



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Licenciatura em Administração Pública

**Análise da Eficácia de Aproveitamento do Potencial Tributário da Taxa por
Actividade Económica no Município de Maputo – (2015 - 2019)**

Licenciando: Arlindo Amosse Covane

Supervisor: Eduardo Jossias Nguenha, MA

Maputo, Março de 2022

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Licenciatura em Administração Pública

Arlindo Amosse Covane

Análise da Eficácia de Aproveitamento do Potencial Tributário da Taxa por Actividade
Económica no Município de Maputo – (2015 - 2019)

Trabalho de fim de curso apresentado em
cumprimento parcial dos requisitos exigidos para
obtenção do grau de Licenciatura em Administração
Pública na Universidade Eduardo Mondlane.

Maputo, Março de 2022

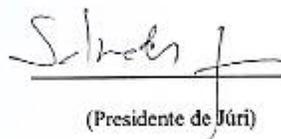
Folha de Aprovação

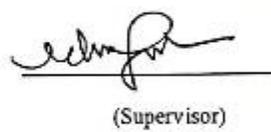
Trabalho de fim de curso apresentado em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública.

Este trabalho foi aprovado no dia 21 de Março de 2022 por nós membros do Júri examinador da faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane com 15 valores.

Aprovação de Júri


(Oponente)


(Presidente de Júri)


(Supervisor)

Maputo, Março de 2022

Sumário

Declaração de Honra.....	i
Dedicatória.....	ii
Agradecimentos	iii
Epígrafe	iv
Lista de Abreviaturas e Siglas	v
Índice de Tabelas, Figuras e Equações.....	vi
Resumo	vii
<i>Abstract</i>	viii
CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Contextualização.....	2
1.2. Objectivos do Estudo	5
1.2.1. Objectivo Geral.....	5
1.2.2. Objectivos Específicos	5
1.3. Delimitação do Tema	5
1.4. Justificativa e Relevância do Estudo.....	6
1.5. Problema de Pesquisa.....	6
CAPÍTULO II: METODOLOGIA.....	9
2.1. Natureza da Pesquisa	9
2.2. Método de Abordagem.....	9
2.3. Método de Procedimento	10
2.4. Técnica de Recolha de Dados.....	10
2.5. Tratamento de Dados	11
2.6. Amostra.....	12
2.7. Variáveis da Pesquisa.....	12
CAPÍTULO III: QUADRO CONCEPTUAL E TEÓRICO	13
3.1. Definição de Conceitos	13
3.2. Enquadramento Teórico	15
CAPÍTULO IV: REVISÃO DA LITERATURA	18
4.1. Importância da Utilização do Potencial da Receita Própria	18
4.2. Elementos Essenciais da Taxa por Actividade Económica	19
4.3. Métodos de Estimativa de Eficácia da TAE.....	21

4.4. Modelo de Análise	23
CAPÍTULO V: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	25
5.1. Apresentação do Município de Maputo	25
5.1.1. Estrutura Organizacional do Conselho Municipal de Maputo.....	26
5.1.2. Estrutura Financeira do Município de Maputo e Importância Relativa da TAE na Composição da Receita própria.....	28
5.2. A Taxa por Actividade Económica.....	32
5.2.1. Enquadramento Legal da Taxa por Actividade Económica	32
5.2.2. Processos e Procedimentos de Gestão Tributária da TAE.....	33
5.2.3. Estimação dos Rácios de Avaliação de Eficácia da TAE.....	35
5.2.3.1. Rácio de Cobertura.....	35
5.2.3.2. Rácio de Cumprimento.....	37
5.2.3.3. Rácio de Avaliação.....	38
5.2.3.4. Eficácia de Aproveitamento do Potencial da TAE.....	38
5.2.4. Principais Obstáculos Associados ao Fraco Aproveitamento do Potencial da TAE.....	40
CAPITULO VI: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	44
6.1. Conclusões	44
6.2. Recomendações	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47
APÊNDICES	51
ANEXOS	58

Declaração de Honra

Declaro por minha honra que este trabalho de fim de curso nunca foi apresentado na sua essência para a obtenção de qualquer grau académico e que ele constitui o resultado da minha investigação, estando indicadas no texto e nas referências bibliográficas as fontes consultadas para sua elaboração.

O Licenciando

(Arlindo Amosse Covane)

Maputo, Março de 2022

Dedicatória

Com muito amor e carinho aos meus pais, Amosse Covane e Salda Massingue; aos meus irmãos, Zito Covane, Donaldto Covane, Sónia Covane e Ginoca Covane; e de maneira muito especial a minha pequena: Delaila.

Agradecimentos

Agradeço em primeiro lugar e acima de tudo, a DEUS pelo fôlego da vida.

Aos meus pais, Amosse Covane e Salda Massingue e aos de mais familiares pelo incentivo e apoio incondicional, meu muito obrigado!

Ao meu supervisor Eduardo Nguenha, pela orientação, dedicação e paciência durante a elaboração do trabalho, o meu mais sincero obrigado, e ao meu colega Vinódio Tamele pela predisposição em ler e apresentar valiosos comentários, agradeço imenso.

Expresso igualmente, os meus agradecimentos aos docentes do departamento de Ciência Política e Administração Pública, pelos valiosos ensinamentos dados durante a formação académica, especialmente ao Dr. Adelino Pimpão, minha fonte de inspiração, quem em mim, despertou a paixão pela área das Finanças Públicas.

Os meus agradecimentos são extensivos ao pessoal do Município de Maputo, que se dispôs em prestar entrevistas bem como na disponibilização de documentação relevante para a elaboração do presente trabalho, em especial ao Dr. Dinis Nhacume, Director Adjunto de Finanças, que sempre me tratou de forma carinhosa, meu muito obrigado! Ao Chefe José Cossa, responsável pelo departamento de receitas; à Dr. Farida Abdul, responsável pelo departamento de cadastro fiscal; ao Dr. Quive, responsável pela repartição de contencioso fiscal e aos 12 técnicos afectos nos sectores de cobrança, fiscalização e cadastro fiscal, agradeço-lhes do fundo do meu coração!

Aos meus irmãos de sempre, Zito Covane, Donaldto Covane, Sonia Covane e Ginoca Covane (não tenho palavras) vocês são meus amores, obrigado pelo vosso apoio do fundo do meu coração.

Aos meus colegas do curso e do grupo de estudos: Alfredo Marevie (meu eterno amigo), Abel Chau, Edrice Bié e Edson Machaieie, muito obrigado pelo companheirismo e pelo apoio constante, vocês foram decisivos na minha formação académica.

À minha esposa e companheira de sempre nessa longa caminhada, *Delaila Chivurri*, o meu muito obrigado pelo constante apoio, e por me aturares em todos momentos decisivos da minha vida.

A todos vocês que colaboraram para que pudesse chegar a este momento que constitui o culminar de uma fase e início de novos desafios, **MEUS MAIS SINCEROS AGRADECIMENTOS.**

Epígrafe

“As autarquias são ativos, soluções e motores do desenvolvimento econômico e social” (JOANCLOS, 2015).

Lista de Abreviaturas e Siglas

BAÚ	Balcão de Atendimento Único
BT	Base Tributável
CMM	Conselho Municipal de Maputo
CTA	Código Tributário Autárquico
CAE	Classificação das Actividades Económicas
DCF	Departamento de Cadastro Fiscal
DR	Departamento de Receitas
DUAT	Direitos de Uso e Aproveitamento de Terra
ET	Esforço Tributário
FCA	Fundo de Compensação Autárquica
FE	Fundo de Estradas
INE	Instituto Nacional de Estatística
FHIL	Fundo de Investimento de Iniciativa local
IASISA	Imposto Autárquico de Sisa
IAV	Imposto Autárquico sobre Veículos
IPA	Imposto Pessoal Autárquico
IPRA	Imposto Predial Autárquico
MIC	Ministério da Indústria e Comércio
PERPU	Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana
PRE	Programa de Reabilitação Económica
PROL	Programa de Reforma dos Órgãos Locais
PNE	Potencial Não Explorado
RCo	Rácio de Cobertura
RCu	Rácio de Cumprimento
RA	Rácio de Avaliação
STA	Sistema Tributário Autárquico
TAE	Taxa por Actividade Económica
TT	Taxa de Tributação

Índice de Tabelas, Figuras e Equações

Tabelas

Tabela 1: Principais Fontes de Receita Própria.....	4
Tabela 2: Principais Indicadores de Estimativa de Potencial Tributário	23
Tabela 3: Variação de Arrecadação da Receita Própria (2015 – 2019).....	30
Tabela 4: Importância Relativa da TAE na Estrutura da Receita Própria.....	31
Tabela 5: Índice de Factor de Categoria (Fa) da Actividade Económica	34
Tabela 6: Índice de Factor de Localização (Fl) da Actividade Económica	34
Tabela 7: Índice de Factor da Área (Fr) da Unidade económica.....	34
Tabela 8: Rácio de Cobertura da TAE.....	36
Tabela 9: Rácio de Cumprimento da TAE.....	37
Tabela 10: Matriz de Estimativa de Potencial Tributário da TAE	38

Figuras

Figura 1: Operacionalização das Variáveis	12
Figura 2: Aplicação da Teoria da Descentralização de Oates.....	16
Figura 3: Mapa de Município de Maputo	25
Figura 4: Estrutura Organizacional do Departamento das Receitas	27
Figura 5: Estrutura Financeira do Município de Maputo.....	29
Figura 6: Variação de Unidades Económicas Cadastradas por Ano	36
Figura 7: Variação de Esforço Tributário da TAE	39
Figura 8: Informatização da Gestão da Receita Própria	41

Equações

Equação 1: Estimção de Esforço Tributário (ET)	23
Equação 2: Estimção de Potencial Não Explorado (PNE)	23
Equação 3: Determinação de Valor Coletável da TAE	33

Resumo

O móbil e ponto de partida desta pesquisa é a convicção generalizada segundo a qual, maior parte das autarquias moçambicanas possuem um enorme potencial de recursos próprios que não é aproveitado, o que dificulta na última estância, a geração da receita própria e consequente legitimação das autarquias na sua função-chave de prestação de serviços públicos de qualidade a comunidade local. Na base deste pressuposto, a presente pesquisa procurou analisar a eficácia de aproveitamento do potencial tributário da Taxa por Actividade Económica no município de Maputo, tendo-se orientado na base da seguinte pergunta de partida: em que medida e grau de eficácia a utilização do potencial da TAE pelo Município de Maputo, contribui no aumento da receita própria? Por se tratar de um estudo de natureza quanti-qualitativa, os dados foram colhidos e analisados na base de modelo de estimativa de potencial tributário, que se centra nas informações financeiras e dados cadastrais do município complementado por entrevistas semiestruturadas feitas a 12 funcionários entre os quais, vereadores, directores, e técnicos municipais. Da análise feita, com recurso ao método de estimativa de potencial tributário, que avalia os três momentos (cobertura, arrecadação e avaliação) cruciais da administração da receita própria, o estudo chegou a conclusão que, apesar de o município ter um enorme potencial da TAE (cerca de 300 milhões de meticais por ano), do máximo possível só consegue aproveitar em média 14%, o que compromete a geração da receita própria e consequente legitimação do município na sua função-chave de prestação de serviços públicos. Entre principais factores associados ao fraco aproveitamento da TAE, o estudo aponta para a fraca cobertura do cadastro da TAE, influenciado pela (i) falta de meios técnicos e pessoal, sobre tudo, funcionários de campo para fiscalização, distribuição de notificações e avisos; (ii) falta de uma ferramenta tecnológica capaz de automatizar as principais etapas de gestão tributária da TAE; (iii) falta de penalizações de potenciais contribuintes não cadastrados; e (iv) fraca coordenação interinstitucional.

Palavras-chave: Descentralização Fiscal, Potencial Tributário, Esforço Tributário, Serviços Públicos Municipais.

Abstract

The motive and therefore the starting point of this research is the widespread conviction, according to which most Mozambican municipalities have an enormous potential of their own resources, which is not used, which makes it difficult to generate their own revenue and consequently legitimize the municipalities in its key role of providing quality public services to the local community. Based on this assumption, the research sought to analyze the effectiveness of taking advantage of the tax potential of the Tax for Economic Activity in the municipality of Maputo, having been guided by the following starting question: to what extent and degree of effectiveness does the use of the potential of TAE by the Municipality of Maputo contribute to increasing its own revenue? As it is a study of nature quantitative-qualitative, the data were collected and analyzed on the basis of a model of tax potential estimation, which focuses on the municipality's financial information and cadastral data, complemented by semi-structured interviews with 12 officials, including councilors, directors, and municipal technicians. From the analysis carried out, using the tax potential estimation method, which assesses the three crucial moments (coverage, collection and evaluation) of the administration of its own revenue, the study reached the conclusion that, despite the municipality having enormous potential for TAE (around 300 million meticaís per year), from the maximum possible, it only manages to take advantage of an average of 14%, which compromises the generation of its own revenue and the consequent legitimacy of the municipality in its key function of providing public services. Among the main factors associated with the poor use of TAE, the study points out, (i) the weak coverage of the TAE registry, influenced by the lack of technical means and personnel, above all, field workers for inspection, distribution of notifications and warnings; (ii) lack of a technological tool capable of automating the main stages of TAE's tax management; (iii) lack of penalties for unregistered potential taxpayers; and (iv) weak interinstitutional coordination.

Key words: Fiscal Decentralization, Tax Potential, Tax Effort, Municipal Public Services.

CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO

O presente trabalho com tema, *Análise da Eficácia de Aproveitamento do Potencial Tributário da Taxa por Actividade Económica (TAE) no Município de Maputo – (2015 – 2019)*, enquadra-se no debate sobre descentralização fiscal e sustentabilidade financeira das autarquias moçambicanas.

O seu pressuposto parte da discussão sobre a percepção generalizada da subutilização das fontes de recursos próprios nas autarquias moçambicanas, facto que, contraria os propósitos da devolução de poder, que é tornar as autarquias em governos locais viáveis e financeiramente sustentáveis com recursos próprios para investimento e provimento local de serviços básicos de qualidade.

Na base destes pressupostos, o presente estudo pretende analisar a eficácia de aproveitamento do potencial tributário da TAE no município de Maputo, visto que, *a utilização eficaz da base tributária própria constitui um elemento crucial na construção de um estado em geral incluindo um estado local* (Weimer, 2012).

Nisso, é propósito deste estudo, mostrar evidências e as causas da baixa utilização do potencial tributário da Taxa por Actividade Económica no Município de Maputo e as suas implicações na geração da receita própria e consequente legitimação do município na sua função chave de prestação de serviços e na construção de um Estado local, viável e financeiramente sustentável.

Neste contexto, entendemos ser relevante analisar este tema, dado que, as autarquias são ativos, soluções e motores do desenvolvimento económico e social de um Estado, quando as autoridades locais aproveitam e exploram o seu potencial tributário com eficácia.

Em termos de organização, esta pesquisa é estruturada em Seis (6) capítulos centrais, nomeadamente: esta *breve introdução*, que apresenta os objetivos da pesquisa, a delimitação do tema, a justificativa, o problema de pesquisa e a questão de partida.

No segundo capítulo, segue a *metodologia*, que apresenta a natureza da pesquisa, o método de abordagem, método de procedimento, técnicas de recolha e tratamento de dados, o tipo de amostra usada para a pesquisa e a operacionalização das variáveis.

No terceiro capítulo será apresentado o *quadro conceptual e teórico*, onde são definidos os principais conceitos atrelados a esta pesquisa e indicada a teoria no qual o estudo irá emprestar as suas lentes analíticas.

No quarto capítulo, será apresentada a *revisão da literatura e o modelo de análise*; onde se discute de maneira empírica e aprofundada, a importância da maximização do uso e aproveitamento do potencial tributário da TAE e os seus métodos de estimativa.

No quinto capítulo, segue a *apresentação e análise de dados*; no último, as *conclusões e recomendações*.

1.1. Contextualização

O presente estudo enquadra-se no contexto do processo da descentralização que levou a criação das autarquias locais em Moçambique, fundada nos pressupostos segundo os quais, o desenvolvimento de um Estado só é possível aonde os governos são co-responsáveis por várias funções, entre os quais: a mobilização das receitas e a realização da despesa.

Segundo Cistac (2012), as condições favoráveis para o início deste processo, foram criadas a partir das reformas políticas, económicas e sociais implementadas desde 1987 com o lançamento do Programa de Reabilitação Económica (PRE) consolidado pela adopção de uma nova Constituição a 2 de novembro de 1990 e da assinatura do Acordo de Roma a 4 de outubro de 1992.

Com as condições criadas, em 1992 é aprovado o PROL que visava dotar os órgãos locais do Estado de uma autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que viria a ser posteriormente acompanhado pela Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro¹. Apesar dessas tentativas, esse pacote legislativo foi considerado inconstitucional, visto que, a constituição de 1990 não previa a existência das autarquias locais².

Foi nisso que a descentralização começou a ganhar novos contornos com a emenda constitucional aprovada em 1996³ com vista a introduzir um novo título (Título IV), “Governo local” (Canhanga, 2007 e Cistac, 2012). Já com as condições constitucionais estabelecidas, em 1997 é aprovado o pacote autárquico que culminou com a criação de 33 autarquias⁴ e a consequente institucionalização e implementação da municipalização em Moçambique. Em termos

¹ Lei n.º 3/94: Aprova o quadro institucional dos distritos municipais, B.R., 13 de Setembro de 1994, 2.º Suplemento, I Série - Nº 37

² CISTAC, G. (2012). Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local. Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono. Lisboa

³ Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro, onde, o n.º 1 do artigo 189 da CRM determinava que “o poder local compreende a existência de autarquias locais que poderão designar-se municípios ou povoações”

⁴ Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, aprova o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais

cronológicos, foram criados até à data 53 municípios e vilas, em três fases, nomeadamente: 1997: 33; 2008: 10; 2013: 10 (Canhanga, 2015).

Nisso, o reconhecimento das autarquias em Moçambique foi acompanhado pela atribuição de certas responsabilidades⁵, entre os quais, a prestação de serviços básicos locais, como Educação, Saúde, Transporte e Comunicação, Infraestrutura e Saneamento Básico.

Para que se garantisse a realização das competências acima, o governo central concedeu às autarquias locais, um quadro fiscal próprio com base na autonomia financeira e jurídica, um sistema fiscal autárquico, que prevê quatro fontes de financiamento, com destaque a receitas próprias que integram uma variedade de impostos autárquicos, e taxas de usuário de serviços, e transferências do estado, que integram as transferências discricionárias e não discricionárias (Schiler et *al.*, 2018).

As transferências do Estado complementam a base própria de tributação das autarquias e são feitas pelo governo central através do Fundo de Compensação Autárquica (FCA); Fundo de Investimento de Iniciativa Local (FIIL); o Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (PERPU), para onze municípios (cidades-capitais), e o Fundo de Estradas (FE).

Por sua vez, as receitas próprias provem do esforço dos municípios na exploração das suas bases tributárias própria e são as fontes autárquicas mais importantes por ser através dessas, que se garante a legitimação das autarquias no exercício das suas funções essenciais e na razão pela qual foram criadas pelo legislador em 1997 (Weimer, 2012).

Com uma série de instrumentos fiscais, as autarquias passaram a ter potenciais recursos para financiar as suas despesas nas seguintes áreas: cuidados primários de saúde, saneamento básico, educação, urbanização, construção, habitação e entre outras áreas. Contudo, para cobrir esta gama de serviços, passa por uma exploração eficaz desta serie de instrumentos (fiscais e não fiscais), os quais mapeamos na tabela que segue.

⁵ Artigo 27.º da Lei n.º 1/2008 define as responsabilidades.

Tabela 1: Principais Fontes de Receitas Próprias

<i>Fonte de receita própria</i>	<i>Tipo de receita</i>
Imposto Pessoal Autárquico (IPA)	Fiscal
Imposto Predial Autárquico (IPRA)	Fiscal
Imposto Autárquico de Sisa (ISISA)	Fiscal
Imposto sobre Veículos (IAV)	Fiscal
Uso do solo autárquico (DUAT)	Não fiscal
Taxa por Actividade Económica (TAE)	Não fiscal
Taxa de Publicidade	Não fiscal
Uso de espaço público (Mercados e Feiras)	Não fiscal
Recolha, depósito e tratamento de lixo	Não fiscal
Outras taxas, tarifas, licenças e contribuições de Melhoria	Não fiscal

Fonte: elaborado pelo autor com base na Lei 1/2008 e Decreto 63/2008 (lei das finanças autárquicas e CTA)

Especificamente para TAE, nosso objecto de estudo, Weimer (2012) refere que esta inicialmente constava como imposto do STA (Sistema Tributário Autárquico), simultaneamente como uma receita fiscal prevista no Código Tributário Autárquico (Decreto 52/2000 de 21 de Dezembro) ora revogado.

Actualmente o novo Código Tributário Autárquico (Decreto 63/2008) prevê como uma receita não fiscal e consta do STA moçambicano, e, como tal, uma receita não fiscal que deve ser regulada segundo uma resolução aprovada pela assembleia municipal.

Na prática, segundo Weimer (2012), esta receita estabelecida em todas as autarquias, é arrecadada na base de uma taxa ou ‘quase imposto’ sobre a área da propriedade onde a actividade económica é exercida, sem, contudo olhar a facturação e a viabilidade económica da empresa.

De forma geral, a TAE é devida pelo exercício de qualquer actividade comercial ou industrial incluindo a prestação de serviços, na circunscrição territorial da respectiva autarquia, desde que seja exercida num estabelecimento, revestindo a natureza de porta aberta.

Estudos empíricos (Schiler *et al.*, 2018; Nguenha, *et al.*, 2017) apontam para a TAE, como uma das fontes autárquicas com um enorme potencial tributário em Moçambique, razão pela qual, a necessidade de estudar sobre o seu potencial no município de Maputo, com objectivos que descrevemos a seguir.

1.2. Objectivos do Estudo

O presente estudo tem como objectivos os seguintes:

1.2.1. Objectivo Geral

Analisar a eficácia na utilização do potencial tributário da Taxa por Actividade Económica pelo Município de Maputo.

1.2.2. Objectivos Específicos

- Descrever os processos e procedimentos de gestão da TAE no Município de Maputo;
- Estimar os rácios de cobertura, cumprimento e Aplicação da TAE no Município de Maputo; e
- Identificar os factores de constrangimento associados ao fraco aproveitamento do potencial da TAE no Município de Maputo.

1.3. Delimitação do Tema

Em termos temporais, o presente trabalho privilegiou o período compreendido entre 2015 a 2019 com objectivo de contribuir na actualização do debate em volta de questões ligadas a administração fiscal e sustentabilidade financeira das autarquias moçambicanas, especificamente para o grau de utilização e aproveitamento das bases tributárias próprias, visto que, ao longo do tempo nascem novos desafios inerentes ao tema em voga, que necessitam de novas lentes de abordagem.

Torna-se ainda relevante analisar este tema neste período, pelo facto de este ter sido o período em que se verificou o maior crescimento em alguns sectores-chave⁶ que exercem actividades de natureza económica na cidade de Maputo, o que de certa forma permitirá uma maior aferição do uso e aproveitamento do potencial tributário da TAE neste Município.

Em termos espacial, o estudo irá se realizar no município de Maputo, por ser uma autarquia que tem registado um crescimento exponencial de actividades de natureza económica, contribuindo desta forma para o sucesso da nossa análise. A escolha deve-se também a questão de racionalização de recursos e de forma a tornar exequível a nossa pesquisa.

⁶ Os anuários estáticos revistos no período de 2015 a 2019 apontam que actividade económica na cidade de Maputo cresceu em cerca de 40% no sector económico.

1.4. Justificativa e Relevância do Estudo

A escolha do tema deve-se ao facto do mesmo ser actual e de grande relevância por discutir aspectos inerentes à administração fiscal e sustentabilidade financeira das autarquias locais, elementos-chave para o sucesso da descentralização e da municipalização em Moçambique.

É também relevante, visto que, a sustentabilidade financeira dos municípios resultante de boa administração fiscal e/ou exploração das bases tributárias próprias, proporciona aos governos locais recursos substanciais para cobrir a gama de serviços e actividades sob a sua responsabilidade⁷ e consequente resolução de problemas próprios da sua comunidade e promoção do desenvolvimento local.

Desta forma, a análise deste tema é igualmente relevante para o curso de Administração Pública visto que, a utilização e aproveitamento eficaz da base tributária própria, torna os governos locais financeiramente viáveis e sustentáveis, o que contribui para a construção e fortalecimento do estado (local) na sua função chave de prestação de serviços públicos e na persecução do interesse colectivo.

De modo geral, o grande mérito do estudo é a sua aplicabilidade prática, pois indica áreas técnicas e variáveis relevantes para os gestores municipais, que desta forma podem e devem melhorar os seus instrumentos de gestão financeira e fiscal.

1.5. Problema de Pesquisa

Nos últimos tempos, o debate sobre sustentabilidade financeira e administração fiscal autárquica tem merecido grande atenção de vários estudiosos, em particular para a utilização e administração das bases tributárias próprias nas autarquias moçambicanas.

Esta atenção deve-se a percepção generalizada segundo a qual, *a base tributária própria e a sua utilização e administração no processo orçamental constitui um elemento chave na construção de um Estado em geral incluindo um Estado local* (Moore, 1998 *Apud* Weimer, 2012).

Contudo, a utilização e aproveitamento do potencial tributário nas autarquias moçambicanas se situa muito abaixo dos níveis esperados da receita própria necessária, o que dificulta a melhor

⁷A Lei 1/2008 de 16 de Janeiro atribui as autarquias locais as seguintes responsabilidades: prover água e saneamento, cuidados de saúde primária, de educação, construção e manutenção de estradas, gestão de resíduos sólidos etc.

prestação dos serviços aos munícipes e investimento em serviços públicos de qualidade. (Schiler *et al.*, 2018; Nguenha *et al.*, 2017; Weimer, 2012; Chimunuana, 2010).

Neste contexto, Weimer (2012), num estudo sobre “*A Base Tributária das Autarquias Moçambicanas: Características, Potencial e Economia Política*”, realizado em seis municípios com propósito de fazer uma radiografia fiscal das autarquias para identificar fontes de recursos próprios pouco explorados e as suas causas, chega a conclusão que, nas autarquias moçambicanas existe um enorme potencial de recursos não explorados, isto é, uma utilização parcial da base tributária em apenas 24% do máximo possível.

Por sua vez Nguenha *et al* (2012), numa análise do desempenho e de sustentabilidade financeira de municípios moçambicanos, valendo-se de vários indicadores, entre os quais o de “*empenho*”, (de interesse para este estudo) que se refere ao nível até ao qual um governo local explora os seus instrumentos próprios de receita para arrecadar recursos das suas bases próprias de receita, conclui que os municípios geram apenas 16% das suas receitas próprias a partir dos impostos, sendo este, mais uma evidência da subutilização das reservas fiscais autárquicas.

Especificamente para o nível de exploração do potencial tributário da TAE, Weimer (2012) no âmbito dos seus seis estudos de caso realizados em 2009 através do diagnóstico tributário chegou a conclusão que em média os seis municípios da amostra usam menos de 36% do seu potencial tributário da TAE, isto é, cerca de 64% de potencial não explorado.

Por outro lado, Nguenha *et al.* (2017) num estudo sobre empenho e potencial tributário dos municípios em Moçambique que tinha como estudo de caso os Municípios de Nampula e Quelimane, com objectivo de avaliar os esforços empreendidos pelos dois municípios - com os recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos disponíveis, na arrecadação da receita própria, chega a conclusão que os dois municípios, usam respectivamente 10% e 57% do potencial da TAE.

Nisso se percebe, que a exploração do potencial tributário nas autarquias moçambicanas se situa muito aquém das despesas necessárias para o seu funcionamento básico, o que dificulta a melhor prestação dos serviços às populações locais.

Segundo Schiler *et al.* (2018); Nguenha *et al.* (2017) e Weimer (2012) Essas dificuldades podem estar atreladas a diversos constrangimentos, entre os quais, o domínio da capacidade técnica

interna de estruturação, a organização e gestão de processos técnico-administrativos de tributação, a fraca coordenação interinstitucional interna e externa, o registo e actualização do cadastro dos contribuintes e o fraco controlo dos contribuintes no processo de arrecadação de receitas e a própria falta de consciência fiscal por parte de contribuintes.

Chegados até aqui e tendo em conta este conjunto de pressupostos, que nos levam ao entendimento segundo o qual, as autarquias locais não exploram o seu potencial tributário, embora tenham por lei o poder de o fazer e aumentar a receita própria, urge a necessidade de levantar para esta pesquisa, a seguinte pergunta de partida (PP): *em que medida e grau de eficácia a utilização do potencial da TAE pelo Município de Maputo, contribui no aumento da receita própria?*

CAPÍTULO II: METODOLOGIA

2.2. Natureza da Pesquisa

Esta pesquisa é de natureza “Quanti-Qualitativa”, que combina os métodos de pesquisa qualitativos e quantitativos com objetivo generalizar os resultados qualitativos, ou aprofundar a compreensão dos resultados quantitativos, ou corroborar os resultados dos dois métodos (Cabrera, 2011).

A combinação das informações quantitativas com o material qualitativo, colocam-nos numa boa posição, para primeiro, estimar através de informações quantitativas (dados financeiros e cadastrais do município de Maputo), o potencial tributário da TAE existente no município de Maputo e os seus respectivos níveis de aproveitamento, segundo, para entender através de informações qualitativas (entrevistas semiestruturadas), os reais constrangimentos associados ao fraco aproveitamento de potencial tributário da TAE no município de Maputo.

Esta abordagem também nos permite confrontar o entrevistado (gestores municipais) com dados empíricos e controlar em que medida a explicação dada corresponde e está em conformidade com o que os dados (quantitativos) sugerem.

2.3. Método de Abordagem

Quanto ao método de abordagem, privilegiou-se o método indutivo, proposto pelos filósofos, como Aristóteles, Francis Bacon e Galileu, que o definem como sendo aquele que parte de premissas verdadeiras para chegar em conclusões que podem ou não serem verdadeiras. Nesse sentido, a indução acrescenta informações novas nas premissas que foram dadas anteriormente, é, no entanto, um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas (Lakatos, 2003).

Privilegiou-se este método de abordagem, visto que, o presente estudo parte de três estudos particulares⁸, que gravitam na ideia segundo a qual, o potencial tributário nas autarquias moçambicanas não é explorado com eficácia (verdade particular) com esta verdade sobre a

⁸ Empenho e Potencial Tributários dos Municípios em Moçambique: estudo de casos de Nampula e Quelimane; A Base Tributaria das Autarquias Moçambicanas: Características, Potencial e Economia Política; O Potencial Tributário das Autarquias Locais em Moçambique – estudo dos municípios de Catandica, Dondo, Gorongosa, Inhambane e Manica

subutilização das bases tributárias, o estudo procura compreender a eficácia de aproveitamento do potencial da TAE no município de Maputo, afim de inferir uma verdade geral sobre o aproveitamento do potencial tributário nas autarquias locais.

Resumindo, através de estudos empíricos e particulares, chegamos a conclusão que há um subaproveitamento de recursos próprios nas autarquias moçambicanas, para tal, servindo-se deste anunciado particular, pretende-se chegar a conclusões sobre o aproveitamento das receitas próprias, no município de Maputo, afim de acrescentar informações novas nas premissas que foram dadas anteriormente.

2.4. Método de Procedimento

O método de procedimento no qual a pesquisa se apoia, é aquele que parte do princípio de que qualquer caso que se discute além da superfície dos factos e com sistematização, pode ser significativo para a compreensão de muitos outros, isto é, pode ser representativo de muitos outros casos semelhantes que é, no entanto, o método monográfico ou estudo de caso.

Segundo Gil (1999), este método consiste no estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, com a finalidade de obter generalizações. Caracteriza-se por descrever um evento ou caso de uma forma longitudinal, isto é, pressupõe um estudo aprofundado de uma unidade individual, tal como: uma pessoa, um grupo de pessoas, uma instituição, um evento cultural, etc.

Particularmente para este estudo, usamos o método monográfico ou estudo de caso para analisar e estudar de maneira aprofundada a eficácia do aproveitamento do potencial tributário da TAE pelo Município de Maputo (unidade individual) a fim de ter as conclusões deste como significativo para a compreensão de muitos outros Municípios de Moçambique.

2.5. Técnica de Recolha de Dados

Segundo Lakatos (2003), a técnica de recolha de dados é considerada como um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência, é, também, a habilidade para usar esses preceitos ou normas, na obtenção de um propósito, corresponde portanto, a parte prática da colecta de dados. Apresentam duas grandes divisões: documentação *indirecta*, abrangendo a pesquisa documental e a bibliográfica, e documentação *directa* abrangendo os meios usados no campo para a recolha de dados.

Para o presente estudo, foram usadas as três técnicas de pesquisa acima mencionadas, onde para *pesquisa bibliografia*, recorreu-se ao conjunto de literatura especializada sobre finanças públicas locais, incluindo relatórios de estudos sobre finanças municipais em Moçambique; para *pesquisa documental*, foram consultadas as contas gerências, os relatórios de execução orçamental, a legislação autárquica, o cadastro de BAU de Governo da Cidade de Maputo e os relatórios estatísticos do INE, que nos permitiram a estimação do potencial tributário da TAE no Município de Maputo.

Por último, *a recolha de dados no campo* baseou-se o uso de entrevistas e inquéritos que continham questionários semiestruturados (abertos e fechados) que nos permitiram identificar os reais constrangimentos associados ao fraco aproveitamento de potencial tributário da TAE.

2.6. Tratamento de Dados

Por se tratar de uma pesquisa de natureza quantitativa e com alguns elementos qualitativos, para tratamento de dados, recorreu-se a “*Matriz Agregada de Estimativa do Potencial Tributário*” complementado pelo método de análise de conteúdo.

A Matriz Agregada de Estimativa do Potencial Tributário é um instrumento no qual, é sistematizada a informação de estimativas de principais indicadores usados para aferir o grau de eficácia e aproveitamento de uma fonte de receita. A matriz foi aplicada em pelo menos três estudos (Chimunuane, 2010; Weimer, 2012; Zumpano,2013) sobre o potencial tributário das autarquias Moçambicanas⁹.

Por seu turno, a matriz foi complementada pela *análise de conteúdo*, que compreende na análise de forma sistemática da descrição das mensagens e das atitudes atreladas ao contexto da enunciação, bem como as inferências sobre os dados colectados. (Cavalcante *et al.*, 2014).

De forma geral, a aplicação da *Matriz Agregada de Estimativa do Potencial*, permitiu-nos sistematizar e interpretar os principais rácios (Cobertura, Cumprimento, Avaliação) de estimativa de eficácia e aproveitamento do potencial tributário da TAE, por outro lado, a análise de conteúdo

⁹ A matriz agregada de estimativa de potencial tributário foi aplicada em estudos que incidiram sobre as seguintes autarquias: Beira, Cuamba, Marromeu, Nacala, Ribáue e Vilankulo, Catandica, Dondo, Gorongosa, Inhambane, Manica e Maputo

permitiu-nos sistematizar e interpretar as mensagens das entrevistas sobre os obstáculos associados ao fraco aproveitamento do potencial tributário da TAE.

2.7. Amostra

O estudo privilegiou o tipo de amostra não-probabilística, e foram seleccionados de forma intencional cerca de 12 funcionários afectos nos postos de cobranças existentes no município de Maputo. Igualmente foram seleccionados quatro funcionários responsáveis pela gestão tributária, sendo a destacar um responsável pelo departamento de receitas; um responsável pelo departamento de cadastro fiscal; um responsável pela direcção do serviço Municipal de planificação e Finanças; por fim, foi entrevistado o responsável pela repartição de contencioso fiscal e fiscalização.

2.8. Variáveis da Pesquisa

Para esta análise considerou-se fundamentais duas variáveis, sendo a variável independente (a eficácia do aproveitamento do potencial tributário da TAE) e a variável dependente (o aumento da receita própria e consequente melhoria na prestação de serviços municipais).

A operacionalização destas variáveis dão-se pela premissa, segundo a qual, quanto maior for a eficácia do município no aproveitamento do potencial tributário TAE, maior será a receita própria, e consequente legitimação do município na sua função chave de prestação de serviços públicos locais.

Figura 1: Operacionalização das Variáveis



Aumento da Receita Própria e consequente melhoria na prestação de serviços municipais

CAPÍTULO III: QUADRO CONCEPTUAL E TEÓRICO

3.1. Definição de Conceitos

Para uma melhor compreensão do estudo, será necessário a definição dos principais conceitos atrelados a presente pesquisa: Descentralização fiscal, Receitas próprias, Potencial Tributário, Esforço Tributário e Eficácia.

3.1.1. Descentralização Fiscal

Tal como referimos na introdução, o presente estudo enquadra-se no debate sobre descentralização fiscal, definida por Bahl, (2008) como sendo o processo de transferência orçamentária do governo central para governos subnacionais eleitos, a fim de conceder deles o poder de tomar decisões sobre as receitas e despesas.

De acordo com o autor, a descentralização fiscal, mais que, uma simples transferência de poderes, é a devolução de poder decisório do nível central do Estado aos cidadãos, através do empoderamento dos governos locais na capacidade de mobilização de receitas próprias ou não, para financiamento da despesa.

Por sua vez, o BM (2009) define a descentralização fiscal como um conjunto de regras que definem o papel e as responsabilidades entre os diferentes níveis de governação em termos de funções fiscais, nomeadamente, o ciclo de planificação orçamental, a execução do orçamento, a geração de receitas e financiamento.

Para o propósito deste estudo, interessa a função da geração de receitas próprias, pois este depende do esforço que os municípios empreendem na exploração do seu potencial tributário, que é, no entanto, o objecto desta pesquisa.

3.1.2. Receitas próprias

Segundo Nguenha *et al.* (2012), estas consistem em todas as receitas associadas aos impostos (receitas fiscais), taxas, licenças, e tarifas / obrigações (receitas não fiscais), bem como na receita proveniente de (i) transferências de propriedade própria, (ii) prestação de serviços próprios, (iii) rendimento de bens fixos e móveis (aluguer de bens móveis, equipamento, máquinas e aluguer de bens fixos e privilégios do uso da terra) e (iv) rendimento de investimento de capital (participações financeiras).

3.1.3. Potencial Tributário

Para maior compreensão do conceito, *potencial tributário*, faz-se necessário num primeiro momento perceber o que venha a significar o termo *potencial*. Segundo Souza (2010), potencial refere-se aquilo que é possível, mas ainda não é real, é, no entanto uma linha imaginária que se pode atingir mediante os recursos disponíveis de uma pessoa ou coletividade.

Com base nesta definição, o autor define *potencial tributário*¹⁰, como sendo, a grandeza numérica de tributo, que pode ser arrecadado pelo Estado (local) em determinado horizonte de tempo observando a sua legislação; o adimplemento voluntário do contribuinte; os meios tecnológicos preventivos assim como as forças técnica e jurídicas disponíveis para ações combativas.

Para Kelly (2000), o potencial tributário seria em termos simples, a receita possível de arrecadar nas condições económicas e técnicas prevalecentes e com os meios disponíveis.

Das duas definições sobre o *potencial tributário*, pode-se depreender dos seguintes elementos: (i) quantidade numérica de unidades/contribuintes tributáveis; (ii) capacidades técnicas e jurídicas disponíveis; e (iv) condições económicas prevalecentes.

3.1.4. Esforço Tributário

Para se otimizar o potencial tributário existente dentro de uma autarquia, exige-se das autoridades locais um esforço em termos de cobrança e arrecadação dos tributos para financiamento das suas despesas, daí a importância que se dá ao termo *esforço tributário*.

Mas, o que é esforço tributário? Segundo Weimer (2012) é um indicador que exprime a relação entre a receita arrecadada no presente e a receita possível de arrecadar nas condições económicas prevalecentes.

Isto é, o esforço tributário de uma autarquia seria aquilo que o município consegue arrecadar no total do potencial fiscal que dispõe (dos contribuintes cadastrados assim como dos contribuintes não registados ou cadastrados) no território municipal.

¹⁰ Extraído, de Souza, P. (2010), *Potencial Tributário: para que serve* in: previsão e análise do desempenho das receitas estaduais.

3.1.5. Eficácia

Conforme aludido na introdução, a presente pesquisa tem por objectivo, analisar a eficácia de aproveitamento do potencial tributário da TAE pelo município de Maputo, para tal, faz-se necessário a compreensão do conceito de eficácia num contexto organizacional.

Segundo Maximiliano (2000), pode-se conceituar a eficácia como sendo a relação entre resultados e objetivos, o ambiente, suas necessidades e desafios, e capacidade de resolver um problema.

Por sua vez, Bio (1996), define eficácia como sendo a capacidade de “fazer as coisas certas” ou de conseguir resultados, isto é, inclui a escolha dos objetivos mais adequados e os melhores meios de alcançá-los. Para o autor, os gestores eficazes selecionam as “coisas certas” para fazer e os métodos certos” para alcançá-las”.

Por ultimo, Daft (1999), concebe o conceito de Eficácia como sendo abrangente, e que implicitamente leva em consideração um leque de variáveis tanto do nível organizacional como do departamental, e a mesma, avalia a extensão em que os múltiplos objetivos – oficiais ou operativos – foram alcançados.

Das definições apresentadas, importa para esta pesquisa a concepção da eficácia como sendo a capacidade dos governos locais de resolver um problema específico, tendo em conta o ambiente, suas necessidades e desafios.

3.2. Enquadramento Teórico

Para análise e interpretação deste estudo, prevalece a ideia segundo a qual, a exploração da base tributária dos municípios no seu potencial real existente, torna as autarquias em governos locais viáveis e financeiramente sustentáveis, com recursos substanciais para investimento e satisfação das necessidades das populações locais (Weimer 2012).

O substrato deste argumento segundo Nguenha (2020), é o que a literatura chama de “*teorema de Descentralização fiscal de Oates*¹¹”, segundo o qual o bem-estar social de uma determinada comunidade é maximizado quando bens públicos localmente demandados são fornecidos pelos

¹¹Teorema da Descentralização Fiscal de Oates, é uma teoria atribuída ao Wallece Oats, professor universitário de economia da Universidade de Maryland, pelas suas importes contribuições sobre descentralização fiscal em 1972.

governos locais das respectivas circunscrições territoriais por estes estarem bem posicionados que governo central.

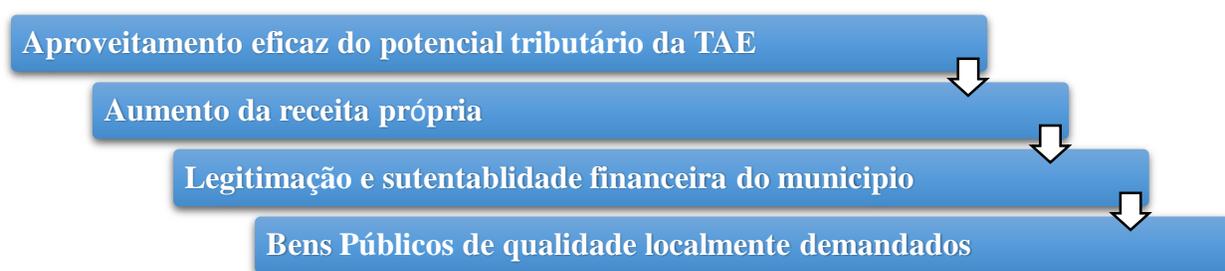
Outro aspecto favorável na concepção de Oates, diz respeito à maior participação e fiscalização da população nas decisões do governo local, pois, se os gastos públicos locais são financiados por taxas ou impostos cobrados dentro da própria comunidade, os contribuintes ficarão mais atentos para verificar se o seu dinheiro esta sendo utilizado em projetos com uma boa relação custo-benefício (Bahl, 2008).

No entanto, os governos locais em países em via de desenvolvimento, são ainda fortemente financiados pelo governo central através de transferências devido à fraca capacidade institucional na exploração das bases tributárias próprias, o que torna as autarquias, financeiramente insustentáveis para cobrir a gama de serviços sob a sua responsabilidade (Fjeldstad & Therkildsen, 2008).

Neste contexto, a *concepção de Oates* é oportuna para a análise e interpretação da presente pesquisa, pois, para que haja bens públicos localmente demandados pelos governos locais, e conseqüente legitimação dos governos locais, passa pela maximização e aproveitamento eficaz do potencial tributário existente nas autarquias.

A aplicação da teoria da *descentralização fiscal de Oates* para presente pesquisa, pode ser bem compreendida na lógica apresentada na figura que se segue.

Figura 2: Aplicação da Teoria da Descentralização Fiscal de Oates na Pesquisa



Fonte: adaptado pelo autor com base na teoria da *Descentralização Fiscal de Oates*.

Em linhas mestras, a figura mostra a aplicação da teoria da Descentralização Fiscal de Oates e ilustra a relação do estudo (eficácia do aproveitamento do potencial da TAE) com as premissas da teoria em alusão, segundo os quais a maximização do potencial tributário proporciona aos governos locais um aumento substancial da receita própria e conseqüente sustentabilidade

financeira do município que por sua vez contribui na alocação de bens públicos de qualidade e na maior participação das comunidades na tomada de decisões do governo local.

Chegados ate aqui, é propósito deste estudo e, na base desta teoria perceber em que medida e grau de eficácia o aproveitamento da TAE contribui no aumento da receita própria e consequente legitimação do município na promoção do bem-estar das comunidades locais.

CAPÍTULO IV: REVISÃO DA LITERATURA

Nesta parte da pesquisa, prioriza-se uma breve discussão em torno da importância da maximização e aproveitamento da receita própria, de seguida efectua-se um debate sobre alguns elementos, essências da TAE e por último, o método de estimativa usado para medir a sua eficácia, alicerçada em alguns estudos empíricos.

4.1. Importância da Utilização do Potencial da Receita Própria

Dentre estudos revistos, autores como Bahl (2008); Weimer (2012); Martinez-Vasquez (2015); Nguenha *et al.* (2017); Bunk *et al.* (2017), Schiler *et al.* (2018), entre outros, apontam para a maximização da utilização do potencial tributário pelos governos locais, como sendo elemento de capital importância na legitimação, desenvolvimento (local) e promoção do bem-estar social, pois, quanto mais capacidade os governos locais têm de obter as receitas a partir das suas bases tributárias próprias, maior será: (i) a eficácia e efetividade de gestão financeira; (ii) a capacidade de investimento em serviços municipais de qualidade; (iii) a responsabilização horizontal (prestação de contas aos munícipes, os principais financiadores).

Segundo Smok (2015), está adicionalmente nas receitas próprias, a possibilidade dos gestores municipais tomar decisões de cunho fiscal e extrafiscal, já que não podem em relação às receitas vinculadas ou aos repasses governamentais. Dessa forma, deve a administração municipal ser mais efetiva, buscando uma melhoria na realização do inteiro potencial tributário e captação das receitas próprias pelo compromisso de bem arrecadar através da justiça fiscal.

No entanto, para se assegurar a realização do inteiro potencial tributário, Weimer (2012) sugere um investimento na capacidade institucional de arrecadar e administrar os recursos próprios, isto é, recursos humanos, meios técnicos e informáticos. Entre estes factores, o autor ressalta a formação e retenção de técnicos municipais em matéria fiscal e gestão financeira.

Por seu turno, Brautigam (2008) ressalta factores relacionados a forma como os governos tributam os seus cidadãos, padrões de confiança e moral fiscal como sendo determinantes na exploração e geração de receitas próprias. De acordo com a autora, a capacidade dos governos cobrar impostos, depende da disposição das pessoas para pagá-los e, tal disposição passa por confiança que os cidadãos desenvolvem com as autoridades locais, isto é, a medida em que os contribuintes

acreditam que os governos gastam o seu dinheiro de forma prudente e/ou o gastam em bens públicos que os beneficiarão, resultante de um sistema de receita local transparentes e justa.

Neste sentido, Bird (2010) em seu artigo *Smart Tax Administration*, vê como forma de assegurar tais padrões de confiança, na mudança do foco organizacional no sentido de ver o contribuinte como um cliente que necessita de bons serviços, pois, quanto melhor for a prestação de serviços, na forma de mecanismos de cobranças simples e transparentes, maior será a probabilidade de o contribuinte cumprir, na medida em que lhe for mais conveniente.

A partir deste entendimento, trata-se a seguir dos elementos essenciais da TAE e os métodos usados para medir a sua eficácia.

4.2. Elementos Essenciais da Taxa por Actividade Económica

Para melhor ter-se um entendimento do estudo, cumpre-se nesta subsecção, discutir-se alguns elementos essenciais da Taxa por Actividade Económica, olhando para o seu contexto internacional e nacional.

A TAE no contexto internacional se aproxima ao que, a literatura chama de *tax business* (imposto sobre negócio), que recai sobre empresas que exercem qualquer actividade de natureza económica, um dos exemplos é o Imposto Sobre Serviços (ISS) no Brasil, que toma em conta a facturação das empresas. Este imposto segundo Gomes (2018), incide sobre a prestação de serviços empresariais ou de profissionais autônomos e apresenta diferentes modalidades de pagamento a depender do tipo de empresa, e da alíquota definida por cada município.

Segundo Afonso *et al.* (2000) *apud* Weimer (2012), no final da década noventa no Brasil, o ISS representava uma das fontes autárquicas mais expressivas e com maior potencial tributário, o que contribui no crescimento do volume de recursos próprios em 197% do valor. De acordo com o autor, o crescimento médio anual da receita municipal própria foi tão dinâmica, que superou a taxa de crescimento tributário estadual e federal em cerca 2 a 3 vezes.

Entre diversas iniciativas que contribuíram no aumento da receita própria proveniente do ISS, o autor destaca, a função repressiva da fiscalização, que desincentiva a sonegação e

inadimplência¹², que foi coadjuvado pela utilização de tecnologias de informação, que proporcionaram mais efetividade na sua cobrança e fiscalização.

A nível doméstico, a Taxa por Actividade Económica é definida pelo Código Tributário Autárquico (Decreto 63/2008 de 30 de Dezembro), como aquela, revestida de natureza de “licença de porta aberta”, sendo devida pelo exercício de qualquer actividade de natureza comercial ou industrial, incluindo a prestação de serviços, no território da respectiva autarquia, desde que exercida num estabelecimento.

Na configuração do mesmo Código, a Taxa por Actividade Económica é aplicada relativamente a cada estabelecimento, sendo devida por determinado quantitativo certo, graduado em função dos seguintes factores: (i) Natureza da actividade exercida; (ii) Localização do estabelecimento; e (iii) Área ocupada.

À Assembleia Municipal cabe deliberar em matéria de tipificação dos estabelecimentos sujeitos a tributação, atendendo aos factores atrás aludidos, e bem assim quanto aos mecanismos específicos de lançamento e fiscalização do correspondente tributo, e fixar as taxas a vigorar em cada ano, graduadas em função do critério acima enunciado, não podendo exceder, relativamente a cada estabelecimento, um quantitativo máximo equivalente a 20 vezes o valor mensal do salário mínimo nacional para os trabalhadores da indústria (ACIS, 2011).

A especial natureza deste tributo, que não reúne um dos elementos essenciais de tipificação de uma “taxa”, designadamente ao não ter por correspondência uma contraprestação directa por parte da administração autárquica, justifica a sua configuração autónoma no actual Código Tributário Autárquico.

Segundo Weimer (2012), a TAE não tem também, uma alíquota uniformizada para todas autarquias, pois cabe a cada uma delas regularizar esta receita através do seu próprio Código de Postura. De acordo com o autor, na prática, esta receita, estabelecida em todas as autarquias, é arrecadada na base de uma taxa ou ‘quase imposto’ sobre a área da propriedade onde a actividade económica é exercida, sem, contudo olhar à facturação e à viabilidade económica da empresa, desta forma, esta taxa representa um tipo “quase imposto” relacionado com o IPRA.

¹² A inadimplência acontece quando ocorre um descumprimento de uma obrigação, geralmente financeira ou fiscal.

O autor, salienta também, o facto desta taxa aumentar claramente a carga fiscal para as empresas, tomando em conta que estas não apenas estão sujeitas à cobrança do IPRA municipal, mas também do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRPC) para empresas, uma receita do governo central.

Em Moçambique, este é um dos tributos mais expressivos em termos de potencial tributário, contudo, segundo Chimunuane *et al.* (2010), é também uma das fontes ignoradas e pouco explorada, o que compromete o aumento da receita própria e consequente legitimação do governo (local) na sua função chave de prestação de serviços de qualidade a comunidade local.

Com este pressuposto, discute-se a seguir os métodos de estimativa de eficácia do aproveitamento das fontes de receita própria, com destaque a TAE.

4.3. Métodos de Estimativa de Eficácia da TAE

Levando em consideração que a preocupação deste estudo é com “eficácia” do aproveitamento do potencial tributário da TAE, é importante perceber na íntegra, os métodos usados para estimar a eficácia de aproveitamento de uma fonte de receita própria, pelas autarquias locais.

Com efeito, na literatura empírica sobre finanças autárquicas há uma variedade de métodos de estimativa usados para medir o esforço de um governo local na exploração de receitas próprias, entre os quais, Nguenha *et al* (2012) numa análise *sobre o desempenho financeiro das autarquias locais*, usa seis indicadores para avaliar o desempenho do governo local, com destaque a seguintes: (i) *Receitas próprias/ Despesas correntes*, que avalia até que ponto um município gera recursos próprios suficientes para cobrir as suas despesas operacionais (despesas correntes); (ii) *Receitas fiscais / Receitas próprias*, que estima o nível até ao qual um governo local explora os seus instrumentos próprios de receita para financiar bens públicos locais; e (iii) *Fontes não próprias de receitas / Receitas totais*, que mede a dependência de um governo local de fontes não próprias de receitas.

Revisando o indicador: *Receitas fiscais/ Receitas próprias* (de interesse a esta a pesquisa), que mede a eficácia, o estudo conclui que os municípios geram apenas 16% das suas receitas próprias, mostrando que uma das causas da insuficiência das receitas municipais em Moçambique é a subutilização do seu potencial tributário.

Por seu turno, autores como, Chimunuane *et al.*, (2010); Weimer, (2012); e Zumpano (2013), em análises feitas sobre o potencial tributário nas autarquias moçambicanas, usam como método de estimativa de eficácia, uma abordagem que assenta na avaliação de três rácios, entre os quais, o Rácio de Cobertura, o Rácio de Cumprimento e o Rácio de Aplicação, que permitem estimar o esforço que um governo local empreende na exploração da base tributária existente.

De acordo com Kelly (2000) *apud* weimer (2012), os três rácios da abordagem analítica de avaliação do esforço e eficácia das autoridades locais no aproveitamento do potencial tributário, podem ser definidas da seguinte maneira:

- **Rácio de Cobertura** é a relação entre as unidades tributáveis cadastradas e o total das mesmas existentes na área de jurisdição do governo local. Este rácio procura responder a seguinte questão: será que a autarquia tenta cobrar o imposto a todos os contribuintes como uma obrigação legal de fazer e tem os instrumentos necessários para este fim? Este rácio mede em que medida a base de dados (os cadastros e registos fiscais) é completa e exacta;
- **Rácio de Cumprimento** é definido como a receita arrecadada de facto num determinado ano, em relação à receita que deveria ter sido arrecadada, em função dos avisos e conhecimentos emitidos nesse ano; e
- **Rácio de avaliação** é definido como a percentagem da taxa de facto aplicada em relação aos valores máximos da taxa plasmada na lei. Por outras palavras o rácio mede, com exactidão, até que grau o CM usa ou não, na aplicação das alíquotas respeitantes à avaliação do valor da fonte, os limites máximos plasmados na lei.

Associado aos três momentos, define-se o Esforço Tributário (ET) da autarquia, que é a relação entre a receita arrecadada no presente (R) e o total da receita própria possível de arrecadar (BT e TT)¹³ Nas condições económicas prevalecentes.

Revisando os indicadores, para análise do potencial tributário TAE, os autores tomaram como base o número de estabelecimentos de natureza económica, cadastradas e o total dos mesmos existentes na área de jurisdição do governo local para medir o Rácio de Cobertura, a receita de facto arrecadada da TAE e a receita prevista, para medir o Rácio de cumprimento, por último, o valor

¹³ A receita possível de arrecadar é o potencial, que é uma função directa da base tributária existente por alíquota fiscal.

da alíquota da TAE aplicada em relação ao que deveria ser nos termos da postura da TAE, para medir o Rácio de Aplicação da Taxa.

Associado aos três momentos permitiu-se aferir o potencial tributário da TAE existente nas autarquias moçambicanas e o grau de eficácia do seu aproveitamento.

É com base neste último método de estimativa de potencial tributário, que a presente pesquisa irá encontrar as suas abordagens analíticas para analisar a eficácia do aproveitamento do potencial tributário da TAE no Município de Maputo, o qual propomos a seguir como o nosso modelo de análise.

4.4. Modelo de Análise

Conforme já adiantado, o modelo de análise no qual nos socorremos é o de estimação de potencial tributário que “tal como, uma radiografia, permite revelar as fraquezas institucionais, associadas aos três factores (rácios), que determinam, essencialmente, a optimização do rendimento de uma fonte, indicando os elementos que limitam ou impedem um maior aproveitamento no uso da respectiva fonte” (Weimer, 2012).

Para maior compreensão, na tabela que se segue, apresenta-se com mais detalhes e de forma resumida a operacionalização deste modelo analítico associado aos três indicadores (rácios) que medem a eficácia de aproveitamento de uma fonte de receita própria.

Tabela 2. Principais Indicadores de Estimativa de Potencial Tributário

Indicadores	Formula
Rácio de Cobertura (RCo)	$RCo = \frac{\text{Unidades tributáveis cadastradas}}{\text{Total de unidades existentes no município}}$
Rácio de Cumprimento (RCu)	$RCu = \frac{\text{Receita arrecadada}}{\text{Cadastro da TAE}}$
Rácio de Avaliação (RA)	$RA = \frac{\text{valor da alíquota realmente aplicado}}{\text{valor da alíquota previsto na legislação}}$
Esforço Tributário (ET)	$ET = \frac{R}{BT \times TT}$
Potencial Não Explorado (PNE)	$PNE = 1 - ET$

Fonte: adaptado pelo autor na base do modelo de estimativa de potencial tributário proposto pelo Kelly.

A tabela 2 apresenta os principais rácios de estimativa de potencial tributário (cobertura, cumprimento e avaliação) e as respetivas fórmulas de estimação, que nos levam a determinar o esforço tributário (ET) de uma autarquia local, que é a relação entre a receita arrecadada no presente (R) e o total da receita própria possível de arrecadar (BT e TT). Por sua vez o Potencial Não Realizado (PNE) é dado por receita possível de arrecadar (1) subtraído pelo Esforço tributário.

Segundo Weimer (2012) os indicadores apresentados na tabela, nos permitem primeiro, identificar o potencial tributário da fonte em análise, segundo, à área técnica com fraquezas institucionais que impedem a melhor gestão da base tributária e em que o município deveria considerar investir recursos (humanos, capacitação institucional, sistemas de cadastro e registo, base de dados), necessários para realizar parte do potencial tributário que garante o rendimento mais alto.

De modo geral, a aplicação deste modelo para análise do potencial tributário da TAE no município de Maputo, permitirá, primeiro, identificar os principais factores que impede a realização do inteiro potencial da TAE, associado aos três principais momentos de gestão tributária (grau de cobertura do cadastro da TAE, níveis de arrecadação e taxa aplicada), segundo, os seus níveis de aproveitamento e o potencial não realizado respectivamente.

CAPÍTULO V: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1. Apresentação do Município de Maputo

O presente estudo foi realizado no município de Maputo, que por sua vez é a capital política, administrativa, económica e cultural de Moçambique, que se localiza no extremo sul do país, na margem ocidental da Baía de Maputo, limita-se a norte com o distrito de Marracuene, a sul com o distrito de Matutuíne, a oeste com o vale do rio Infulene que o separa do município da Matola e a leste com o oceano Índico.

Territorialmente o município é muito pequeno com a menor superfície do país de 346,77 Km² com aproximadamente 1 120 867 Habitantes representando apenas 4 % da população total do país (censo, 2017).

Administrativamente o território está dividido em sete Distritos Municipais, designadamente KaMpfumo, Nlhamakulu, KaMaxakeni, KaMubukwana, KaMavota, KaTembe e KaNyaka, os quais por sua vez, estão subdivididos em bairros num total de 63.¹⁴

Figura 3: Mapa do Município de Maputo e seus Distritos Municipais



Fonte: FAPF/UEM, 2016

¹⁴ CMM, Plano Director do Pelouro de Saúde e Acção Social 2015 – 2019.

5.1.1. Estrutura Organizacional do Conselho Municipal de Maputo

O Conselho Municipal de Maputo é constituído pelo Presidente eleito pelos cidadãos eleitores residentes na Cidade de Maputo por sufrágio universal para um mandato de 5 anos, para além deste órgão, o CM estrutura-se em 11 pelouros: a) Saúde e Accção Social; b) Educação Cultural e Desporto; c) Finanças; d) Infra-estruturas; e) Planeamento Urbano e Ambiente; f) Recursos Humanos; g) Mercados e Feiras; h) Resíduos sólidos Urbanos, Salubridade e Cemitérios, i) Transportes e Trânsito; e J) Actividades Económicas.

Dentre todos os pelouros, destacamos a Direção de Serviço Municipal de Finanças, pois este joga um papel preponderante no processo de arrecadação da receita municipal e exploração do potencial tributário, através dos Departamentos de Receita e Cadastro Fiscal.

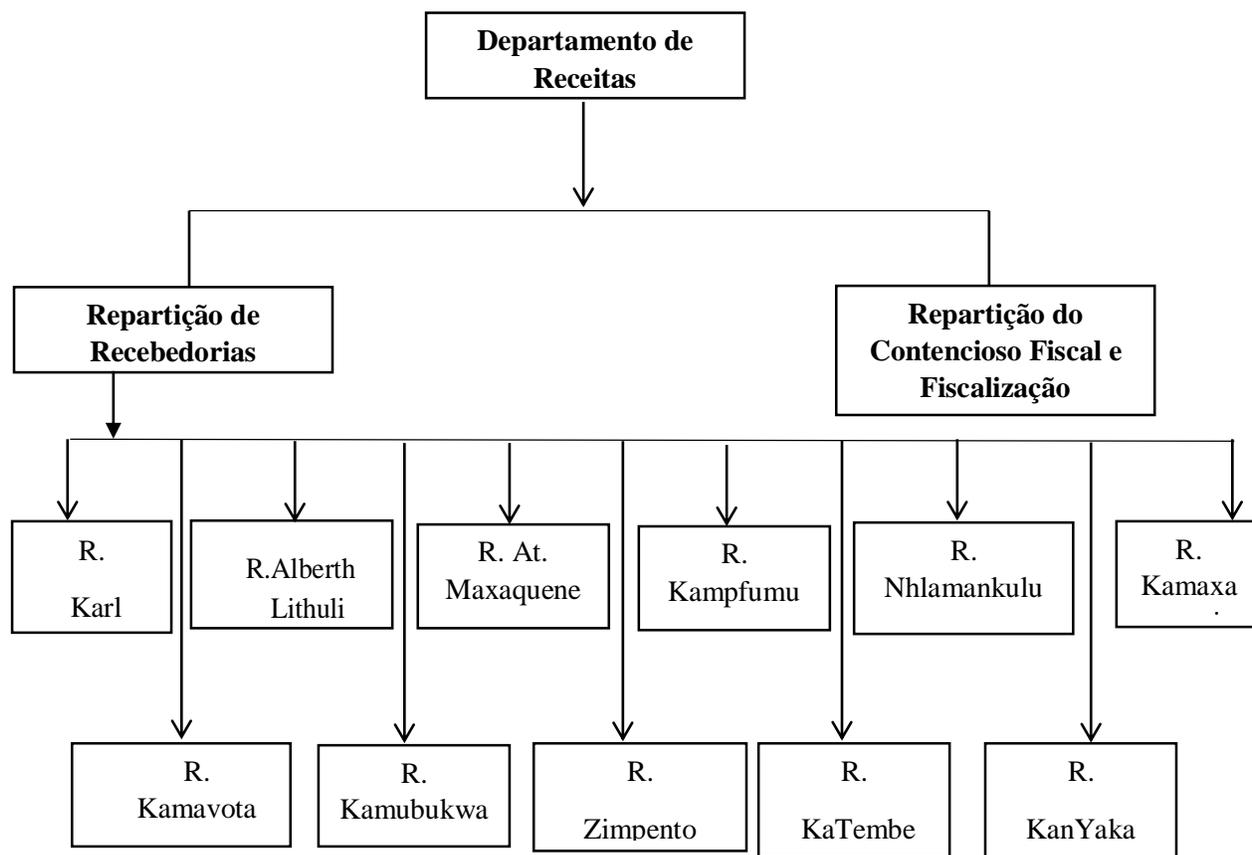
Onde o Departamento de Receitas através dos seus serviços, deve dentre outras atribuições: i) Controlar e administrar a cobrança de impostos e taxas municipais; ii) assegurar o controlo dos livros de recibos e senhas dos diversos serviços intervenientes nas operações de arrecadação de receitas, iii) planificar, organizar, coordenar as actividades de arrecadação de receitas iv) manutenção do cadastro de contribuinte actualizado; v) gestão e controlo da dívida dos contribuintes municipais; vi) fiscalização e promoção de campanhas de consciencialização fiscal.

Este departamento encontra-se estruturado em duas repartições, a Repartição das Recebedorias e a Repartição de Contencioso Fiscal e Fiscalização. Através daquela, gere-se o processo de cobrança da receita; elaboração dos balancetes diários; elaboração de relatórios mensais; preenchimento de livros obrigatórios e encaminhamento de todos documentos contabilístico ao DR.

Por sua vez, a Repartição do Contencioso Fiscal e Fiscalização, ocupa-se em receber e responder às reclamações e esclarecer as dúvidas dos contribuintes; fiscalizar os tributos municipais; notificar os devedores; e gerir a cobrança coerciva em coordenação com as Execuções Fiscais.

Na figura que se segue, apresentamos de maneira detalhada a estrutura organizacional do DR, onde podemos encontrar a repartição de contencioso fiscal e fiscalização, e a repartição das recebedorias representada por vários postos de cobranças espalhados pelos 7 distritos municipais.

Figura 4: Estrutura Organizacional do Departamento de Receitas (DR)



Fonte: Adaptado pelo autor na base da organização do DR.

Por sua vez, o Departamento de Cadastro Fiscal através dos seus serviços, deve dentre outras atribuições, sistematizar as informações do cadastro e as bases de dados dos contribuintes, sobre tudo manter actualizados.

Importa referir, que os serviços de cadastro fiscal antes funcionavam no departamento de receitas, dada a complexidade desses serviços, em 2018 o município decidiu criar um departamento que respondesse apenas pela área do registo e cadastro dos contribuintes.

Este departamento funciona em estreita coordenação com o departamento de receitas, pois no caso da TAE, algumas unidades económicas são registadas e cadastradas, depois da fiscalização, isto é, todos os estabelecimentos que exerce atividades de natureza económicas no território municipal são sujeitos a fiscalização, caso o estabelecimento não apresente a situação fiscal regularizada

(como é o caso de registo), é encaminhado de imediato ao Departamento de Cadastro Fiscal para a devida regularização.

De modo geral todos os departamentos constituintes da estrutura organizacional do CM desempenham um papel crucial na arrecadação da receita, pois a coordenação e a troca de informações entre diversos departamentos é fundamental para melhorar a mobilização de receitas e, conseqüente aproveitamento do potencial tributário.

5.1.2. Estrutura Financeira do Município de Maputo e Importância Relativa da TAE na Composição da Receita própria.

Nesta secção, procuramos no primeiro momento, apresentar as fontes de financiamento municipal e os seus respectivos pesos relativos na estrutura financeira do município de Maputo e no segundo momento, o peso relativo da TAE com objectivo de nos aferir do grau de importância desta fonte de receita na composição da receita própria.

5.1.2.1. Estrutura Financeira do Município de Maputo

O município de Maputo é financiado por quatro fontes de receita: as receitas tributárias próprias, as transferências do Estado, créditos e donativos¹⁵ com pesos relativos no período em análise (2015-2019) de 62%, 37%, 1% e 0% respectivamente. Com estes dados, a principal fonte de financiamento do município é a receita própria, originária de receitas fiscais (impostos) com um peso relativo de 51 % da receita própria total e 49% dessa base provem das receitas não fiscais (taxas e licenças).

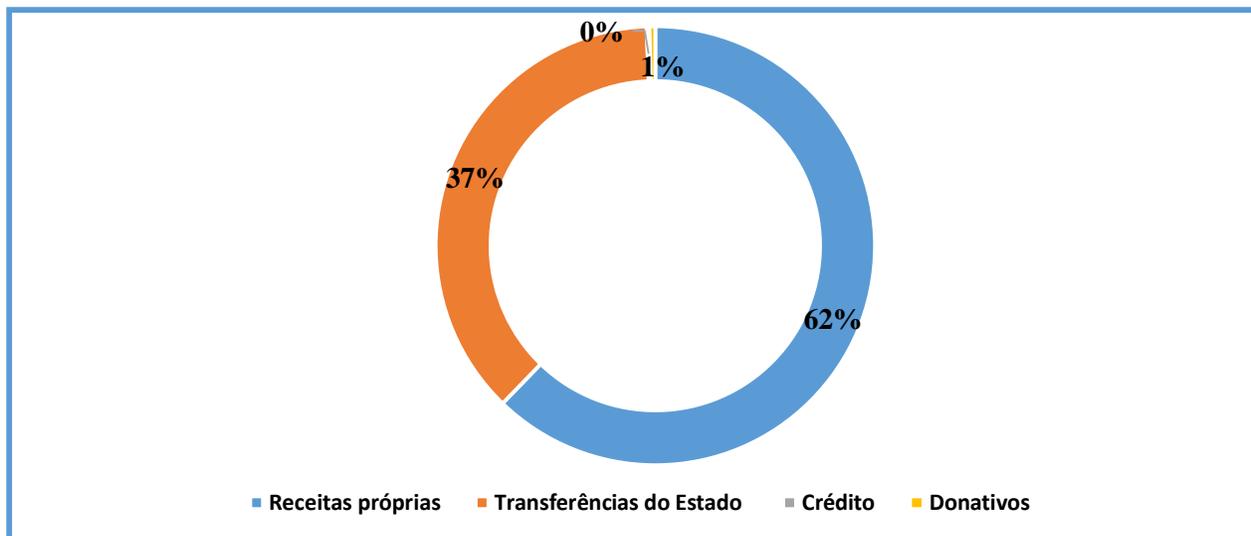
Com este cenário, observa-se um ligeiro equilíbrio na arrecadação das receitas fiscais e não fiscais, contrariando o cenário que se observa na maioria das autarquias moçambicanas, onde a principal fonte de receita própria provem de receitas não fiscais.

Neste especto é apreciável o esforço do município em gerar mais recursos através das receitas fiscais, pois estes permitem efectivamente a legitimação do estado local e investimentos em

¹⁵ *Receitas tributárias próprias*, aquelas que provem do esforço do município na cobrança de tributos; *Transferência do Estado*, aquelas que não provem da cobrança do município, mas sim do governo central; *Donativos*, a receita proveniente de parceiros; *Credito*, fruto de empréstimo.

serviços municipais de capital. Na figura que se segue detalhamos os pesos relativos das principais fontes de receita na estrutura financeira do Município de Maputo.

Figura 5: Estrutura Financeira do Município de Maputo (2015-2019)



Fonte: elaborado pelo autor com base as contas de gerências (2015-2019)

Como se pode depreender, a principal fonte de financiamento de acordo com o gráfico é a receita tributária própria originária de receitas fiscais e não fiscais e outras receitas.

Com este cenário, pode-se constatar que, cerca de 38% do financiamento das receitas do município de Maputo é proveniente de recursos externos e 62% é gerado através de recursos próprios.

De modo geral entendemos que apesar das receitas tributárias próprias constituir a principal fonte de financiamento do orçamento municipal em relação às transferências, o município poderia esforçar-se mais para minimizar o *gap fiscal* na sua dimensão vertical explorando mais as reservas fiscais das quais dispõe.

Na tabela que se segue observamos a variação de arrecadação da receita própria que ilustra as dificuldades do município em optimizar a sua a receita.

Pode se perceber que neste período o município não gerou recursos suficientes para cobrir através da receita própria as suas despesas, o que mostra uma ligeira dependência nas transferências do Estado.

Tabela 3: Variação de Arrecadação da Receita Própria (2015 – 2019)

Receitas próprias do Município de Maputo					
Anos	Rec. Previstas	Rec. Cobradas	Execução	Despesa	Deficit
2015	1,242,631,041.00	1,188,536,297.73	96%	2,356,830,456.43	-1,168,294,158.70
2016	1,556,210,299.00	1,196,902,172.64	77%	2,141,417,741.91	-944,515,569.27
2017	2,114,932,911.00	1,222,056,395.87	58%	2,137,763,587.19	-915,707,191.32
2018	2,027,204,545.00	1,321,861,265.35	65%	2,141,703,913.19	-819,842,647.84
2019	2,449,435,132.00	1,524,086,664.09	62%	2,090,745,319.45	-566,838,865.44
Total	9,390,413,928.00	6,453,442,795.68	69%	10,868,461,018.17	-4,415,198,432.57

Fonte: Contas Gerências (2015-2019)

No período em referência o município executou em média 69% das receitas tributárias próprias previstas e com um peso relativo na estrutura financeira de Município de 62%.

Percebe-se com este cenário, que o município não gerou recursos suficientes para cobrir as suas despesas o que ilustra ligeiras dificuldades na geração da receita própria, estando sempre em situação deficitária em relação às despesas.

No mesmo período, o município conseguiu arrecadar cerca de 6,453,442,795.68 MT da receita própria contra 10,868,461,018.17 MT da despesa, o que perfaz 4,415,198,432.57 MT de deficit que foi assegurado por recursos externos (transferências do Estado, donativos e créditos).

Importa realçar, que apesar da ligeira dependência do município em receitas externas (Transferências do Estado), a receita própria cobre quase a totalidade dos custos com o pessoal o que indica que pelo menos os salários e outras despesas com o pessoal são cobertos na totalidade.

De modo geral, a estrutura financeira do Município mostra uma fraca capacidade de mobilização de receitas próprias, o que compromete a construção de um estado local viável e financeiramente sustentável para investimento em serviços municipais, que respondam necessariamente às necessidades das populações locais.

Deste modo, há uma forte necessidade da maximização do potencial tributário com vista a revolucionário a estrutura da receita própria e consequente legitimação do município enquanto responsável pela provisão de serviços municipais de qualidade.

5.1.2.2. Importância Relativa da TAE na Composição da Receita Própria

Nesta secção apresentamos as fontes de receita própria pela ordem decrescente de importância relativa, com objectivo de aferir o contributo da TAE na composição da receita própria. A tabela que segue apresenta o *ranking* das fontes de receita própria do município de Maputo, com destaque a TAE.

Tabela 4: Importância Relativa da TAE na Estrutura da Receita Própria de Município de Maputo (2015-2019).

Ordem	Descrição	Valor arrecadado (MT)	Peso relativo (%)
1º	Imposto Autárquico de Sisa	1,118,132,680.44	17.33%
2º	Imposto Predial Autárquico	951,590,135.24	14.75%
3º	Autorização de publicidade destinada a propaganda comercial	558,645,463.84	8.66%
4º	Uso e aproveitamento do solo autárquico	404,520,970.32	6.27%
5º	Estacionamento de veículos	371,937,684.20	5.76%
6º	Recolha e tratamento de lixo	309,319,888.02	4.41%
7º©	Tarifas e Taxas pela Prestação de Serviços	275,407,267.66	4.27%
8º	Outras Receitas Não Fiscais	229,250,931.50	3.55%
9º	Ocupação e utilização de locais reservados nos mercados e feiras	223,115,072.28	3.46%
10º	Imposto Pessoal Autárquico	222,683,321.52	3.45%
11º	<i>Taxa por Actividade Económica</i>	215,537,668.18	3.34%
12º	Imposto Autárquico de Veículos	206,545,064.77	3.20%
13º	Aferição e conferição de pesos, medidas e aparelhos de medição	166,002,602.38	2.57%
14º	Realização de infra-estruturas e equipamentos simples	159,746,499.00	2.48%
15º	Rendimentos de bens móveis e imóveis	45,064,322.77	2.37%
16º	Ocupação e aproveitamento do domínio público	2,557,956.60	1.23%

Fonte: Elaborado pelo autor na base das Contas Gerências (2015-2019)

Tomando em consideração o período em análise as primeiras três fontes mais importantes na estrutura da receita própria são: o Imposto Autárquico de SISA (1º), Imposto Predial Autárquico (2º) e Publicidade (3º), com pesos relativos de 17.33%, 14.75% e 8.66% respectivamente.

Especificamente a TAE ocupa décimo primeiro lugar (11º) na ordem de importância das fontes de receita própria, com peso relativo de apenas 3.34%, fruto de uma receita de 215,537,668.18 MT. Apesar de esta fonte ter um enorme potencial (como veremos adiante) não faz parte de pelo menos

10 fontes mais importantes na estrutura da receita própria, o que mostra uma clara subutilização do potencial desta importante fonte de receita.

5.2. A Taxa por Actividade Económica

Após apresentação da estrutura financeira e a importância relativa da TAE na composição da receita própria, nesta secção, procura-se primeiro, apresentar os aspectos legais da TAE e os processos da sua gestão, de seguida, procura-se estimar os rácios de Cobertura, Cumprimento e Avaliação, que nos permitirão aferir o grau de eficácia do aproveitamento do potencial tributário da TAE e os factores de constrangimento associados ao seu fraco aproveitamento.

5.2.1. Enquadramento Legal da Taxa por Actividade Económica

Conforme aludido no referencial teórico, a TAE incide sobre qualquer actividade de natureza económica (Industrial, Comercial, Prestação de Serviços em Geral, Prestação de Serviços Financeiros, Hotelaria, Construção, Agrícola, Pecuária, Pesqueira, Transporte e Comunicações, Restauração e outras actividades) desde que seja exercida num estabelecimento revestindo a natureza de porta aberta.

Inicialmente, a TAE constava no CTA (Decreto 52/2000 de 21 de Dezembro) como imposto de Sistema Tributário Autárquico (STA) moçambicano e simultaneamente uma receita fiscal. Após reformas tributárias autárquicas ocorridas no âmbito da introdução do novo CTA (Decreto 63/2008) a TAE foi transformada numa receita não fiscal que deve ser normalizada através de um regulamento/resolução aprovada pela Assembleia Municipal (Weimer, 2012).

Especificamente para o Município de Maputo, a TAE é actualmente regulada pela Resolução n.º 21 /AM/2014, de 4 de Dezembro que dita os procedimentos da sua administração, dentre os quais, o início da sua sujeição, a determinação do seu valor coletável e as formas de pagamento.

O cumprimento das obrigações relativas à Taxa por Actividade Económica é assegurado, em geral, pela aplicação das seguintes normas:

- Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário autárquico;
- Decreto n.º 63/2008, de 30 de Dezembro, que aprova o Código Tributário Autárquico; e

- Resolução n.º 21/AM/2014 de 4 de Dezembro, que aprova a postura da Taxa por Actividade Económica para o território da autarquia do Município de Maputo.

5.2.2. Processos e Procedimentos de Gestão Tributária da TAE

O processo de administração tributária da TAE segue três importantes etapas: o cadastro dos agentes económicos, a cobrança e a fiscalização. Essas etapas do processo são administradas pelos departamentos de receitas (repartição das recebedorias e repartição de contencioso fiscal e fiscalização) e Cadastro Fiscal.

Na etapa de cadastro de agentes económicos, desencadeiam três sob etapas, a primeira, ocorre na repartição de recolha de dados, onde é colhida a informação sobre a localização, categoria da actividade económica exercida e dados da unidade imobiliária do estabelecimento, de seguida, a equipa técnica de cadastro fiscal faz-se ao campo, para verificação e elaboração do croqui de localização e medições da área ocupada pelo estabelecimento.

Por último, conhecido a localização, a categoria de actividade económica exercida e a área ocupada pelo estabelecimento, a repartição de gestão de dados determina o valor colectável na base da seguinte fórmula:

Equação 3: Determinação do Vtae

$$V_{tae} = V_{base} \times F_a \times F_I \times F_r$$

Onde:

- V_{tae} – Valor colectável da TAE;
- V_{base} – Valor de base para cálculo da TAE (salário mínimo nacional da actividade);
- F_a – Factor da categoria económica exercida;
- F_I – Factor de localização da actividade económica exercida;
- F_r – Factor da área

Os índices dos factores de categoria, localização e área para o cálculo do valor colectável variam de acordo com o tipo de actividade económica exercida, o distrito em que o estabelecimento encontra-se a exercer a actividade e a área por m² respectivamente.

As tabelas que se seguem mostram a variação dos índices de acordo com os indicadores acima mencionados.

Tabela 5: Índice de Factor de Categoria (Fa) da Actividade Económica

Categoria de Actividade Económica	Sector	Índice
Industrial	4	1.3
Comercial	7	1.5
Prestação de serviços em geral	7	1.7
Prestação de serviços financeiros	8	2.7
Hotelaria	7	2
Construção	6	1.3
Agrícola e pecuária	1	1.0
Pesqueira	2	1.0
Produção ou distribuição de eletricidade e água	5	1.5
Transporte e comunicações	7	2.5
Restauração	7	1.8
Outras actividades	8	3.0

Fonte: Resolução n.21/AMM/2014

Tabela 6: Índice de Factor de Localização (Fi) da Actividade Económica

Distrito	Índice
Distrito Municipal KaMpfumu	1,5
Demais Distritos Municipais	1,3

Fonte: Resolução n.21/AMM/2014

Tabela 7: Índice de Factor da Área do Estabelecimento

Área do estabelecimento (m²)	Índice
Até 100	1,2
De 101 a 400	1,3
Superior a 400	1.5

Fonte: Resolução n.21/AMM/2014

Determinado o valor coletável, a informação é partilhada com o departamento de receitas, que por sua vez, através da repartição de contencioso fiscal e fiscalização, antes do início do ano fiscal, emite avisos a todos os agentes económicos, sobre o valor a liquidar e os seus respectivos prazos. Estes avisos são distribuídos manualmente por fiscais e anunciados através de jornais. Importa

realçar que devido à falta de meios e fiscais, os avisos distribuídos manualmente só abrangem os grandes contribuintes (veremos mais adiante).

Conhecido o valor a liquidar, a repartição das recebedorias ocupa-se puramente em cobrar a taxa, respeitando o calendário fiscal de Março a Setembro, onde o contribuinte poderá proceder os seus pagamentos em três prestações iguais, com vencimento em Março, Junho e Setembro, Podendo ser pago de uma só vez em Março de cada ano.

A falta de pagamento da primeira prestação dentro do prazo implica o relaxe imediato das restantes, e de imediato a informação passa sob gestão da repartição de contencioso fiscal e fiscalização que deverá dentro das suas competências, notificar¹⁶ os devedores e gerir a cobrança coerciva em coordenação com o tribunal das execuções fiscais.

5.2.3. Estimação dos Rácios de Avaliação de Eficácia da TAE

Nesta secção serão estimados os rácios de cobertura, de cumprimento/arrecadação e avaliação de aplicação, que nos possibilitarão identificar o potencial da TAE existente no município de Maputo e os seus respectivos níveis de aproveitamento.

5.2.3.1. Rácio de Cobertura

O rácio de cobertura procura responder em que medida o cadastro fiscal da TAE do CMM é completa e exacta e será que o CM tenta cobrar a TAE a todos os contribuintes como uma obrigação legal de o fazer e se tem instrumentos necessários para este fim.

Para responder estas questões, nos socorremos de número de unidades económicas activas no Município de Maputo, fornecido pelo INE e do cadastro fiscal da TAE do município (numero de unidades económicas cadastradas).

Dos dados fornecidos, o INE apresentava 22,636 (vinte dois mil, seiscentos e trinta e seis) unidades económicas activas na Cidade de Maputo contra 14,059 (catorze mil, cinquenta e nove) unidades económicas cadastradas pelo município de Maputo, o que perfaz uma média de 61% de grau de cobertura.

¹⁶ A notificação é feita em relação ao valor a pagar e em duplicado, e este é deixado na repartição de recebedorias.

Com este grau de cobertura, significa que 39% de unidades económicas, não estão cobertos pelo cadastro, o que nos leva a aferir que o município de Maputo não cobra a TAE a todos os contribuintes como uma obrigação de o fazer.

Com mais detalhes a tabela que se segue apresenta a variação do nível de cobertura da TAE por ano, o que ilustra dificuldades do município na atualização do cadastro dos agentes económicos sujeitos ao pagamento da Taxa por Actividade Económica.

Tabela 8: Rácio de Cobertura da TAE

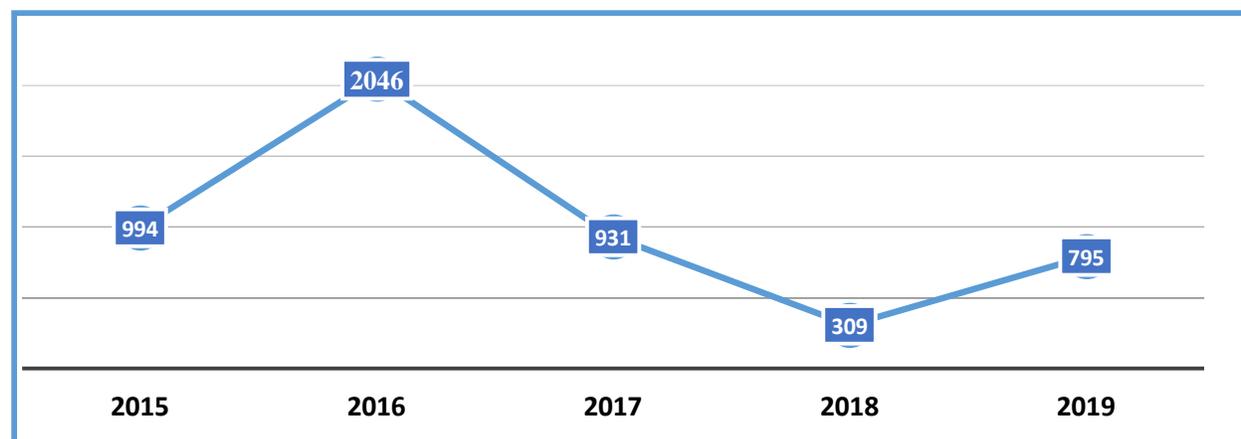
ANO	Nº. de Estabelecimentos (INE)	CADASTRO_ CMM	COBERTURA
2015	17479	9978	57%
2016	19473	12024	61%
2017	21080	12955	59%
2018	21994	13264	60%
2019	22636	14059	62%
Média	20532	12456	61%

Fonte: elaborado pelo autor na base dados de CMM e do INE

Percebe-se com estes dados, que o nível de registo e cadastro de agentes económicos situa-se muito abaixo do esperado e não segue a dinâmica do crescimento económico da Cidade de Maputo, embora registre uma variação de cobertura com tendências tímidas de crescimento.

Dada baixa cobertura da TAE, procuramos perceber em média o número de unidades económicas que o município consegue registar por ano, dos dados obtidos, exceptuando o ano de 2016, o município não conseguiu ultrapassar a fasquia de pelo menos mil agentes económicos cadastrados como ilustra o gráfico.

Figura 6: Variação de Número de Agentes Económicos Cadastrados/Ano



Fonte: elaborado pelo autor na base de dados de cadastro fiscal da TAE do CMM (2015-2019)

5.2.3.2. Rácio de Cumprimento

Neste rácio procura-se estimar a eficácia da cobrança da TAE pelo município de Maputo em função da qualidade e efectividade da administração municipal, traduzido, entre outros, na sua capacidade de emissão de avisos e reconhecimentos e na facilidade do contribuinte efectuar o pagamento da Taxa.

No período em análise, o Município de Maputo conseguiu arrecadar em média 43,107,533.64 MT contra os 50,119,638.80 MT previstos, o que perfaz 86% do rácio de cumprimento.

De modo geral é apreciável o esforço do Município neste indicador, pois, no período em análise conseguiu manter o seu cumprimento acima de 80%, contudo, se tomássemos em conta os dados do INE o rácio de cumprimento situar-se-ia muito abaixo dos 86% (14%).

Tabela 9: Rácio de Cumprimento da TAE

Anos	Rec. Previstas	Rec. Cobradas	Rácio de cumprimento
2015	36,922,792.00	33,060,853.80	90%
2016	38,739,932.00	38,534,893.62	99%
2017	51,616,238.00	46,006,067.30	89%
2018	52,666,263.00	51,697,375.60	98%
2019	70,652,969.00	46,238,477.86	65%
Media	50,119,638.80	43,107,533.64	86%

Fonte: elaborado pelo autor de acordo com as CG (Conta Gerência) de CMM

Tomando em referência o ano de 2019, que o município não foi para além dos 65% de cumprimento, segundo o nosso entrevistado, o facto deveu-se a crise económica que forçou muitas empresas a encerrar as suas actividades e ao facto de município ter-se abdicado da contratação de funcionários sazonais, tal como reconheceu nos seguintes termos.

De facto este foi um ano complicado para gestão da TAE devido a falta de pessoal do campo para fiscalização, pois neste ano o município não contava com funcionários sazonais e devido a crise que forçou ao encerramento de um número considerável de estabelecimentos que exercem actividades de natureza económica na cidade de Maputo. Este fenómeno retraiu empresas com fraca capacidade contributiva e até grandes empresas que representam um potencial enorme desta fonte de receita¹⁷.

¹⁷ Responsável pelo Departamento de Receitas, entrevista realizada no dia 7.06.2021

5.2.3.3. Rácio Avaliação

Quanto a este indicador, como se sabe, a TAE não tem uma alíquota uniformizada para todas autarquias, pois cabe a cada uma delas regularizar esta receita através do seu próprio código de postura. Assim sendo, o rácio de avaliação, considerando que o município cobra as taxas previstas na sua postura, é de 100%.

Importa realçar que esta conclusão deixa de ser válida se considerarmos que a alíquota da TAE poderia ser objectivamente calculada atendendo critérios de natureza da actividade (indústria, comércio e serviços), área ocupada por m², localização da actividade e o salário mínimo nacional de cada sector de actividade, como formas de buscar alguma justiça tributária e respeito pelo princípio da capacidade contributiva de cada agente económico.

Por outras palavras, esta conclusão deixa de ser válida se considerar que a TAE é arrecadada sem olhar à facturação e à viabilidade económica da empresa.

5.2.3.4. Eficácia de Aproveitamento do Potencial da TAE

Conhecidos os rácios de avaliação de eficácia da TAE e tomando em consideração os dados fornecidos pelo INE sobre o número de unidades económicas activas dentro do território municipal e aplicando o salário mínimo nacional por área de actividade económica e ponderando os factores de categoria de negócio, localização e área ocupada, indica que o município teria um potencial tributário de mais de 300,000,000.00 MT/ano, ou seja, 7 vezes mais do que a média da receita arrecadada (43,107,533.64MT/ano) no período em análise.

Com estes dados o aproveitamento do potencial tributário da TAE se estima em 14%¹⁸, o que significa que o município desperdiça cerca de 86%, o que nos leva a aferir que o nível de eficácia de aproveitamento da TAE pelo município de Maputo se situa muito aquém do esperado, o que compromete o aumento da receita própria e consequente legitimação do município na provisão de serviços municipais de qualidade as comunidades locais.

A tabela 8 apresenta de forma resumida e detalhada, os rácios de avaliação de eficácia (cobertura, cumprimento e avaliação de aplicação), o potencial e os respectivos níveis de aproveitamento da TAE dentro do período em análise (2015-2019).

¹⁸ O aproveitamento do potencial tributário foi estimado na base da seguinte equação $ET = R/BT \times TT$.

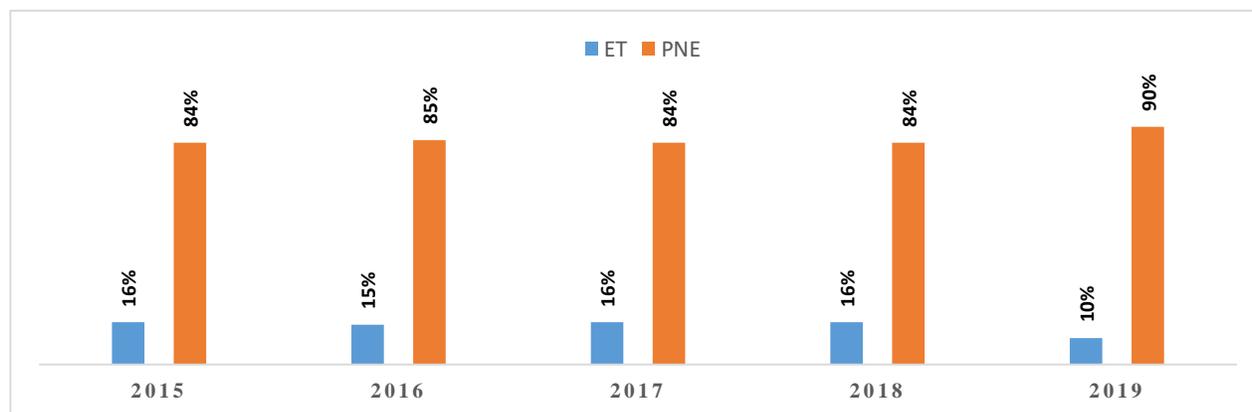
Tabela 10: Matriz de Estimativa do Potencial Tributário

<i>Período</i>	<i>Rácio de cobertura</i>	<i>Rácio de cumprimento</i>	<i>Rácio de Aplicação</i>	<i>ET</i>	<i>PNE</i>	<i>Receita arrecadada (2015-2019)</i>	<i>Potencial (MT)</i>
2015	57%	90%	100%	16%	84%	33,060,853.80	203,392,570.29
2016	61%	99%	100%	15%	85%	38,534,893.62	252,388,123.44
2017	59%	89%	100%	16%	84%	46,006,067.30	288,211,491.57
2018	60%	98%	100%	16%	84%	51,697,375.60	325,980,033.11
2019	62%	65%	100%	10%	90%	46,238,477.86	445,792,158.38
Média	61%	86%	100%	14%	86%	43,107,533.64	303,152,875.36

Fonte: estimado pelo autor com base em dados primários do CMM e do INE

Como se pode deprender, os rácios de cobertura, cumprimento e aplicação se estimam em 61%, 86% e 100% respectivamente, associados aos três momentos determinantes de arrecadação da TAE, pode se aferir que, o principal obstáculo associado ao fraco aproveitamento do potencial tributário da TAE (14%) é a fraca cobertura do cadastro das unidades económicas (61%).

Os níveis de aproveitamento (ET) e o potencial não realizado (PNE), podem ser bem interpretado na figura que se segue, apresentando a variação do esforço do município na exploração de recursos provenientes da TAE.

Figura 7: Variação do Esforço Tributário Vs Potencial Não Explorado

Fonte: dados do campo

Os dados apresentados na figura, mostram uma tendência quase decrescente no aproveitamento da TAE, com variações de 16% a 10% do esforço tributário e com potencial não explorado de 84% a 90% respectivamente. Com estes dados pode-se aferir que o município de Maputo enfrenta grandes

constrangimentos no aproveitamento do potencial da TAE, os quais procuramos compreender na secção que se segue.

5.2.4. Principais Obstáculos Associados ao Fraco Aproveitamento do Potencial da TAE

Conhecido o nível de aproveitamento de potencial tributário da TAE e a sua importância relativa na composição da receita própria, nesta secção procura-se identificar as principais causas associadas ao fraco aproveitamento do potencial tributário da TAE.

Para tal, as causas foram identificadas por meio de entrevistas obedecendo a um roteiro de perguntas pré-estabelecidas e semiestruturadas dirigidas aos diretores, técnicos e funcionários em geral do município de Maputo.

Dos dados colhidos, as principais causas identificadas gravitam na fraca abrangência e cobertura do cadastro fiscal da TAE, associados, (i) a falta de meios e pessoal de campo (fiscais) para fiscalização e distribuição de avisos e notificações; (ii) a falta da informatização de principais etapas de gestão da TAE e outras receitas; (iii) a fraca penalização dos agentes económicos não cadastrados; e (iv) a fraca coordenação interinstitucional.

5.2.4.1. Falta de Meios e Pessoal Para Fiscalização

Um dos principais obstáculos associado ao fraco aproveitamento (14%) do potencial tributário da TAE é a falta de meios e pessoal de campo, pois, o município dispõe apenas de 5 fiscais e 4 técnicos de cadastro fiscal, o que dificulta a actividade fiscalizadora e a determinação da matéria colectável, tal como esclareceu o nosso entrevistado nos seguintes termos

A escassez de pessoal, incluindo técnicos no terreno, dificulta o cadastro de agentes económicos e a determinação da matéria colectável, além disso, dificulta a entrega de avisos e notificações de pagamento aos agentes económicos o que contribui na baixa cobertura e aproveitamento do potencial desta receita. Adicionalmente, a escassez de fiscais no campo faz com que a actividade fiscalizadora não siga o ritmo de crescimento da actividade económica no município de Maputo¹⁹.

Da entrevista pode-se perceber que a eficácia do aproveitamento desta fonte de receita depende entre outros factores, de um número significativo de pessoal de campo com formação contínua na área de fiscalização, considerando que, o pessoal no terreno, ao entregar as notificações de

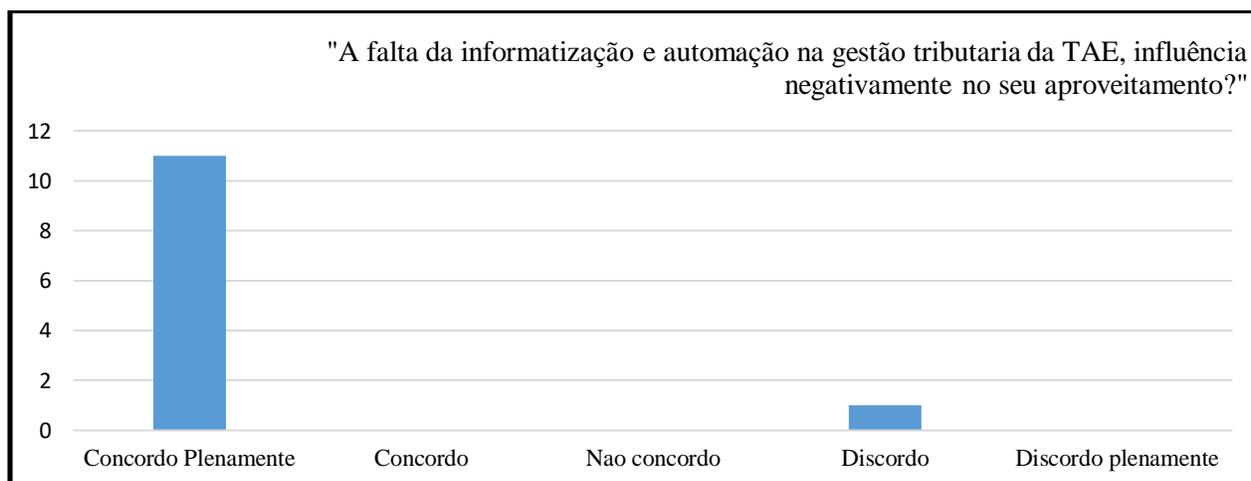
¹⁹ Responsável pela repartição de contencioso fiscal e fiscalização, entrevista concedida no dia 21.06.2021.

pagamento, pode promover campanhas de educação fiscal e sensibilização aos agentes económicos para que possam pagar a TAE e aderir voluntariamente aos postos de cadastros e cobrança.

5.2.4.2. Falta da Informatização e Automação de Principais Etapas de Gestão da TAE

Relativamente a este obstáculo, colocamos intencionalmente ao pessoal técnico a seguinte questão: será que a falta da informatização e automação na gestão tributaria da TAE influencia negativamente no seu aproveitamento? As respostas à esta questão, constituem uma mensagem muito clara, dos 12 técnicos inquiridos, 11 responderam positivamente e apenas 1 negativamente, o que significa que mais de 90% concordaram com a falta de informatização de receitas como um dos principais obstáculos associados ao fraco aproveitamento do potencial tributário da TAE, como ilustra a figura.

Figura 8: *Informatização de Gestão de Receitas na Exploração de Potencial da TAE*



Fonte: dados do campo

Ainda sobre a influência da informatização e automação da gestão das receitas no aproveitamento do potencial tributário da TAE, o nosso entrevistadoressalta a etapa de emissão e distribuição de avisos e reconhecimento como sendo a fase mais afectada, dada a falta de um aplicativo capaz de automatizar esses serviços, os quais descreve da seguinte maneira:

Um sistema de geração eletrónica de receitas, que permitisse a geração automática de um número assim que o agente económico se cadastrasse no sistema, e, que este número desse aos contribuintes, acesso às suas contas, as quais pudessem recordar para saber quais os pagamentos que têm de fazer e quando, permitiria maior eficácia no aproveitamento desta fonte de receita, no entanto, o município ainda não dispõe destas ferramentas digitais²⁰.

²⁰ Responsável pela área de informação e gestão de dados, entrevista concedida no dia 06.06.2021.

Com esses dados fica claro que, a ausência de uma ferramenta tecnológica capaz de automatizar as principais etapas da administração da TAE, constitui um dos obstáculos na mobilização de receitas provenientes desta fonte, o que abre espaço a morosidade e baixa cobertura na entrega de avisos e notificações aos agentes económicos, pois essas actividades ainda são administradas manualmente e anunciadas através de jornais, mecanismos de cobrança que não vão de encontro com os padrões culturais da população moçambicana.

5.2.4.3. Fraca Penalização de Agentes Económicos Não Cadastrados

Em relação a este obstáculo, por meio de uma pergunta aberta, questionou-se ao município, as razões da baixa cobertura do registo e cadastro de unidades económicas activas na autarquia, visto que, do máximo possível, o cadastro fiscal da TAE cobre apenas 61%.

Entre várias respostas, a fraca penalização de agentes económicos não cadastrados constitui a tónica da fraca cobertura do cadastro fiscal da TAE, tal como esclareceu um dos nossos entrevistados nos seguintes termos:

A legislação não prevê sanções imediatas aos agentes económicos não cadastrados, por mais que estejam a exercer a actividade a mais de 10 anos. Isso faz com que muitos agentes económicos não sintam a obrigação de cadastrar as suas empresas junto as administrações fiscais autárquicas²¹.

Percebe-se claramente, que a falta de um dispositivo legal que permita aos gestores municipais de poderes de sancionar agentes económicos não cadastrados, contribui em grande medida na baixa cobertura da TAE e conseqüente baixo aproveitamento do potencial tributário da TAE, pois, a empresa sente-se confortada e em vantagem não estando cadastrada, uma vez que, não há nenhuma penalização prevista a essas situações. Como forma de colmatar e ultrapassar este obstáculo, o nosso entrevistado²² sugere a introdução de um dispositivo legal capaz de municiar os fiscais de poderes de sancionar as empresas não cadastradas no terreno, isso permitiria maior afluência das empresas as administrações municipais de cadastro fiscal de forma voluntária.

²¹ Responsável pela repartição de contencioso fiscal e fiscalização, entrevista concedida dia 21.06.2021.

²² Responsável pelo departamento de receitas, entrevista concedida dia, 04.06.2021.

5.2.4.4. Fraca Coordenação Interinstitucional na Partilha de Informação de Potências contribuintes

Uma das grandes barreiras a mobilização da receita proveniente da TAE é a falta de informação de potenciais contribuintes e, como estratégia, para garantir tal informação, o município celebrou um memorando de entendimento com a Direcção de Indústria e Comércio da Cidade de Maputo, que consiste na partilha trimestral de informação de agentes económicos licenciados, com objectivo de se maximizar o registo e cadastro das empresas²³.

Contudo, dos dados colhidos no campo, percebe-se uma fragilidade na coordenação interinstitucional, pois, no entendimento do nosso entrevistado,

Não basta apenas a partilha de informação de agentes económicos licenciados, há também uma forte necessidade de se partilhar ou comunicar-se ao município a informação sobre agentes económicos que decidem voluntariamente mudar de endereço físico, visto que, há muitos casos em que o município pode efectuar o duplo registo do mesmo estabelecimento e também gastar recursos em procurar um agente que provavelmente já não se encontra no endereço antes partilhado pelo BAU²⁴.

A fraca coordenação interinstitucional é apontada como entre outros factores, associado ao fraco aproveitamento da TAE, pois a partilha de informação de agentes económicos trimestralmente, por si só não aumenta os níveis de cobertura do cadastro fiscal, isto porque de forma estratégica muitas empresas mudam constantemente dos seus endereços físicos sem comunicar o município, e escapando dessa forma ao fisco, havendo por isso, nesta coordenação, a necessidade da partilha de informação relativa a contribuintes que mudam dos seus endereços físicos.

De forma resumida, nesta secção, procurou-se perceber os reais obstáculos, relacionados a ineficácia do aproveitamento do potencial tributário da TAE, dos dados colhidos chegamos a conclusão que, dentre os principais factores associados ao fraco aproveitamento da TAE, se destacam, (i) a falta de fiscais e a sua capacitação; (ii) a falta da informatização nas principais etapas da gestão de receitas; (iii) a fraca penalização de agentes económicos não cadastrados; e (iv) fraca coordenação interinstitucional.

²³ Entrevista concedida, dia 4.6.2021 pela responsável do Departamento de Cadastro Fiscal.

²⁴ Entrevista concedida, dia 4.6.2021.

CAPITULO VI: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

6.1. Conclusões

O estudo analisou a eficácia de aproveitamento do potencial tributário da Taxa por Actividade Económica pelo município de Maputo e foi conduzido tendo em conta a seguinte pergunta de pesquisa: *em que medida e grau de eficácia o aproveitamento do potencial tributário da TAE pelo município de Maputo, contribui na geração da receita própria?*

Da análise e interpretação de dados, com recuso a matriz agregada de estimativa de potencial tributário, que avalia os rácios de eficácia (cobertura, cumprimento e aplicação), chegou-se a conclusão que, apesar de o município ter um enorme potencial da TAE (cerca de 300 milhões de meticais por ano), do máximo possível só consegue aproveitar em média 14%, o que representa 86% de potencial não explorado, ou seja, o que compromete a geração de receita própria e consequente legitimação do município na sua função chave de prestação de serviços públicos e investimento em serviços municipais de qualidade.

Por seu turno, das entrevistas efectuadas a gestores municipais e técnicos em geral, o estudo conclui que as principais causas deste baixo aproveitamento do potencial tributário da TAE, gravitam na fraca abrangência e cobertura do cadastro fiscal da TAE (61%), associado a seguintes factores:

- a) A falta de meios e pessoal de campo, pois, o município dispõe apenas de 5 fiscais e 4 técnicos de cadastro fiscal o que dificulta a actividade fiscalizadora (distribuição de avisos, notificações e determinação da matéria colectável).
- b) A falta de uma ferramenta tecnológica capaz de automatizar as principais etapas de gestão da TAE. O estudo mostrou que a ausência de uma ferramenta tecnológica capaz de automatizar, por exemplo, a etapa de emissão de avisos e reconhecimentos aos agentes económicos, constitui um grande entrave, pois os mecanismos atualmente usados só abrangem grandes contribuintes que representam apenas 7% do total de agentes, sendo o remanescente abrangido através de avisos em jornais, mecanismos de cobrança que não vão de encontro com os padrões culturais da população moçambicana.

c) A fraca penalização de agente económicos não cadastrados. O estudo mostrou que a legislação em vigor (postura da TAE) não prevê sanções imediatas ou multas aos potenciais contribuintes não cadastrados, o que propicia per si, a fuga ao fisco, pois não existe um dispositivo legal que penaliza um agente económico não cadastrado.

d) A fraca coordenação interinstitucional na partilha de informação de potências contribuintes, o estudo mostrou que, embora haja um memorando de entendimento entre a Direção de Indústria e Comércio, e o Concelho Municipal de Maputo na partilha de informação de agentes licenciados, ainda há fragilidades nesta coordenação.

6.2. Recomendações

Tendo conhecido o nível do esforço tributário do município na exploração do potencial tributário da TAE e os factores associados ao seu limitado esforço, nesta secção, apresentamos algumas recomendações cruciais para uma melhor utilização das reservas fiscais da TAE pelo município. Dentre elas destacamos as seguintes:

- i) Fortalecer a actividade fiscalizadora em termos de meios técnicos e recursos humanos de modo a acompanhar o ritmo de crescimento das actividades económicas na cidade de Maputo;
- ii) Informatização da Gestão de Receitas através da introdução de uma ferramenta tecnológica capaz de automatizar as principais etapas de gestão da TAE, dentre elas: (a) a etapa de emissão de avisos e reconhecimentos aos agentes económicos; (b) a etapa de registo e cadastro de contribuintes, e (c) a etapa de cobrança. Com esta ferramenta aumentaria a utilização do potencial tributário da TAE e minimizaria o erro humano e oportunidades de corrupção;
- iii) Legislação atuante sob ponto de vista de penalizações e aplicação de sanções imediatas aos agentes económicos não cadastrados. A introdução de um dispositivo legal capaz de municiar os fiscais de livre atuação de sancionar e multar agentes económicos não cadastrados no terreno, minimizaria a fuga ao fisco e aumentaria o registo e cadastro voluntário; e
- iv) Estabelecer uma relação mais estratégica com instituições do governo central (INE e Direção de Industria e Comércio da Cidade de Maputo) de modo a captar mais

estabelecimentos activos, que exercem actividade de natureza económica na Cidade de Maputo.

Embora exista um memorando entre o município e estas instituições, seria mais eficaz se tal relação não olhasse apenas para partilha de informações, mas também para outros aspectos como: (i) não atribuição de novos alvarás aos agentes que pretendam mudar de endereço, sem que, antes tenham feito uma comunicação formal ao município. Isso minimizaria a fuga ao fisco por parte de agentes económicos; (ii) levantamento estatístico de número de estabelecimentos activos na cidade de Maputo (solicitar a informação ao INE de forma periódica e sistemática).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAHL, R. (2008). *The pillars of fiscal decentralization*. Venezuela, Caracas: CAF WORKING PAPERS.
- BANCO MUNDIAL. (2009). *Municipal Development in Mozambique: Lessons From the First Decade*. Disponível em: <http://documents.Worldbank.org/curated/en/52000146805731/pdf> (consultado a 22 de maio de 2021).
- BUNK, S. et al. (2017). *Socio-Political and Administrative Determinants of Municipal Revenue Performance: insights from Mozambique*. Briefing paper. Bonn: DIE
- BIO, S. R. (1996). *Sistemas de Informação: um enfoque gerencial*. São Paulo: Atlas.
- BRAUTIGAM, D. (2008). *Taxation and state-building in developing countries*. Em D. Brautigam, O.-H. Fjeldstad, & M. Moore (Eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Washington D.C: Cambridge University Press/American University.
- BIRD, R. (2010). *Smart Tax Administration*. Economic Premise No 36. Washington D.C.: World Bank.
- CANHANGA, N. J. (2007). *Os Desafios da Descentralização e Dinâmica da Planificação Participativa na Configuração de Agendas Políticas Locais*. Maputo: IESE, Desafios para a investigação social e económica em Moçambique.
- CHIMUNUANE, O. et al. (2010). *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Vila de Ribáue*. Disponível em http://www.wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=6418728&theSitePK=523679&entityID=000020953_20110803100902&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679. (consultado, 21 de Dezembro de 2020).
- CISTAC, G. (2012). *Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local*. Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono. Lisboa.

- CABRERA, N. (2011). *Using a sequential exploratory mixed-method design to examine racial hyperprivilege in higher education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- CAVALCANTE, R. *Análise de Conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método*. São Paulo: Atlas.
- DALF, R. L. (1999). *Teoria e Projetos das Organizações*. 6.ed. Rio de Janeiro: LTC
- FJELDSTAD, O., THERKILDSEN, O. (2008). *Mass Taxation and State-society Relations in East Africa*. In Brautigam, D., Fieldstad, O, Moore, M. (2008). *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*. Cambridge.
- GIL, A. C. (1999) *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas.
- KELLY, R., Montes, M., Maseya, E., Nkankha, K. and Tombere, K. (2001). *Improving revenue mobilization in Malawi: Study on business licensing and property rates*. Final Report Prepared for Government of Malawi and United Nations Capital Development Fund Programme. Lilongwe.
- KELLY, R. (2000). *Property tax reform in East Africa: The tale of three reforms*. Development. Discussion Paper No. 753, Lincoln Institute of Land Policy Development. Cambridge MA
- LAKATOS, M. E., & MARCONI, M. A. (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas.
- MARTINEZ-VASQUEZ, J. (2015). *Mobilizing financial resources for public service delivery and urban development*. In: *The challenge of local government financing in developing countries*. Nairobi: UN-HABITAT
- MAXIMIANO, A. C. (2000) *Introdução à Administração*. 5. ed. São Paulo: Atlas.
- NGUENHA, E., RAICH, U., & WEIMER, B. (2012). *Finanças locais: Desempenho e sustentabilidade dos municípios Moçambicanos*. In: *Moçambique Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Processos, Resultados*. (B. WEIMER, Ed.) Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE)

- NGUENHA, E. *et al.* (2017). *Empenho e Potencial Tributários dos Municípios em Moçambique: estudo de casos de Nampula e Quelimane*. Maputo: DIÁLOGO.
- NGUENHA, E. (2020). *Compreendendo a Descentralização Fiscal Moçambicana a partir das Doze regras de Roy Bahl in: Democracia Multipartidária em Moçambique*. Maputo: EISA.
- SCHILLER, A. (2018). *Aptos para alcançar os seus objectivos? Obstáculos de ordem Administrativa à mobilização da receita local nos municípios moçambicanos in: Desafios para Moçambique (S. Forquilha, Ed.)* Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- SMOKE, P. (2015). *Urban government revenues: political economy challenges and opportunities. In: The challenge of local government financing in developing countries*. Nairobi: UN-HABITAT.
- SOUZA, C. (2010). *Previsão e Análise do Desempenho das Receitas Estaduais*. Mato-Grosso: SEPLAN.
- WEIMER, B. (2012). *A Base Tributária das Autarquias Moçambicanas: Características, Potencial e Economia Política In: Moçambique- Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Processos, Resultados. (B. Weimer, Ed.)* Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- ZUMPANO, A. (2013). *O Potencial Tributário das Autarquias Locais em Moçambique – estudo dos municípios de Catandica, Dondo, Gorongosa, Inhambane e Manica*. Ministério da Administração Estatal, Cooperação Alemã e GIZ. Maputo.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

- MOÇAMBIQUE, ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. (1997). Lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro, *Estabelece o Quadro jurídico-legal para Implementação das Autarquias Locais*. B.R, I série, nº 7. Maputo: Imprensa Nacional

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. (1997). Lei 11/97, de 31 de Maio. *Define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o Sistema tributário autárquico*. B.R, I Série, nº 22. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

MOÇAMBIQUE, ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. (2008). Lei n.º 1/2008 de 16 de Janeiro. *Define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o Sistema tributário autárquico*. B.R, I série n.º 3. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

MOÇAMBIQUE, CONSELHO DE MINISTROS. (2000). Decreto 52/2000, de 21 de Dezembro. *Aprova o Código Tributário Autárquico*. B.R, I Série. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

MOÇAMBIQUE, CONSELHO DE MINISTROS. (2008). Decreto 63/2008, de 30 de Dezembro. *Aprova o Código Tributário Autárquico*. B.R, I Série n.º 52. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

MUNICÍPIO DE MAPUTO, ASSEMBLEIA MUNICIPAL. (2014). Resolução n.º 21 /AM/2014, de 4 de Dezembro. *Aprova a postura da Taxa por Actividade Económica para o território da autarquia do Município de Maputo*. B.R, III serie n.º10. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique

APÊNDICES

APÊNDICE A: Questionário dirigido aos responsáveis dos departamentos de receitas e cadastro fiscal.

O presente questionário tem como objectivo analisar o grau de *Eficácia do Aproveitamento do Potencial Tributário da Taxa por Actividade Económica no Município de Maputo*. Trata-se de um trabalho académico e destina-se a obtenção do grau de licenciatura em Administração Pública. O sucesso deste trabalho depende das suas respostas. Desde já agradeço a colaboração e sua participação

Data ____/_____/2021

Nome do funcionário _____ cargo _____

1. Quais são os processos de gestão tributária da TAE no Município de Maputo? (todo processo administrativo para arrecadação da TAE)
2. Quais são os principais factores técnico administrativos que contribuem nos níveis baixos de exploração do potencial tributário da TAE (Mencione no mínimo 3 factores e comente)
3. Tomando em consideração o período em análise (2015-2019), o Município registou em 2019 apenas 65% de grau de execução/cumprimento, sendo este o nível mais baixo de execução. Que factores técnicos contribuíram para este facto?
4. O cadastro dos agentes económicos/unidades económicas é um factor crucial na arrecadação da TAE, entretanto o Município possuía até 2020, Quinze Mil, Cento e trinta e dois (15132) agentes económicos, onde desses só conseguiu cadastrar no período em análise apenas 5072. Na sua opinião quais são as causas de baixos níveis de registo/cadastro dos agentes económicos?
 - 4.1. Tomando em consideração o período em análise, o Município registou maior desempenho no cadastro dos agentes económicos em 2016, tendo registado 2046 agentes. Na sua opinião que factores contribuíram para este desempenho.
5. Na sua opinião, a interação com outras instituições do governo central (BAU do Governo da Cidade de Maputo, Ministério da Finanças, INE, AT) pode melhorar o cadastro de agentes económicos e os níveis de cobrança da TAE? Comente a questão

- 5.1. Segundo dados colhidos no INE, a Cidade de Maputo conta com 20532 Unidades económicas Activas, em contra partida o Município conta apenas com 14059 agentes cadastrados. O Município tem feito cruzamento de dados com essas instituições?
6. Como funciona o processo de emissão de avisos e reconhecimentos aos agentes económicos no Município de Maputo?
 7. Qual é o departamento responsável pela fiscalização dos agentes económicos no Município de Maputo e como é feita a fiscalização?
 8. Quais são os principais desafios e ou constrangimentos encontrados na cobrança de receitas no Município da Maputo, em particular as provenientes da TAE?.

Muito obrigado pela sua colaboração

APÊNDICE B: Inquérito dirigido aos técnicos afetos no sector de cobrança de receitas, fiscalização e cadastro fiscal.

O presente inquérito tem como objectivo analisar o aproveitamento do Potencial Tributário da Taxa por Actividade Económica no Município de Maputo – (2015-2019) Trata-se de um trabalho académico e destina-se para a obtenção do grau de licenciatura em Administração Pública. O sucesso deste trabalho depende das suas respostas, por isso agradece-se que responda com sinceridade às perguntas formuladas. Desde já agradeço pela sua colaboração

Nome do funcionário [Click here to enter text.](#)

Cargo [Click here to enter text.](#)

Parte I: Dados demográficos

1. Género

a) Masculino b) Feminino

2. Nível académico

a) Ensino básico b) Médio c) Técnico profissional d) Superior

3. Data de nascimento [Click here to enter a date.](#)

Parte II: Potencial tributário da TAE

1. Há uma forte crença da existência de um potencial enorme da TAE no município de Maputo mas que esse não é aproveitado. Qual é a sua opinião em relação a esta afirmação?

Por favor marque apenas uma opção, a que achares apropriada

a) Concordo b) Concordo fortemente c) Discordo d) Discordo fortemente e) não tenho certeza

1. Rácio de cobertura (cadastro e registo de contribuintes da TAE)

2. Na sua opinião o cadastro e registo de contribuintes da TAE no município de Maputo cobre maior parte dos agentes económicos ou unidades económicas licenciadas na cidade de Maputo?

Por favor marque apenas uma opção, a que achares apropriada

a) Concordo b) concordo fortemente c) discordo d) discordo fortemente e) não tenho certeza

2.1. Se discorda quais são os obstáculos que enfrentam no registo ou cadastro de potenciais contribuintes da TAE no Município de Maputo?

Por favor marque entre uma a duas opções no máximo

- a) Inexistência de registos digitais b) falta de uma base de dados de potenciais contribuintes
c) falta de Informação de potenciais contribuintes d) fraca coordenação interinstitucional no fornecimento de dados de potenciais contribuintes e) outro especifique [Click here to enter text.](#)

Parte III: Rácio de cumprimento (cobrança da receita da TAE)

3. Dos contribuintes cadastrados ou registados, o Município consegue desses cobrar de maneira eficaz a receita TAE?

- a) Concordo b) concordo fortemente c) discordo d) discordo fortemente e) não tenho certeza

4. Quais são os principais desafios que o município enfrenta na cobrança da TAE?

- Falta de infra-estruturas de tecnologias de informação b) falta de funcionários de campo c) falta de registo de contribuintes d) Falta de penalização de agentes não cadastrados e) falta de informação f) Outros [Click here to enter text.](#)

5. Na sua opinião a arrecadação da TAE depende de factores como:

- A) Base de dados informatizada e sempre actualizada
B) Campanhas de Educação Fiscal
C) Capacidades técnicas administrativas
D) Atualização do cadastro de contribuintes
E) Outro (especifique) [Click here to enter text.](#)

Parte IV: Rácio de avaliação

6. Na sua opinião a As taxas aplicadas da TAE pelo município estão de acordo com a legislação?

- a) Concordo b) concordo fortemente c) discordo d) discordo fortemente e) não tenho certeza

Parte IV: estratégias

7. Na sua opinião que medidas devem ser adoptadas para maior aproveitamento do enorme potencial existente da TAE no Município de Maputo

8. Há também opiniões que afirmam que o aproveitamento do potencial da TAE depende da disponibilidade de contribuinte em primeiro registar-se de maneira voluntaria e de seguida pagar impostos de maneira voluntaria. Qual é a sua opinião em relação a esta afirmação?

Muito obrigado pela sua colaboração

APÊNDICE C: Lista dos Entrevistados

Nome	Cargo	Data
Denis Nhancume	Director Ad. De Finanças	02.06.2021
José Cossa	Chefe de Departamento de Receitas (DR)	02.06.2021
Farida Abdul	Chefe de Departamento de Cadastro Fiscal (DCF)	21.06.2021
Edson Quivy	Chefe de Repartição de Contencioso Fiscal e Fiscalização	21.06.2021

ANEXOS

ANEXO I: Cadastro da TAE (nº total de contribuintes)



**CONSELHO MUNICIPAL DE MAPUTO
DIRECÇÃO MUNICIPAL DE PLANIFICAÇÃO E FINANÇAS
DEPARTAMENTO DE CADASTRO FISCAL
REPARTICAÇÃO DE GESTÃO DE DADOS**

MAPA DA EVOLUÇÃO DO CADASTRO DE TAE DE 2013-2020

Ano	Nº total de contribuintes	Nº de Agentes cadastrados/Ano	Evolução (%)
2013	8168	N/A	NA
2014	8984	816	10%
2015	9978	994	11%
2016	12024	2046	21%
2017	12955	931	8%
2018	13264	309	2%
2019	14059	795	6%
2020	15132	1073	8%

Anexo II: Unidades Estatísticas Activas por Secção da CAE na Cidade de Maputo (2015-2019)



INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DIRECÇÃO DA CIDADE DE MAPUTO

Secção da CAE	Unidades Estatísticas				
	2015	2016	2017	2018	2019
	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº
Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	71	104	125	126	129
Indústria extractivas	79	82	90	92	97
Indústrias transformadoras	1001	1080	1145	1179	1212
Electricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio	17	17	22	26	27
Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição	138	148	165	168	174
Construção	1181	1187	1336	1341	1354
Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos	8463	8763	9213	9590	9843
Transportes e armazenagem	508	1176	1226	1231	1236
Alojamento, restauração e similares	941	1019	1093	1100	1108
Actividades de informação e de comunicação	476	504	555	588	617
Actividades financeiras e de seguros	380	436	453	455	463
Actividades imobiliárias	191	237	270	271	272
Actividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	2436	2757	3137	3364	3484
Actividades administrativas e dos serviços de apoio	388	406	509	657	793
Educação	219	243	258	262	264
Actividades de saúde humana e acção social	109	136	149	151	156
Actividades artísticas, de espectáculos, desportivas e recreativas	48	68	80	85	88
Outras actividades de serviços	833	1110	1254	1308	1319
Total	17479	19473	21080	21994	22636