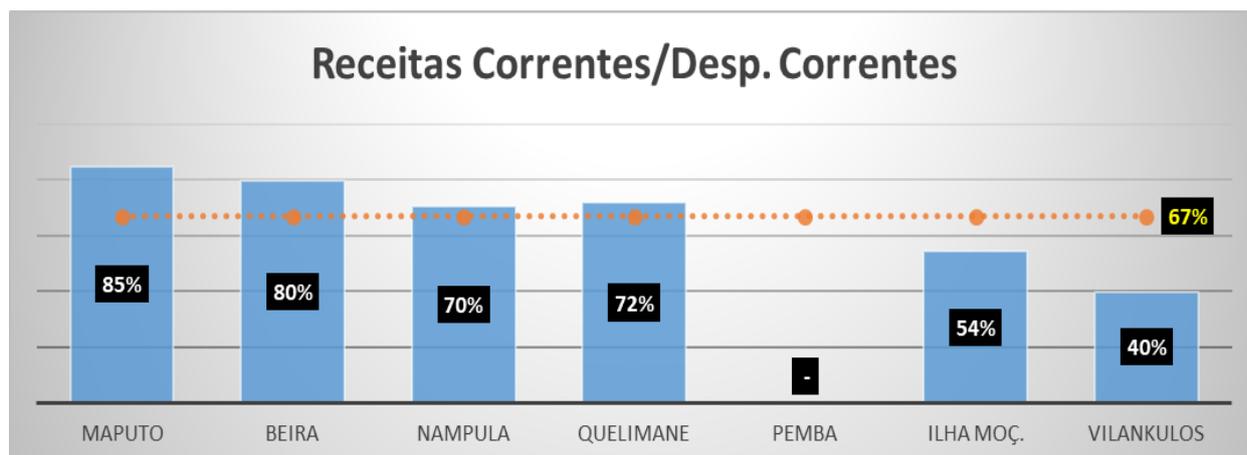
**Tabela 4:** Rácio de Fontes Próprias / Despesas Correntes por Ano

Municípios/Anos	2017	2018	2019	2020	2021
Maputo	87%	99%	84%	79%	84%
Vilankulos	35%	23%	32%	58%	45%
Beira	68%	56%	57%	66%	74%
Quelimane	41%	67%	41%	46%	47%
Nampula	63%	46%	49%	49%	37%
Ilha de Moçambique	13%	14%	16%	5%	8%
Pemba	NA	NA	NA	NA	NA

## 5.2. Rácio entre Receitas Correntes / Despesas Correntes

A análise deste indicador permite constatar que mesmo com a inclusão da subvenção do Governo, nomeadamente do Fundo de Compensação Autárquica (FCA) e uma porção de donativos para financiar as despesas correntes, neste período nenhuma autarquia conseguiu apresentar um rácio de autonomia ou de sustentabilidade, isto é, são dependentes de outras fontes de financiamento para fazer face à cobertura das suas despesas operacionais, conforme representado no gráfico 2.

**Gráfico 2:** Rácio médio Receitas Correntes / Despesas Correntes por Município



A autarquia de Maputo apresenta, também aqui, um indicador mais próximo de sustentabilidade. Atingiu um índice de 90% nos anos de 2018 à 2020. Mas a autarquia mais dependente de outras naturezas de receitas para financiar as suas despesas operacionais é a de Vilanculos pois ela apresenta um nível de despesas operacionais superior a autarquia da Ilha de Moçambique, o que faz com que este rácio seja baixo na autarquia de Vilanculos apesar de este ter maior nível de arrecadação de receita. Importa referir que este indicador considera também as transferências do FCA e quanto mais próximo este indicador estiver de 100%, melhora o seu índice de sustentabilidade.

**Tabela 5:** Rácio de Receitas Correntes / Despesas Correntes por Ano

Municípios/Anos	2017	2018	2019	2020	2021
Maputo	77%	91%	91%	90%	77%
Vilanculos	65%	50%	58%	35%	18%
Beira	81%	70%	82%	81%	85%
Quelimane	55%	92%	65%	86%	69%
Nampula	79%	71%	73%	73%	62%
Ilha de Moçambique	50%	39%	65%	69%	60%
Pemba	NA	NA	NA	NA	NA

**Fonte:** Tabela elaborada pelo autor com base na informação de contas de gerência

### 5.3. Rácio entre Fontes de Receitas não Próprias / Receitas Totais

Da análise dos dados apresentados constata-se que todas as autarquias, com exceção de Maputo, têm uma forte dependência de financiamento do seu orçamento com base nas receitas não próprias, nomeadamente: as transferências do Governo Central (FCA e FIA), as receitas consignadas do Governo (Fundo de Estradas e, as ajudas e donativos externos. As autarquias da Ilha de Moçambique e de Vilanculos são as que apresentam uma forte dependência de financiamento no seu orçamento com base em receitas não próprias, apresentado níveis de dependência preocupantes, de 94 e 81% respectivamente, como é apresentado no gráfico (3).

**Gráfico 3:** Rácio médio de Fontes de Receitas não Próprias / Receitas Totais por Municípios



Como se depreende da tabela 5, exceptuando o ano de 2019, o nível de dependência de fontes não próprias da autarquia da Ilha de Moçambique sempre esteve acima de 90%, enquanto na autarquia de Maputo, este sempre esteve abaixo dos 50%.

**Tabela 6:** Rácio entre Fontes de Receitas não Próprias / Receitas Totais por Ano

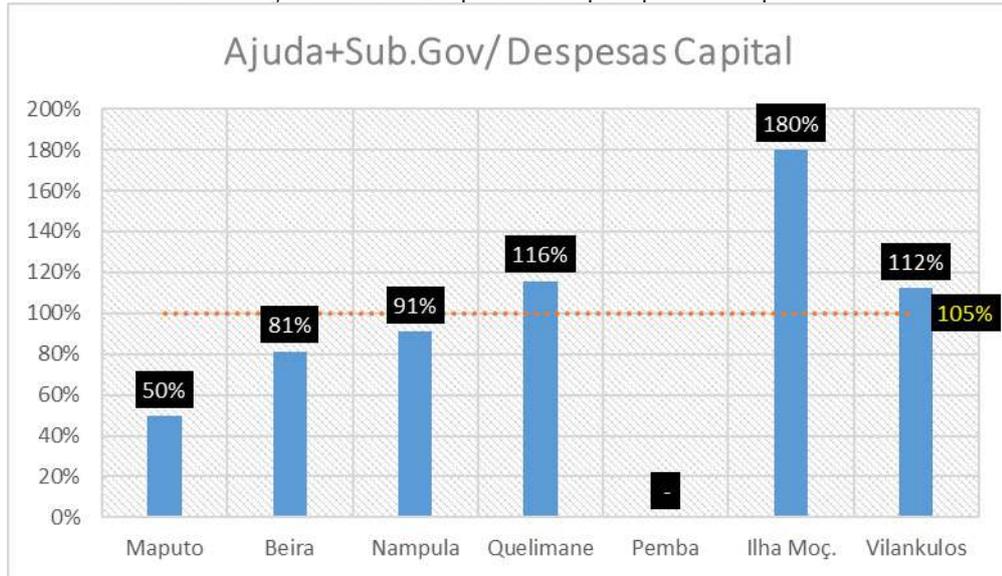
Municípios/Anos	2017	2018	2019	2020	2021
Maputo	34%	33%	36%	40%	32%
Vilankulos	79%	81%	80%	82%	77%
Beira	53%	55%	54%	50%	49%
Quelimane	68%	60%	73%	65%	70%
Nampula	63%	67%	63%	62%	73%
Ilha de Moçambique	92%	94%	89%	95%	95%
Pemba	NA	NA	NA	NA	NA

**Fonte:** Tabela elaborada pelo autor com base na informação de contas de gerência

## 5.4. Rácio entre Ajuda + SPG / Despesas de Capital

Os dados apresentados mostram que há uma forte dependência das ajudas e subvenções do Governo para financiar orçamentos dos municípios, principalmente nas despesas de investimento. Como se pode ver, mais de 50% do orçamento de investimento de todas as autarquias são financiados através de ajudas e subvenções do Governo, visto que as suas receitas próprias não são suficientes para cobrir as suas despesas operacionais. Daí que a maior parte do seu investimento é limitado a ajudas e subvenções, conforme representado no gráfico 4.

**Gráfico 4:** Rácio médio entre Ajuda + SPG / Despesas de Capital por Municípios



Mais uma vez, esta análise demonstra que as autarquias da Ilha de Moçambique, Quelimane e Vilankulos tem forte dependência de fundos externos para financiar as suas despesas. A tabela 6 mostra esta forte dependência ao longo do tempo onde a autarquia da Ilha de Moçambique teve, em 2020, um orçamento de investimento 4 vezes inferior à dimensão destes fundos, o que quer dizer que houve uma forte dependência desses fundos para financiar outras naturezas de despesas da autarquia.

**Tabela 7:** Rácio entre Ajuda + SPG / Despesas de Capital por Ano

Municípios/Anos	2017	2018	2019	2020	2021
Maputo	28%	27%	87%	66%	56%
Vilankulos	113%	121%	83%	98%	100%
Beira	77%	59%	92%	68%	104%
Quelimane	64%	121%	92%	167%	161%
Nampula	71%	61%	49%	91%	167%
Ilha de Moçambique	108%	106%	112%	494%	203%
Pemba	NA	NA	NA	NA	NA

**Fonte:** Tabela elaborada pelo autor com base na informação de contas de gerência

## 6. CONCLUSÃO

### 6.1 Do Estudo

A questão de pesquisa que orientou este estudo é a intenção do Governo em aumentar o número de autarquias nas eleições de 2023, manifestada em sede de auscultação pública da Proposta de Lei nº 6/2018, de 3 de Agosto, Lei Base da Criação, Organização e Funcionamento das Autarquias Locais, realizada no dia 14 de Fevereiro de 2022, em Pemba, consentaneamente com o princípio de gradualismo, que define o estabelecimento gradual dos municípios com base em condições socioeconómicas, administrativas e de infra-estruturas mínimas. Com efeito, o Governo aprovou a proposta da criação de 12 novas autarquias e submeteu à Assembleia da República para respectiva aprovação.

Partindo de uma base hipotética de que as autarquias não satisfazem a demanda dos serviços a si atribuídos, fundamentalmente por exiguidade de recursos, erigimos, com base em critérios definidos em função do nível e localização geográfica, uma amostra de 7 municípios em que nos propusemos a fazer uma análise para avaliar o rácio de sustentabilidade, como forma de aferir a viabilidade da proposta do Governo de criação de 12 novas autarquias. Os pressupostos continuam os mesmos (ausência de uma verdadeira descentralização fiscal/tributária).

Importa referir que da composição da amostra, os municípios de Pemba e de Maputo destacam-se negativamente pela não abertura no processo de trabalho de campo (recolha de informação), resultando no bloqueio de obtenção de informação para a realização do estudo na autarquia de Pemba e a necessidade de obtenção de informação por vias alternativas na autarquia de Maputo.

Contrariamente, os municípios de Nampula, Beira, Quelimane, Ilha de Moçambique e Vilankulos foram totalmente cooperativos, demonstrando inclusivamente bastante interesse no estudo visto que o resultado deste pode constituir uma mais-valia no sentido de chamar a atenção ao Governo para a necessidade de rever, não só os critérios de alocação das subvenções, como também a necessidade destas transferências ocorrerem em tempo oportuno. É interessante frisar que, excluindo a autarquia de Vilankulos, os municípios de Nampula, Beira, Quelimane e da Ilha de Moçambique, que acolheram, colaboraram e partilharam sem qualquer tipo de reservas, tanto os documentos solicitados, como a sua disponibilidade para realização de entrevistas, são geridos pelos partidos da oposição (RENAMO e MDM).

Da média do rácio de sustentabilidade da nossa amostra, definida pelos indicadores de desempenho financeiro que nos propusemos a analisar, levou-nos a concluir que todos os municípios apresentam um rácio de sustentabilidade significativamente baixo. Com receitas próprias apenas conseguem cobrir 49% (vide gráfico 1) dos seus custos operacionais e em 67% (vide gráfico 2), se destes forem adicionados o FCA. Isto equivale a dizer que não conseguem executar as suas despesas com as suas próprias receitas, incluindo com as subvenções do Governo, tornando-os dependentes de outras fontes de receita para financiarem as suas despesas de funcionamento e de capital. A título de exemplo, os municípios da Ilha de Moçambique e de Vilankulos têm uma estrutura de receita não própria acima de 80% (vide gráfico 3) relativamente ao volume total de receitas.

Este cenário é agravado, não só pelos constantes atrasos nas transferências das subvenções, por parte do Governo central, como também pelo facto de os valores alocados às autarquias serem insuficientes para cobrirem as necessidades destas, comprometendo bastante os planos dos municípios e as funções a si atribuídas. A título exemplificativo, a autarquia de Nampula só recebeu a transferência do Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica no mês de Julho, entretanto, para o cumprimento da execução dos planos de investimento, esta deveria iniciar no mês de Janeiro de modo a salvaguardar todas as etapas do processo de lançamento de concursos públicos e de adjudicação.

A dependência de outras fontes de recursos não próprios obriga os municípios a desviarem parte destes recursos para usá-los no pagamento de despesas de funcionamento em detrimento da realização de projectos de investimentos com impacto significativo que são essenciais para dinamizar a vida social e económica da autarquia, distanciando-se, assim, do propósito da sua existência.

## 6.2 Da Proposta de Criação de mais 12 Autarquias

A proposta da Lei de criação das autarquias locais submetida ao Parlamento indica que a implantação destes municípios terá um impacto orçamental de cerca de 105 milhões de meticais e afigura-se oportuna para a consolidação do processo de descentralização e garantia de participação das populações na tomada de decisões sobre assuntos do seu interesse.

É verdade que as autarquias representam uma componente importante da estrutura de governação democrática, entretanto, condicionada às capacidades mínimas para exercerem as atribuições que determinaram a sua criação. O fraco desempenho tributário, aliado a dependência estrutural das autarquias relativamente à sua sustentabilidade (vide ponto 3), remete-nos a um cepticismo na viabilidade de criação de mais 12 autarquias com capacidade de contrariar a tendência observada, mesmo reconhecendo a necessidade de se respeitar o princípio do gradualismo e de se aproximar o poder político do cidadão eleitor.

A análise dos indicadores de sustentabilidade financeira das autarquias da amostra neste estudo resultou na indicação de uma dependência destas em relação ao Governo Central (GC) para garantir o seu funcionamento. Isto permite afirmar que as autarquias em Moçambique são estruturalmente dependentes do GC e de outras fontes para realização das suas actividades, incluindo as que já existem desde 1998, ano em que surgiram as primeiras autarquias. E, a semelhança destas, as que ora se pretendem criar enfrentarão as mesmas dificuldades. Portanto, a existência de mais autarquias não significa desenvolvimento local efectivo e orientado para a satisfação das necessidades das populações, mas sim um peso acrescido para os cofres do GC, pois haverá maior pressão ao já deficitário Orçamento do Estado que terá de suprir estas incapacidades.

O exposto acima tem sido, aliás, um factor de atribuição de “*certificado de incompetência*” por parte dos cidadãos eleitores e residentes das autarquias locais, que acreditam que há sempre uma falta de vontade política por parte dos órgãos autárquicos, que acabam por ser acusados de unicamente pretender ascender a cargos políticos com vista a saciar os seus próprios apetites. E isto, por consequência, torna-se num elemento dissuasor de participação dos cidadãos nos pleitos eleitorais devido à crença de que periodicamente se vota para se enfrentar mesmos problemas.

Podemos então afirmar que o princípio de gradualismo não confere, só por si, um modelo de descentralização funcional que resulte em autarquias fortes, autónomas e com capacidade de gerar receitas que lhes permitam promover, de forma eficiente, o desenvolvimento local. Portanto, não confere um modelo funcional que permita o desenvolvimento local sem que se considerem alguns aspectos que serão indicados no ponto a seguir.

## 6.3 Recomendações

Conforme desenvolvido acima, o nosso estudo concluiu não ser recomendável o incremento de autarquias, devendo, para o efeito, criarem-se condições para fortificar financeiramente as autarquias existentes de modo a torná-las verdadeiramente autónomas e sustentáveis. Para o efeito, elencam-se alguns aspectos que podem ser determinantes:

### 6.3.1. Da competência do Governo Central

- Continuidade do processo de descentralização através da atribuição de competências aos municípios para a cobrança de receitas arrecadadas pelo Governo Central no sentido de melhorar o alargamento da sua base tributária (ex: receitas arrecadadas em território das autarquias, no entanto, cobradas pelo GC);
- Cumprimento do período de transferência de recursos (FCA, FIIA, Fundo de Estradas) do GC para as autarquias e aplicação de critérios legalmente estipulados (território e demografia);
- Aposta numa descentralização que não se funde em pressupostos meramente políticos, mas combinada com a capacidade dessas entidades descentralizadas em gerar receitas próprias, garantindo a autonomia do Governo Central tal como idealmente se pretende.

### 6.3.2. Da competência das autarquias

- Aperfeiçoamento do sistema de cobrança através de criação de base de dados fiáveis dos contribuintes;
- Criação de cadastro fiscal com informação completa e pormenorizada da situação fiscal do munícipe e que permita conhecer o real potencial de receitas;
- Centralização e integração de toda a informação de colecta de receitas, incluindo as coimas (Unidade central de colecta de impostos);
- Criação de mecanismos normativos para a cobrança de agentes informais;
- Mapeamento de possíveis impostos inexistentes e passíveis de cobrança;
- Divulgação massiva de informação aos munícipes sobre a necessidade de pagamento de impostos;
- Prestação de contas aos munícipes. A não prestação de contas concorre grandemente para a relutância no pagamento de impostos pelo facto de os munícipes não verem resultado claros das contrapartidas desses pagamentos.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amaral, Diogo Freitas. (2001). *Manual de Direito Administrativo*. Volume II. 1ª edição. Edições Almedina. Disponível no site: <https://www.scribd.com/document/258340419/Direito-Administrativo-vol-2>.
- Chapananga, Nelson David. (2019). *A dimensão jurídico-material da autonomia financeira da autarquia da Cidade de Nampula*. Disponível no site: <https://cije.up.pt/pt/red/edicoes-anteriores/2019-nordm-1/a-dimensao-juridico-material-da-autonomia-financeira-do-municipio-da-cidade-de-nampula-mocambique/>
- Cruela, Elias; Chapananga, Nelson David. *Contributo do Imposto Predial Autárquico como fonte de receitas próprias do Orçamento Municipal: o caso da autarquia de Lichinga (2011-2013)*. Disponível no site: <http://repositorio.ucm.ac.mz/bitstream/123456789/128/1/Contributo%20do%20Imposto%20Predial%20Aut%C3%A1rquico%20como%20Fonte%20de%20Receitas%20Pr%C3%B3prias%20do%20Or%C3%A7amento%20Municipal..pdf>
- Nguenha, Eduardo; Raich, Uri; Weimer Bernhard. (2017). *Finanças locais: desempenho e sustentabilidade dos municípios Moçambicanos*. Disponível no site: [https://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE\\_Decimalizacao\\_2.2.FinLoc.pdf](https://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decimalizacao_2.2.FinLoc.pdf)
- Sousa, Priscila. (2022). *Conceito de sustentabilidade*. Disponível no site: <https://conceito.de/sustentabilidade>.
- Weimer, Bernhard & Carrilho, João. (2017). *Economia Política a Descentralização em Moçambique: dinâmicas, efeitos e desafios*. Disponível em <https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/01/IESe-economia-politica.pdf>.
- **Sítios da internet:**
  - <https://www.parlamento.mz/?p=1248>
  - <https://sopra-educacao.com/2020/12/28>
  - <https://www.significados.com.br/autonomia/>
  - <http://www.ine.gov.mz/>
  - <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-parlamento-aprova-cria%C3%A7%C3%A3o-de-12-novas-autarquias/a-64093800>

## 8. ANEXOS

Anexo 1: Execução da Receita e Despesa da autarquia de Maputo de 2017 à 2021

MAPUTO							
Descrição	2017	2018	2019	2020	2021	Média	% Comp.
Orçamento	4,288,279,423	3,388,609,966	4,155,624,246	3,376,087,239	3,563,376,601	3,754,395,495	
Grau de Execução (%)	44%	64%	54%	70%	68%	60%	
Receitas	1,884,241,217	2,167,560,445	2,250,553,883	2,375,020,589	2,423,674,098	2,234,423,443	100
Próprias	1,236,085,339	1,450,098,186	1,435,488,883	1,425,064,132	1,640,425,753	1,437,432,458	64
FCA	413,721,080	496,808,270	456,620,295	629,701,415	380,886,300	475,547,472	21
FIIA	145,966,180	181,416,590	200,411,990	167,865,033	190,443,150	177,220,589	8
FE				11,877,300	16,479,900	14,178,600	1
PERPU	13,878,526	4,720,522	3,773,957	-	-	4,474,601	0
Outras de Governo	18,700,000	32,820,000	28,528,000		34,076,734	28,531,184	1
Externos (Programas e Donativos)	55,890,092	1,696,877	125,730,758	140,512,709	161,362,261	97,038,539	4
Despesas	2,137,763,587	2,147,905,407	2,090,153,485	2,286,811,914	2,611,626,310	2,254,852,141	100
Correntes	1,425,854,810	1,471,744,972	1,716,974,941	1,799,154,538	1,959,781,841	1,674,702,220	74
Investimentos	711,908,777	676,160,435	373,178,545	487,657,376	651,844,469	580,149,920	26

Anexo 2: Indicadores de Desempenho Financeiro da autarquia de Maputo

Princípios	Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021	Média
Sustentabilidade	Receitas Próprias/ Desp. Correntes	87%	99%	84%	79%	84%	86%
	Receitas Correntes/ Desp. Correntes	77%	91%	91%	90%	77%	85%
Dependência	Receitas não Próprias/ Receitas Totais	34%	33%	36%	40%	32%	36%
	Ajuda+Sub.Gov/ Despesas Capital	28%	27%	87%	66%	56%	50%

Anexo 3: Execução da Receita e Despesa da autarquia de Beira de 2017 à 2021

BEIRA							
Descrição	2017	2018	2019	2020	2021	Média	% Comp.
Orçamento	951,679,256	1,067,821,117	989,350,851	1,166,215,394	1,316,870,929	1,098,387,509	
Grau de Execução	74%	69%	80%	73%	69%	73%	
Receitas	703,341,014	737,062,140	787,082,237	848,229,037	911,138,287	808,749,747	100
Próprias	327,212,558	331,441,877	361,206,251	424,585,397	466,882,089	382,265,634	47
FCA	214,362,830	257,413,110	284,365,810	273,596,430	238,001,680	253,547,972	31
FIIA	91,199,670	109,517,080	120,984,180	107,324,840	119,000,840	109,605,322	14
FE		16,558,000	5,193,000	20,772,000		14,174,333	2
PERPU	17,999,188	1,032,381				9,515,785	1
Outras de Governo						0	0
Externos (Programas e Donativos)	52,566,768	21,099,692	15,332,996	21,950,371	87,253,679	39,640,701	5
Despesas	669,175,329	842,431,024	787,983,173	861,145,029	824,435,180	797,033,947	100
Correntes	483,176,555	594,548,991	633,861,222	642,091,732	626,878,236	596,111,347	75
Investimentos	185,998,774	247,882,033	154,121,951	219,053,297	197,556,943	200,922,600	25

Anexo 4: Indicadores de Desempenho Financeiro da autarquia da Beira

Princípios	Indicadores	2017	2018	2019	2022	2023	Média
Sustentabilidade	Receitas Próprias/ Desp. Correntes	68%	56%	57%	66%	74%	64%
	Receitas Correntes/ Desp. Correntes	81%	70%	82%	81%	85%	80%
Dependência	Receitas não Próprias/ Receitas Totais	53%	55%	54%	50%	49%	53%
	Ajuda+Sub.Gov/ Despesas Capital	77%	59%	92%	68%	104%	81%

Anexo 5: Execução da Receita e Despesa da autarquia de Nampula de 2017 à 2021

Descrição	NAMPULA					Média	% Comp.
	2017	2018	2019	2020	2021		
Orçamento	623,907,124	635,844,413	636,695,494	739,269,422	919,820,063	711,107,303	
Grau de Execução	68%	66%	79%	76%	84%	75%	
Receitas	425,352,994	416,485,114	505,074,440	564,087,075	776,814,958	554,984,712	100
Próprias	156,101,861	137,095,961	185,225,057	215,332,145	206,170,711	179,985,147	32
FCA	153,709,320	184,578,607	203,900,101	212,779,370	256,516,525	202,296,785	36
FIIA	64,800,010	77,815,060	70,919,283	122,090,168	129,483,362	93,021,576	17
FE	7,530,000	0	5,025,000	11,500,000	129,022,925	30,615,585	6
PERPU	14,386,870					14,386,870	3
Outras de Governo			40,000,000	2,250	4,340,000	14,780,750	3
Externos (Programas e Donativos)	28,824,933	16,995,486	5,000	2,383,142	51,281,435	19,897,999	4
Despesas	391,139,474	453,355,829	530,216,974	589,623,688	746,914,719	542,250,137	100
Correntes	248,199,295	297,285,988	375,165,757	440,430,638	560,996,905	384,415,716	71
Investimentos	142,940,180	156,069,842	155,051,217	149,193,050	185,917,814	157,834,421	29

Anexo 6: Indicadores de Desempenho Financeiro da autarquia da Nampula

Princípios	Indicadores	2017	2018	2019	2022	2023	Média
Sustentabilidade	Receitas Próprias/ Desp. Correntes	63%	46%	49%	49%	37%	47%
	Receitas Correntes/ Desp. Correntes	79%	71%	73%	73%	62%	70%
Dependência	Receitas não Próprias/ Receitas Totais	63%	67%	63%	62%	73%	68%
	Ajuda+Sub.Gov/ Despesas Capital	71%	61%	49%	91%	167%	91%

Anexo 7: Execução da Receita e Despesa da autarquia de Quelimane de 2017 à 2021

Descrição	QUELIMANE					Média	% Comp.
	2017	2018	2019	2020	2021		
Orçamento	247,770,312	222,269,003	259,558,984	243,625,742	411,688,764	276,982,561	
Grau de Execução	82%	113%	92%	89%	71%	89%	
Receitas	204,287,279	250,483,191	240,022,523	215,951,271	292,693,944	245,530,655	100
Próprias	64,502,473	99,610,977	63,621,768	75,793,646	88,641,855	78,434,144	32
FCA	71,655,940	86,046,530	95,056,110	90,479,080	89,580,490	86,563,630	35
FIIA	35,168,040	42,231,520	46,653,420	39,533,130	44,790,250	41,675,272	17
FE	15,746,500	22,332,000	31,936,400	2,309,000	19,014,000	18,267,580	7
PERPU	10,350,790	262,163	262,163			3,625,039	1
Outras de Governo						0	0
Externos (Programas e Donativos)	6,863,536		2,492,662	7,836,416	50,667,349	16,964,991	7
Despesas	247,770,312	201,601,061	244,867,814	193,147,162	259,672,759	229,411,822	100
Correntes	158,133,208	148,048,226	156,553,102	163,344,820	188,630,407	162,941,953	71
Investimentos	89,637,104	53,552,835	88,314,713	29,802,342	71,042,352	66,469,869	29

Anexo 8: Indicadores de Desempenho Financeiro da autarquia da Quelimane

Princípios	Indicadores	2017	2018	2019	2022	2023	Média
Sustentabilidade	Receitas Próprias/ Desp. Correntes	41%	67%	41%	46%	47%	48%
	Receitas Correntes/ Desp. Correntes	55%	92%	65%	86%	69%	72%
Dependência	Receitas não Próprias/ Receitas Totais	68%	60%	73%	65%	70%	68%
	Ajuda+Sub.Gov/ Despesas Capital	64%	121%	92%	167%	161%	116%

Anexo 9: Execução da Receita e Despesa da autarquia de Ilha de Moçambique de 2017 à 2021

ILHA DE MOÇAMBIQUE							
Descrição	2017	2018	2019	2020	2021	Média	% Comp.
Orçamento	61,851,653	100,721,356	69,293,545	86,409,573	58,241,214	75,303,468	
Grau de Execução	91%	92%	88%	56%	94%	84%	
Receitas	56,417,899	92,667,191	60,724,690	48,197,427	54,656,222	74,422,386	100
Próprias	4,462,827	5,182,761	6,561,635	2,223,742	2,874,102	4,261,014	6
FCA	24,786,780	29,764,690	32,881,230	31,222,240	25,869,210	28,904,830	39
FIIA	12,593,430	15,122,850	12,529,725	14,746,445	12,934,610	13,585,412	18
FE	6,533,117	11,006,300	8,752,100	5,000	12,978,300	7,854,963	11
PERPU						0	0
Outras de Governo						0	0
Externos (Programas e Donativos)	8,041,744	31,590,590				19,816,167	27
Despesas	58,516,242	90,764,259	60,690,493	48,198,769	47,744,421	61,182,837	100
Correntes	33,256,449	36,277,014	41,677,188	45,215,634	34,966,317	38,278,520	63
Investimentos	25,259,793	54,487,245	19,013,305	2,983,135	12,778,104	22,904,316	37

Anexo 10: Indicadores de Desempenho Financeiro da autarquia da Ilha de Moçambique

Princípios	Indicadores	2017	2018	2019	2022	2023	Média
Sustentabilidade	Receitas Próprias/ Desp. Correntes	13%	14%	16%	5%	8%	11%
	Receitas Correntes/ Desp. Correntes	50%	39%	65%	69%	60%	54%
Dependência	Receitas não Próprias/ Receitas Totais	92%	94%	89%	95%	95%	94%
	Ajuda+Sub.Gov/ Despesas Capital	108%	106%	112%	494%	203%	180%

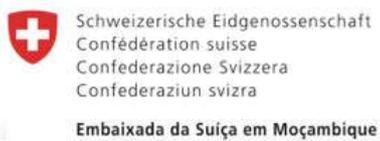
Anexo 11: Execução da Receita e Despesa da autarquia de Vilankulos de 2017 à 2021

VILANKULOS							
Descrição	2017	2018	2019	2020	2021	Média	% Comp.
Orçamento	77,962,730	89,493,140	94,056,156	234,728,680	234,728,680	146,193,877	
Grau de Execução	69%	74%	72%	74%	39%	66%	
Receitas	53,834,771	66,201,516	68,022,507	174,209,256	91,588,203	97,043,719	100
Próprias	11,210,272	12,614,187	13,372,617	31,962,115	20,741,029	17,980,044	19
FCA	21,745,090	26,112,140	28,846,240	27,753,750	272,414	20,945,927	22
FIIA	11,583,680	13,910,260	15,366,750	10,887,250	12,071,690	12,763,926	13
FE	7,716,000	11,993,200	10,436,900	16,033,900	23,777,400	13,991,480	14
PERPU						0	0
Outras de Governo						0	0
Externos (Programas e Donativos)	1,579,729	1,571,729		87,572,240	34,725,670	31,362,342	32
Despesas	50,373,333	77,124,762	72,663,728	171,840,914	116,882,675	97,777,082	100
Correntes	31,934,716	54,415,812	41,429,765	55,447,603	46,522,900	45,950,159	47
Investimentos	18,438,617	22,708,950	31,233,963	116,393,311	70,359,775	51,826,923	53

Anexo 12: Indicadores de Desempenho Financeiro da autarquia de Vilankulos

Princípios	Indicadores	2017	2018	2019	2022	2023	Média
Sustentabilidade	Receitas Próprias/ Desp. Correntes	35%	23%	32%	58%	45%	39%
	Receitas Correntes/ Desp. Correntes	65%	50%	58%	35%	18%	40%
Dependência	Receitas não Próprias/ Receitas Totais	79%	81%	80%	82%	77%	81%
	Ajuda+Sub.Gov/ Despesas Capital	113%	121%	83%	98%	100%	112%

Parceiros:



Norwegian Embassy



Reino dos Países Baixos

