

Capacitação para a descentralização fiscal em Benim

Introdução

Este documento de política baseia-se num relatório elaborado pela Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI) sobre as capacidades institucionais e de recursos humanos que se avistam ser necessárias para a descentralização fiscal no Benim. A CABRI estabeleceu uma parceria com o Ministério da Economia e das Finanças para pesquisar amostras de instituições do governo central e local, a fim de fazer um balanço das capacidades subjacentes para o exercício de várias funções associadas à descentralização financeira. Durante um período de três semanas em Dezembro de 2019, foram entrevistados informadores-chave de vários departamentos do Ministério da Economia e das Finanças, outros cinco ministérios da administração local, duas prefeituras e 17 municípios. Isto foi complementado por um inquérito entre 270 funcionários das administrações centrais e locais responsáveis por funções relacionadas com a descentralização financeira relativamente aos recursos humanos e às experiências de reforma. A secção que se segue contém um resumo das constatações da análise, seguida de uma secção sobre a interpretação das constatações, utilizando uma tipologia das capacidades administrativas. Este documento conclui com algumas reflexões sobre eventuais implicações de política.

Destaques da análise

Previsão e mobilização de receitas: a assessoria e o apoio técnico aos municípios por parte da administração central tem logrado resultados variados

As instituições da administração central continuam a desempenhar um papel fundamental na gestão do sistema descentralizado de administração no Benim. A administração central continua a controlar a previsão e da mobilização dos recursos. O elevado nível de erros nas

previsões das receitas municipais nos últimos anos levou a administração central a procurar melhorar a credibilidade orçamental ao nível dos municípios, ao introduzir uma fórmula uniforme para a previsão de receitas. Esta abordagem poderá contribuir para conter as previsões demasiado optimistas, em particular pelos municípios com fracas capacidades de tratamento e análise de dados. Contudo, a aplicação de uma fórmula uniforme em todas as áreas é vista pelas administrações locais como sendo demasiado sufocante para os municípios com capacidades internas razoáveis de inovação e introdução de novas fontes de receitas.

Outro factor crucial para a mobilização de receitas pelos municípios é o desempenho dos agentes responsáveis pela arrecadação dos impostos. Neste contexto, a capacidade do município no sentido de gerir a relação com esses agentes é fundamental para a mobilização de receitas. Por conseguinte, uma das condições impostas pela União Europeia, associadas ao apoio orçamental ao governo do Benim, é que sejam firmados acordos anuais entre a autoridade tributária e os municípios com vista a melhorar a cobrança de receitas e aprofundar a harmonização. Esta abordagem gerou resultados positivos: em 2020, 45 (dos 77) municípios assinaram tais acordos, tendo mais de 50% excedido as suas metas de receitas. À luz destes resultados, acordos semelhantes serão assinados entre o tesouro e os municípios.

Colaboração horizontal: não obstante um quadro legal propício, existem disparidades na agilização das abordagens municipais à cobrança de impostos e resolução de litígios

À medida que o poder vai sendo afastado do centro, algumas das funções de coordenação que eram realizadas pela administração central deverão ser substituídas por um mecanismo de coordenação horizontal entre os municípios. Existem razões de ordem económica e política que incentivam a colaboração entre os municípios a respeito

de uma série de assuntos, desde a cobrança de impostos até à construção de infra-estruturas. O Benim já dispõe do quadro legal que permite a coordenação horizontal. A Lei nº 2009-17 de 13 de Agosto, que prevê as modalidades da cooperação entre os municípios, rege a cooperação entre os municípios ao ponto de permitir que os municípios criem associações sem tributação própria ou associações mais profundas/federais à altura de administrar as suas próprias receitas tributárias. Contudo, parece existir pouca capacidade colectiva para a coordenação horizontal no domínio tributário entre os municípios, uma vez que muita desta responsabilidade reside na administração central. A par disto, existem poucos mecanismos formais para a resolução dos litígios relacionados com os limites municipais, quer seja no que respeita à partilha das receitas ou à delimitação do território.

Capacidades de recursos humanos: os funcionários das câmaras municipais revelam pouca motivação e uma propensão para optar por melhores oportunidades no sector sem fins lucrativos

O inquérito ao pessoal revela que a maioria dos técnicos afectos às finanças públicas e responsáveis pelas funções relacionadas com a descentralização acreditam que os colegas na mesma unidade não estão suficientemente motivados. Contudo, uma proporção muito mais elevada de funcionários, em particular nas instituições de administração central, reconhece que existem oportunidades de crescimento profissional na sua área e que o bom desempenho é reconhecido. Independentemente das oportunidades de crescimento, contudo, os baixos níveis de remuneração é um factor dissuasor para potenciais colaboradores ingressarem na função pública, sobretudo nos municípios. Os resultados revelam também uma elevada propensão para a rotatividade, sendo a experiência é um dos indicadores mais fortes da propensão para a rotatividade. É bastante preocupante que uma maioria significativa dos funcionários, particularmente nas administrações locais, acredita que o desfasamento das competências tem prejudicado o desempenho da sua unidade. Numa tentativa de assegurar o recrutamento com base no mérito a nível local, o governo exigiu que as administrações locais justifiquem cada recrutamento e obtenham autorização para recrutar para os perfis necessários do Ministério da Descentralização. Mas esta política é criticada pelos funcionários nas câmaras municipais por criar mais dificuldades em preencher as lacunas nas capacidades dos recursos humanos.

Interpretação dos principais resultados

As capacidades das instituições da administração central e municipal no sentido de implementar as reformas no domínio da descentralização financeira podem ser resumidas

ao aplicar as quatro categorias gerais de capacidades administrativas propostas por Lodge e Wegrich (2014): capacidades de execução, regulação, coordenação e análise¹.

Capacidades de execução

No contexto da descentralização fiscal, um dos aspectos que mais incide na prestação de serviços consiste na mobilização de receitas locais. Muitos municípios do Benim registam dificuldades em identificar sectores/áreas para a mobilização de recursos, e introduzir incentivos e acções de imposição das leis. Por conseguinte, a grande maioria dos municípios não geram recursos próprios suficientes para permitir a entrega dos bens públicos. Em parte, esta situação pode ser atribuída à heterogeneidade significativa das dotações e da eficiência entre os municípios. Contudo, apesar das diferenças nas dotações e a dependência significativa nas instituições da administração central, factores como o desfasamento das competências nos municípios podem afectar sobremaneira as capacidades de execução da administração local. As capacidades dos municípios em matéria da arrecadação de impostos também dependem das suas capacidades de gerir a relação contratual com os agentes de arrecadação (da administração central ou independentes).

Capacidades reguladoras

Várias instituições da administração central e as prefeituras foram incumbidas da supervisão no contexto da descentralização fiscal no Benim. Os municípios, por sua vez, foram incumbidos da regulação dos agentes de cobrança de impostos e outros prestadores de serviços operando a nível local. Tendo em conta as disparidades nas capacidades dos municípios para atrair e reter pessoal qualificado, alguns municípios podem ter dificuldade em criar as capacidades necessárias para regular os prestadores de serviços do sector privado na presença de assimetrias de informação. Em geral, as capacidades reguladoras exigem a existência de uma memória institucional suficiente, algo susceptível de ser prejudicado pela elevada taxa de rotatividade do pessoal, tanto a nível central como local. Soluções técnicas, como a “regie autonome” e o guiché único, em vias de serem implementadas nos municípios foram concebidos para melhorar as capacidades reguladoras e de execução dos municípios.

Capacidades de coordenação

A coordenação está no cerne das relações fiscais intergovernamentais. Como tal, as capacidades de coordenação vertical e horizontal são críticas para a descentralização fiscal. No entanto, os municípios do Benim não parecem possuir mecanismos institucionais

1 Lodge, M. & Wegrich, K. (2014). *The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press.

robustos para a coordenação dos assuntos fiscais entre si, nem para a resolução de litígios, independentemente de existir um quadro legal que visa agilizar esses esforços. Para efeitos da coordenação vertical, existem estruturas como a administração tributária, prefeituras e serviços descentralizados, dotados de vários níveis de mandatos de coordenação e de assistência. Porém, o desempenho fraco dos municípios no que tange à execução das dotações do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios (FADeC) é indicativo das lacunas na coordenação por parte dos serviços desconcentrados. Regra geral, os municípios ficam entregues a si próprios devido à falta de coordenação derivada da falta de incentivos e motivação, recursos limitados, mandatos pouco claros e informação tardia.

Capacidades analíticas

Normalmente, os governos centrais apresentam vantagens comparativas nas actividades analíticas, nomeadamente no domínio da análise a médio e longo prazo. Alguns municípios no Benim desenvolveram tecnologias sofisticadas de recolha de dados, enquanto outros mal recolhem dados sobre o potencial económico. Esta é uma das razões pelas quais o governo central tenta compensar as potenciais deficiências nas capacidades analíticas das administrações locais ao fornecer soluções pré-definidas, como uma fórmula de previsão de receitas. O nível relativamente baixo de recurso a consultores e de pessoal destacado ao nível da administração central é indicativo do potencial para fomentar capacidades analíticas próprias.

Implicações políticas

Previsão e mobilização de receitas

Os ganhos iniciais do recurso à informatização para fortalecer as capacidades de monitorização e melhorar a transparência poderão ser consolidados ao aprofundar essas reformas de forma a responderem às necessidades locais e serem adaptadas às diferentes condições. Para além da introdução de soluções informáticas, o afinamento dos contratos baseados no desempenho com os agentes de cobrança de impostos com base em evidências empíricas, poderá contribuir para melhorar as capacidades de mobilização de receitas.

Coordenação vertical e horizontal

Coordenação vertical: Será vantajoso aumentar os recursos disponíveis às estruturas administrativas desconcentradas (EAD) a fim que estas possam desempenhar o seu papel consultivo de forma mais eficaz. Mas isto deve ser acompanhado de outras reformas destinadas a permitir a responsabilidade partilhada entre os municípios e as EAD pela execução orçamental. O governo poderá explorar a viabilidade de proporcionar mais incentivos para o reforço das capacidades de coordenação, introduzindo contratos baseados no desempenho entre os serviços de tributação, o tesouro, e os serviços de contratação pública, de uma parte, e os municípios, da outra parte.

Coordenação horizontal: Os municípios devem ter acesso a instrumentos organizacionais robustos para a coordenação entre municípios e a resolução de litígios. A este respeito, o papel da Associação Nacional de Municípios do Benim (ANCB) é vital para facilitar a colaboração entre municípios. O reforço do papel da ANCB na prestação de assistência técnica aos municípios para efeitos da coordenação horizontal permitiria que os municípios avaliassem o seu potencial fiscal, identificassem áreas de mobilização de recursos e harmonizassem a tributação entre eles.

Melhorar as capacidades dos recursos humanos

Tendo em conta que a resolução das dificuldades relacionadas com os recursos humanos poderá vir a exigir recursos substanciais e intervenções multifacetadas, as administrações centrais e locais podem beneficiar de uma concentração na optimização da utilização dos recursos existentes a curto prazo. Por exemplo, a fim de aumentar as competências analíticas nos municípios em áreas como a previsão de receitas ou soluções informáticas, os municípios poderiam beneficiar de um apoio estruturado da administração central a curto prazo. De igual modo, pode ser explorado um mecanismo institucionalizado de partilha de competências entre municípios, a saber das competências escassas em áreas como a informática e a análise de dados. Com base nas lições das transformações originadas pela pandemia da Covid-19, os municípios nas áreas mais recônditas poderiam recorrer aos serviços de pessoal altamente qualificado na modalidade de teletrabalho.



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Para informações sobre a CABRI, contactar:

CABRI Secretariat

Cnr John Vorster & Nellmapius Drive, Centurion, 0062
South Africa

Telephone: +27 (0)12 492 0022

Email: info@cabri-sbo.org

www.cabri-sbo.org