



FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS
Departamento de Ciência Política e Administração Pública
Licenciatura em Administração Pública

**Estudo do Impacto das Receitas não Fiscais nos Orçamentos Autárquicos: Caso do
Município da Vila de Boane (2014-2017)**

Candidata

Albertina Lucas Bulandiane

Supervisor

Prof. Doutor Hinervo Marqueza

Maputo, Junho de 2022

ALBERTINA LUCAS BULANDIANE

Estudo do Impacto das Receitas não Fiscais nos Orçamentos Autárquicos: Caso do Município da Vila de Boane (2014-2017)

Monografia apresentada ao Departamento de Ciência Política e Administração Pública como requisito parcial para obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Licencianda

Albertina Lucas Bulandinae

Membros de Júri

Presidente

Oponente

Supervisor

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro por minha honra que este trabalho é autêntico, isto é, é da minha autoria, pois constitui resultado da minha pesquisa pessoal, estando devidamente citado no texto e constantes nas referências bibliográficas, as fontes utilizadas. E declaro ainda, sob termo de compromisso que o mesmo nunca foi apresentado na sua essência ou parcialmente, em alguma instituição ou fórum, para obtenção de qualquer grau acadêmico.

A licencianda

(Albertina Lucas Bulandiane)

DEDICATÓRIA

À minha família, pela confiança que depositou em mim até esta etapa que representa o culminar de uma longa jornada.

AGRADECIMENTOS

Ao meu supervisor, Prof. Doutor Hinervo Marqueza, pela disponibilidade, observações, pela disponibilidade e sábia orientação no estudo.

À toda minha família, pelo incentivo ao longo da minha caminhada académica e por não terem medido esforços para minha formação.

Ao Conselho Municipal de Boane, vão também os meus profundos agradecimentos por terem-me facultado a informação para a realização deste trabalho.

Enfim, agradeço à todos cujos nomes não foram destacados, que directa ou indirectamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

LISTA DE SIGLAS

ANAMM – Associação Nacional dos Municípios Moçambicanos

CMVB – Conselho Municipal da Vila de Boane

FAA – Fundo de Abastecimento de Água

FCA – Fundo de Compensação Autárquica

FE – Fundo de Estradas

FIIL - Fundo de Investimento de Iniciativa Local

MAE – Ministério da Administração Estatal

MT – Meticais

PC – Postos de Cobrança

PED – Política e Estratégia de Descentralização

SISTAFE – Sistema de Administração Financeira do Estado

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Contributo médio anual de cada fonte na receita não fiscal do CAVB	40
Gráfico 2 – Hierarquia das taxas pelo seu contributo na receita não fiscal do CAVB	41
Gráfico 3 – Hierarquia das licenças pelo seu contributo na receita não fiscal do CAVB	42
Gráfico 4 – Tendência das receitas não fiscais no CAVB	43

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Principais fontes de receita não fiscal do CAVB37

Tabela 2 – Peso por fonte na receita do CAVB38

RESUMO

A presente pesquisa subordina-se ao tema “Estudo do Impacto das Receitas não Fiscais nos Orçamentos Autárquicos: Caso do Município da Vila de Boane (2014-2017)”. O objectivo geral desta pesquisa é de analisar o impacto das receitas não fiscais no orçamento do Conselho Autárquico da Vila de Boane durante o período 2014-2017. A literatura moçambicana sobre as finanças autárquicas aponta como principal problema a dificuldade de arrecadação de receitas para o suprimento das despesas decorrentes das necessidades de funcionamento e de investimento pelas autarquias locais em geral. A partir deste estudo realizado no Conselho Autárquico da Vila de Boane, com enfoque qualitativo e quantitativo foi possível inferir que as receitas não fiscais têm maior relevância e cobrem entre 20 e 88% da receita total da autarquia. As fontes que revelam maior contributo na geração de receitas não fiscais são as taxas de Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT), taxas de autorização de publicidades e propagandas comerciais, taxas de actividades económicas e as licenças de construção e habitação. Apesar dos bons resultados alcançados pela autarquia na arrecadação de receitas não fiscais, o Conselho Autárquico da Vila de Boane deve explorar ainda mais as diferentes fontes de receitas, intensificar a fiscalização das actividades económicas e expandir os Postos de Cobranças com vista a incrementar ainda mais o nível de arrecadação e receitas, sobretudo as que derivam de fontes distintas de impostos.

Palavras-Chave: *Conselho Autárquico; Receita não Fiscal e Orçamento Autárquico.*

ABSTRACT

The central objective of this study is analyzing the impact of non-tax revenues to their budgets during the period 2014-2017. The Mozambican literature on municipal finance point out as the main problem, the difficulty of collecting revenue to meet the expenses arising from the needs of operation and investment by local authorities in general. Based on this study carried out at the Vila of Boane Municipal council, with a qualitative and quantitative focus, it was possible to conclude that non-tax revenues have greater relevance and cover between 20 and 88% of the municipality's total revenues. The sources that reveal the greatest contribution to the generation of non-tax revenue are the Right Rates for the Use and Benefit of Land; The Authorization of Advertising and Commercial Advertisements; The rates for economic activities and building and housing licenses. Despite the good results achieved, the Boane Municipal Council must further explore the various sources of revenue, intensify the inspection of economic activities and expand collection points with a view to increasing the level of revenue.

Keywords: Municipal Council; Non-Tax Revenue and Municipal Budget.

ÍNDICE

<i>FOLHA DE APROVAÇÃO</i>	i
<i>DECLARAÇÃO DE HONRA</i>	ii
<i>DEDICATÓRIA</i>	iii
<i>AGRADECIMENTOS</i>	iv
<i>LISTA DE SIGLAS</i>	v
<i>LISTA DE GRÁFICOS</i>	vi
<i>LISTA DE TABELAS</i>	vii
<i>RESUMO</i>	viii
CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO	2
1.1. Delimitação Espacial e Temporal do Tema	3
1.2. Contextualização	3
1.3. Justificativa.....	4
1.4. Problematização do Tema	5
1.5. Objectivos.....	6
1.5.1. Objectivo geral.....	6
1.5.2. Objectivos específicos	6
1.6. Hipóteses	6
CAPÍTULO II: ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL	7
2.1. Quadro teórico	7
2.2. Quadro Conceptual	8
2.2.1. Receitas não fiscais	8
2.2.3. Conselho Autárquico	9
2.3. Revisão da literatura	10
2.3.1. Processo de Descentralização e a Transferência de Recursos para as Autarquias Locais 10	
✓ Descentralização e Participação Social	13
2.3.2. Fontes de Receita Própria dos Municípios.....	14
2.3.3. Despesa Pública	17

• Classificação das Despesas Públicas	17
2.3.4. Orçamento Público.....	20
2.3.5. Orçamento das autarquias locais e sua execução.....	23
2.3.6. Sistema tributário autárquico versus sistema tributário nacional em Moçambique	26
2.3.8. Causas da Baixa Arrecadação de Receitas Municipais.....	27
2.3.9. Autonomia Financeira das Autarquias Locais	28
2.3.10. Legislação Básica que Regula o Funcionamento das Autarquias Locais	29
CAPÍTULO III: METODOLOGIA	32
3.1. Quanto à Abordagem	32
3.2. Quanto aos Objectivos	32
3.3. Quanto a Natureza.....	33
3.4. Métodos de Pesquisa.....	33
3.5. Técnicas de Colecta de Dados	33
3.6. População e Amostra	34
CAPÍTULO IV: APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	35
4.1. Perfil do Conselho Municipal da Vila de Boane	35
4.2. Fontes de Receita não Fiscal do Conselho Municipal da Vila de Boane.....	36
4.3. Peso da Receita Fiscal e da Receita não Fiscal nos Orçamentos do Conselho Municipal da Vila de Boane.....	38
4.4. Tendência da Receita não Fiscal no Conselho Municipal da Vila de Boane.....	43
5. Conclusão e Sugestões.....	45
5.1. Conclusão.....	45
5.2. Sugestões.....	46
Referências Bibliográficas	47
APÊNDICE.....	51

CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO

Com a presente pesquisa procura-se analisar o impacto das receitas não fiscais no orçamento da autarquia da vila de Boane durante o período 2014-2017. Na estrutura financeira das autarquias locais, as receitas não fiscais derivam de taxas, tarifas e multas, sendo as outras, fiscais derivam de impostos do sistema tributário autárquico.

As pesquisas sobre esta temática revelam maior importância no contexto da governação descentralizada, em que a necessidade de arrecadação de maior volume possível de receitas a partir das fontes próprias constitui um desafio. Desta forma, esta pesquisa procura também compreender os factores que afectam negativa ou positivamente o nível de receitas da autarquia em alusão, de modo a sugerir alternativas de solução para o incremento das receitas, sobre tudo as não fiscais.

A autarquia da vila de Boane faz parte das 53 criadas pelo governo moçambicano desde o início do processo da municipalização do país em 1998. Contudo, a literatura revela que esta como as restantes autarquias do país, debate-se com dificuldades da arrecadação de receitas suficientes para o financiamento sustentável das suas actividades.

As receitas próprias da autarquia da vila de Boane são constituídas por receitas fiscais e receitas não fiscais, sendo que as primeiras provêm da cobrança de impostos autárquicos e as segundas provêm de outras fontes, nomeadamente: as taxas e tarifas resultantes da prestação de serviços aos munícipes. Neste sentido, interessa perceber em que medida as taxas e tarifas contribuem na receita desta autarquia.

Para a concretização do propósito desta pesquisa, foi necessário combinar a metodologia qualitativa e quantitativa. Os dados analisados foram colectados através da pesquisa documental e entrevista e sua análise foi sustentada pela teoria funcionalista para demonstrar que as autoridades municipais como os munícipes, têm responsabilidades específicas para o incremento das receitas autárquicas. A pesquisa está estruturada em quatro capítulos, sendo o primeiro

referente aos aspectos introdutórios, o segundo referente ao quadro teórico e conceptual; o terceiro à revisão da literatura e o último à análise de dados, conclusão e recomendações.

1.1. Delimitação Espacial e Temporal do Tema

Esta pesquisa foi realizada no Conselho Municipal da Vila de Boane, por apresentar potencial económico para a geração de maior volume de receitas não fiscais, devido à expansão da rede de serviços colocados aos munícipes e alargamento do exercício de actividades económicas que nele se verifica nos últimos anos.

A delimitação temporal compreende o período 2014-2017 para permitir a análise da evolução da capacidade do Conselho Municipal da Vila de Boane na arrecadação de receitas não fiscais, sendo este o período de instalação e desenvolvimento deste município criado em 2014.

1.2. Contextualização

Com a Constituição da República de Moçambique de 1990, iniciou-se um conjunto de reformas que implicou o surgimento em 1994 da Lei nº 3/94 de 13 de Setembro que preconizava a criação gradual de municípios urbanos e rurais, todos dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e com órgãos executivos, representativos e legislativos eleitos directamente pela população (Siteo e Hunguana, 2005: 56).

Através da Lei nº 9/96 de 22 de Novembro, foram reformuladas as disposições sobre órgãos locais do Estado e introduzido o poder local. Em 1997, a Assembleia da República aprovou um conjunto de leis que se designou pacote autárquico com destaque para a Lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro que cria o quadro jurídico-legal para implementação das autarquias (Pereira, 2007:12).

Nesta vertente, em 1998 foram criadas as primeiras 33 autarquias das quais vinte e três de cidade e dez de vilas, dando assim o início da fase da implementação concreta das autarquias em Moçambique e da sua governação com a realização das primeiras eleições autárquicas em 1998.

Em busca da aproximação cada vez mais pontual dos serviços aos cidadãos decorre um processo gradual de criação de mais municípios, sendo que em 2008, através da Lei nº 3/2008 de 2 de Maio, foram elevados a categoria de município mais dez vilas distritais, nomeadamente:

município de Vila de Marrupa (Niassa); Vila de Mueda (Cabo Delgado); Vila de Ribáuè (Nampula); Vila de Alto-Molócuè (Zambézia); Vila de Ulónguè (Tete); Vila de Gondola (Manica); Vila de Gorongosa (Sofala); Vila da Massinga (Inhambane); Vila da Macia (Gaza) e Vila da Namaacha (província de Maputo). Obedecendo o mesmo critério de expansão dos municípios, em 2013 mais dez vilas distritais foram elevados a categoria municipal através da Lei n.º 11/2013, de 3 de Junho, nomeadamente: Vila de Boane (província de Maputo), vila da Praia do Bilene (Gaza), vila de Quissico (Inhambane), vila de Nhamatanda (Sofala), vila de Sussundenga (Manica), vila de Nhamayábuè (Tete), vila da Maganja da Costa (Zambézia), vila de Malema (Nampula), vila de Chiúre (Cabo Delgado) e vila de Mandimba (Niassa), totalizando até o presente momento 53 autarquias (Ilal, 2008:35).

1.3. Justificativa

As receitas cobradas à nível das autarquias locais são fundamentais para o financiamento das actividades que decorrem das competências dos seus órgãos perante os munícipes. Quando as receitas forem em maior volume, pode-se afirmar o princípio da autonomia financeira de que gozam as autarquias locais.

À nível das autarquias locais, as receitas próprias são constituídas por receitas fiscais e não fiscais. Estas últimas decorrem da prestação de serviços aos munícipes, mediante os quais pagam certas taxas, tarifas, etc. Assim, uma boa arrecadação de receitas não fiscais pode significar a disponibilização de vários serviços pela autarquia.

Esta pesquisa que procura analisar o contributo das receitas não fiscais nos orçamentos autárquicos e concretamente no Conselho Municipal da Vila de Boane é importante para perceber até que ponto as taxas e tarifas autárquicas contribuem na estrutura financeira municipal.

Do ponto de vista académico, esta pesquisa constitui material bibliográfico que será colocado a disposição dos pesquisadores e estudantes da administração pública e de outras áreas ligadas ao estudo deste tema.

Do ponto de vista prático sugere algumas medidas que o Conselho Municipal da Vila de Boane pode implementar para tornar as receitas não fiscais uma fonte com maior impacto nas suas receitas.

1.4. Problematização do Tema

A dinamização do desenvolvimento local e, particularmente, o melhoramento das condições de vida da população urbana é da competência das autarquias, o que pressupõe que estas gerem, dentro da sua autonomia financeira, recursos financeiros para atender as demandas locais. O nível de atendimento das demandas locais depende, também, do nível dos recursos das transferências fiscais do Estado para as autarquias (Comiche, 2008: 24).

As receitas arrecadadas pelos órgãos das autarquias nas suas áreas de jurisdição são constituídas por receitas fiscais (que provem de impostos autárquicos) e receitas não fiscais (que provem de taxas, tarifas, multas, etc). Segundo muitos autores, as receitas fiscais são a base principal para o financiamento das actividades das autarquias locais.

Assim, o que se levanta como problema nesta pesquisa é o facto das receitas fiscais, que deviam ser a base principal revelarem-se muito ínfimas em comparação com as receitas não fiscais, apesar de que estas últimas deviam ser secundárias. Vários estudos mostram com dados esta problemática, se não vejamos:

“De acordo com o diagnóstico feito em 2015, estima-se que apenas 35% das despesas totais das 53 autarquias eram financiadas pelas receitas próprias, sendo que as receitas fiscais representam cerca de 10% da receita total, o que ilustra que parte significativa das receitas próprias provém das taxas, com destaque as do mercado” (ANAMM, 2015 citado por Nguenha, António e Muianga, 2017).

As autarquias locais apresentam uma débil situação financeira, devido à fraca base económica e tributária, que condiciona o nível de arrecadação de receitas, principalmente as fiscais (Ilal, 2008:76). Diante desta situação problemática, a presente monografia procura fazer análise em torno da seguinte pergunta de partida: *Qual foi o impacto das receitas não fiscais nos orçamentos do Conselho Municipal da Vila de Boane no período de 2014-2017?*

1.5. Objectivos

1.5.1. Objectivo geral

- Analisar o impacto das receitas não fiscais nos orçamentos do Conselho Municipal da Vila de Boane durante o período 2014-2017.

1.5.2. Objectivos específicos

- ✓ Identificar as fontes de receita não fiscal do Conselho Municipal da Vila de Boane.
- ✓ Comparar o peso da receita fiscal e da receita não fiscal nos orçamentos do Conselho Municipal da Vila de Boane.
- ✓ Verificar a tendência da receita não fiscal no Conselho Municipal da Vila de Boane.

1.6. Hipóteses

H0. O impacto das receitas não fiscais foi negativo nos orçamentos do Conselho Municipal da Vila de Boane, pois, as taxas, tarifas e licenças geram recursos pouco significativos neste município.

H1. O impacto das receitas não fiscais foi positivo nos orçamentos do Conselho Municipal da Vila de Boane, pois, maior parte da receita própria deste município é proveniente de taxas, tarifas e licenças.

CAPÍTULO II: ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

Neste capítulo, apresenta-se a teoria de base que sustenta a análise empírica (Teoria Funcionalista) e o seu enquadramento na pesquisa. Em diante são discutidos os conceitos da pesquisa, nomeadamente: receita pública, receitas não fiscais, orçamento público e autarquias locais.

2.1. Quadro teórico

Este trabalho é analisado à luz da teoria funcionalista. De acordo com Silva (2008: 29), o precursor desta teoria foi Herbert Spencer (1820-1903), no século XX, tendo como discípulo seguidor Émile Durkheim (1858-1917). No decorrer do tempo, outros estudiosos também se destacaram, como Jonathan Turner e Alexandra Maryanski Snippet.

A perspectiva funcionalista corresponde a uma das formas predominantes de interpretação e de abordagem de pesquisas teóricas sobre o estudo dos processos e dos mecanismos subjacentes de transformação e de mudanças, sobre o funcionamento de organizações (Silva, 2008: 30).

A teoria funcionalista concebe as entidades como elementos constituintes de uma organização e que simultaneamente desempenham funções que lhes confere especificidade e importância na manutenção do sistema a que pertencem (Demo, 1995: 119).

Ainda para Demo (1995:119), a teoria funcionalista considera numa estrutura organizacional, cada elemento tem papéis e responsabilidades específicas. Considerando este pensamento, pode-se verificar que as actividades referentes à arrecadação de receitas não fiscais dependem não só da capacidade do Conselho Autárquico da Vila de Boane de tributar ou impor o pagamento de certos tributos, mas também da colaboração dos munícipes em pagar as taxas a que estão sujeitos.

2.2. Quadro Conceptual

Os conceitos considerados importantes para discussão nesta pesquisa são: receita pública; receitas não fiscais e autarquias locais. Para devida compreensão, foi feito um levantamento bibliográfico, conforme se aborda cada conceito a seguir.

2.2.1. Receitas não fiscais

O conceito de receitas não fiscais não pode ser entendido de forma isolado ao das receitas fiscais. Por isso, Franco (1993: 272) esclarece que:

Receita pública é qualquer recurso obtido durante um dado período financeiro, mediante o qual o sujeito público pode satisfazer as despesas públicas que estão a seu cargo. Ainda no tocante às receitas distinguem-se dois tipos de receitas, uma que considera de receitas fiscais que são os impostos, e as receitas não fiscais que são aquelas que decorrem da prestação de serviços municipais e da cobrança de taxas.

Para Pereira, Afonso e Arcanjo (2005:198), as receitas não fiscais são aquelas que provêm de pagamento de natureza obrigatória e de carácter corrente, mas deles se diferenciando na medida em que têm como contrapartida uma prestação social futura em favor do respectivo beneficiário, estando tais contribuições consignadas ao financiamento desses encargos e sendo geridas por departamentos ou instituições públicas especializadas.

A partir da definição do primeiro autor consegue-se entender que na prática as receitas não fiscais são aquelas provenientes de fontes diferentes do imposto. São por exemplo, aquelas que derivam da cobrança de taxas¹, tarifas, etc. Nos municípios, pode-se dar exemplo das receitas provenientes da taxa de lixo, taxa de cemitério, taxa de estacionamento, ou de tarifa de transporte municipal, de abastecimento de água, etc.

2.2.2. Orçamento Autárquico

A palavra orçamento é usada para designar a previsão de receitas e despesas a cobrir pelas mesmas durante um determinado período. Por isso, para Caupers (2001: 213), orçamentar

¹ Taxas referem-se a uma prestação pecuniária, coactiva, mas não unilateral uma vez que corresponde a contraprestação de um serviço por parte do Estado (Franco 1993:272).

significa prever, para um determinado período, a cobertura das despesas que se irão realizar com as receitas de que se irão dispor.

Segundo Cistac (2001: 12), orçamento autárquico é a previsão das receitas a serem arrecadadas e as despesas a serem efectuadas pelos órgãos municipais durante um exercício económico coincidente com um ano civil.

De acordo com o autor acima, o orçamento autárquico é elaborado anualmente pelo Conselho Municipal de Cidade ou de Vila e submetido para aprovação pela respectiva Assembleia Municipal, consoante o tipo de município.

Estas definições mostram que o orçamento autárquico é um documento legislativo (em forma de lei) que prevê as receitas e as despesas para determinado ano, bem como concede a autorização ao governo para cobrar e despende nos limites nele estabelecidos.

2.2.3. Conselho Autárquico

No contexto moçambicano, o Conselho Autárquico é sinónimo de Conselho Municipal. De acordo com o artigo 50 da Lei nº 6/2018, de 3 de Agosto, o Conselho Municipal é o órgão executivo da autarquia local, dirigido por um Presidente. O Conselho Municipal integra vereadores escolhidos e nomeados pelo Presidente do Conselho Municipal.

De acordo com Labie (1995), Conselho Autárquico é um órgão colegial executivo de uma autarquia local ou município que inclui o presidente respectivo e outros membros da sua confiança política.

As duas definições partilham que o conselho autárquico é um órgão executivo, ou seja, responsável pela execução ou implementação de programas do município. Igualmente, mostram que o conselho autárquico é dirigido por um presidente.

Das definições acima apresentadas percebe-se que as autarquias locais são criadas por lei específica e gozam de tripla autonomia (administrativa, financeira e patrimonial), de tal forma que devem dispor de recursos próprios.

2.3. Revisão da literatura

2.3.1. Processo de Descentralização e a Transferência de Recursos para as Autarquias Locais

O processo de autarcização em Moçambique é legalmente autorizada pela Lei n° 2/97, de 18 de Fevereiro, que estabelece o quadro jurídico-legal das autarquias locais, no que tange a sua base de organização, funcionamento, bem como a forma como sobre elas se exerce a tutela administrativa do Estado. As primeiras eleições autárquicas foram realizadas em 1998, um ano após a aprovação do quadro legal base das autarquias.

Destas eleições foram criados 33 municípios em todo o país. O quadro legal vigente estabelece que as eleições ocorrem com a regularidade de 5 anos. Este ciclo político da governação municipal tem vindo a ser escrupulosamente observado desde as primeiras eleições fundadoras das autarquias locais em Moçambique.

A Lei das autarquias locais e a Política e Estratégia de Descentralização (PED) estabelecem o gradualismo como princípio na criação de novas autarquias locais, e assim também é em relação ao processo de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais, conforme estabelece o Decreto 33/2006, de 30 de Agosto, alterado pelo Decreto n° 46/2011, de 21 de Setembro.

O primeiro momento de criação de novas autarquias aconteceu nas terceiras eleições autárquicas realizadas em 2008, onde mais 10 foram estabelecidas. E nas quartas eleições em 2013 foram adicionadas outras 10 novas autarquias, totalizando actualmente 53 autarquias em todo o país. O processo de autarcização reflecte o modelo mais próximo do ideal da descentralização.

Em 2012, o Conselho de Ministros aprovou através da Resolução n° 40/2012, de 20 de Dezembro, a PED, depois de vários anos de discussão, avanços e recuos na aprovação de uma política de descentralização. O objectivo da PED é “explicitar e integrar de forma mais sistematizada, as várias acções no domínio da descentralização do país, e orientar as intervenções do governo e demais actores para a organização da participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local e melhorar a

prestação de serviços ao cidadão no quadro da consolidação da unidade nacional” (MAE 2013: 14).

A garantia da participação dos cidadãos no processo de governação e do desenvolvimento local, à partida, implica a existência de condições e recursos para a sua materialização. A experiência de mais de uma década de funcionamento das autarquias locais, mostra que elas ainda dependem muito do governo central para realizar os seus projectos de desenvolvimento. Os sistemas de arrecadação de receitas próprias apresentam deficiências na estrutura que a deve sustentar e na organização (MAE 2013: 14).

Segundo MAE (2013: 20), o volume das receitas próprias tem sido substancialmente baixo, mantendo-se assim a preponderância das receitas provenientes das transferências do governo central², que são efectivadas das seguintes formas:

- (i) Fundo de Compensação Autárquica (FCA);
- (ii) Fundo de Investimento de Iniciativa Local (FIIL).

Também são transferidos para as autarquias, fundos sectoriais, nomeadamente:

- (i) Fundo de Estradas (FE); e
- (ii) Fundo de Abastecimento de Água (FAA).

As autarquias das cidades capitais recebem igualmente o fundo do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (PERPU). Além destas diferentes formas de financiamento das actividades e projectos de desenvolvimento autárquico, em alguns casos recebem fundos no âmbito da cooperação para o desenvolvimento (Ibid: 21).

² Transferências referem-se aos repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um Estado, ou entre estes e o poder central, com base em determinações constitucionais, legais ou, ainda, em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente, com vista ao atendimento de determinado objectivo genérico (tais como, a manutenção do equilíbrio entre encargos e rendas ou do equilíbrio inter-regional) ou específico (tais como, a realização de um determinado investimento ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado) (Ribeiro 1997: 332).

Quanto à descentralização, segundo Manor (1998:13), existem três tipos de descentralização e descreve-os a seguir:

✓ **Desconcentração ou Descentralização Administrativa**

A noção de desconcentração ou descentralização administrativa, diz respeito à dispersão de agentes de escalas superiores do governo nas áreas dos escalões inferiores. A desconcentração envolve a delegação de poder decisório do Estado aos níveis hierárquicos inferiores por exemplo: província ou distrito, com objectivo de melhorar a eficiência técnica da governação, eliminando passos e processos de implementação de actividades e acelerando a acção governamental (Manor, 1998:13).

De acordo com o autor acima, esta representa uma questão muito importante para a coordenação dos processos de descentralização e reforma dos serviços. Constitui, também, um objectivo fundamental enquanto aposta estratégica no princípio de subsidiariedade. Princípio que, inserido numa dinâmica de modernização do Estado e num modelo de organização administrativa, tende à obtenção de melhores níveis de satisfação das necessidades dos cidadãos, em termos mais eficiente e eficazes e conformes com o sentido de autonomia responsável dos regimes democráticos.

Diz-se que há descentralização administrativa quando uma parte, maior ou menor, da função administrativa é autonomamente realizada, pelo Estado, através dos seus órgãos administrativos (ou seja, pelo governo e pelos órgãos dele dependentes), mas por outras pessoas colectivas públicas, através dos seus órgãos, mediante o exercício de poderes próprios, ainda que sob o controle dos órgãos do Estado (Queiró, 1990:569).

Se houver uma descentralização mal feita, isto é, deficiente, o desempenho das funções estatais serão afectadas, tendo como consequência, aumento nas disparidades regionais. Como exemplo da descentralização administrativa temos a municipalização que é uma descentralização administrativa, tanto das políticas como também dos mecanismos de intervenção pública para o plano municipal, transferindo ao município a capacidade decisória como espaço do poder local (Queiró, 1990: 569).

✓ **Devolução ou Descentralização Democrática**

Devolução implica a transferência de recursos e de poderes para as autoridades de escalões inferiores que são muito ou completamente independentes dos escalões superiores do governo e que são democráticos de certo modo e a um certo grau (Manor, 1998: 17).

Esta modalidade de descentralização caracteriza-se pela transferência de poderes decisórios, financeiros e patrimoniais a actores em níveis mais baixos do governo, seguindo o princípio de nível hierárquico mais alto só deve executar aquilo que o nível mais baixo não pode, delegando ao máximo o poder local, as autarquias.

✓ **Descentralização Fiscal ou Financeira**

A descentralização fiscal refere-se às transferências fiscais decrescentes através das quais, escalões mais altos de um sistema cedem influências a escalões inferiores em termos de orçamento e decisões financeiras, ou seja, decisões que dizem respeito a modalidade de aquisição de receitas e realização de despesas (Manor, 1998: 13).

Na descentralização fiscal os agentes públicos locais decidem em nome e contas próprias. A descentralização fiscal é dar aos governos locais algum poder de taxaço e responsabilidade no dispêndio, e permitindo a eles decidir sobre o nível e a estrutura de seus orçamentos, ela requer governos locais com alguma autonomia para tomar decisões fiscais independentes (Bahl, 1999: 28).

A descentralização fiscal constitui matéria do nosso trabalho, e de acordo com o mesmo autor, a meta principal da descentralização fiscal é mover a governação para mais perto das pessoas, e isto requer fortalecimento das finanças do governo local.

✓ **Descentralização e Participação Social**

A descentralização é um processo que facilita a participação da sociedade, contribuindo assim para a democratização do estado. O conteúdo da participação é algo bem amplo porque além de

oferecer a sociedade uma maior oportunidade de acesso a informação, é também o meio utilizado pelo cidadão na reivindicação e confrontação com o governo, na descentralização que pressupõe a gestão mediante novos canais representativos: concelhos e comissões populares. Fortalece o poder local e amplia também as oportunidades do cidadão na escolha das suas alternativas e na decisão sobre seu destino (Manor, 1998: 21)

Com a participação dos cidadãos os problemas sociais ficam mais fáceis de serem resolvidos, porque assim saberão dar prioridade aos problemas que mais os afectam. As formas de representação e participação dos actores sociais nas tomadas de decisões dependem da abrangência espacial e temática do objecto do planeamento. Portanto, quanto menor a unidade espacial (município ou comunidade) e mais simples os segmentos planeados, maiores os espaços para a democracia directa e menores as mediações de representação dos actores. Assim, dependendo da instância e do foco do planeamento, mudam os actores, as variáveis, as relações com o contexto e, como consequência, as formas e os mecanismos de participação da sociedade. A participação da sociedade passará a ser feita em várias instâncias e assim, podendo os actores sociais organizarem em diversas formas, segundo a natureza e a abrangência do município ou localidade (Bahl, 1999: 33).

Com a participação da sociedade ficará mais fácil identificar quais as maiores necessidades que as sociedades enfrentam e assim tentar resolvê-las. Mas, para que aja uma boa participação dos cidadãos, estes devem estar informados dos problemas que ocorrem ao seu redor para que possam opinar, visto que, ninguém pode ou consegue dar a sua opinião sobre determinado assunto se não o conhecer.

2.3.2. Fontes de Receita Própria dos Municípios

Geralmente, as receitas públicas abrangem todas as somas em dinheiro ou recurso equivalente, cujo beneficiário é o Estado ou uma outra entidade pública administrativa, e que tem como finalidade principal satisfazer as necessidades financeiras e outros fins públicos relevantes (Pereira, Afonso e Arcanjo, 2005:199).

Para estes autores, existem vários critérios para classificação das receitas, a saber: quanto a natureza económica, podem ser receitas correntes ou receitas de capital; quanto ao seu grau de

efectividade, podem ser receitas efectivas ou com carácter definitivo ou receitas não efectivas que, ao contrário, terão que ser reembolsadas/devolvidas; e quanto a coercividade, podem ser receitas de carácter obrigatório ou facultativo. Os mesmos autores apresentam as seguintes classificações de receitas:

✓ **Receitas Fiscais**

Receitas fiscais são prestações pecuniárias de natureza corrente, definitivas, com carácter coercivo e unilateral, porque sem contrapartida imediata e directa para quem a paga ou suporta, de que são beneficiários o Estado, uma autarquia local, outros níveis de governo ou outro ente público (exemplos: Imposto sobre Valor Acrescentado, Imposto Sobre Veículos, Imposto sobre o Consumo de Tabaco, Imposto Municipal sobre Imóveis, etc.). (Pereira, Afonso e Arcanjo, 2005: 199).

✓ **Receitas Parafiscais ou Contribuições Sociais**

Estas receitas provêm de pagamento de natureza obrigatória e de carácter corrente, mas deles se diferenciando na medida em que tem como contrapartida uma prestação social futura em favor do respectivo beneficiário, estando tais contribuições consignada ao financiamento desses encargos e sendo gerais por departamentos ou instituições públicas "especializadas" (Pereira, Afonso e Arcanjo, 2005: 198).

✓ **Receitas Patrimoniais**

As receitas patrimoniais são receitas efectivas provenientes do património mobiliário e imobiliário do Estado, podendo assumir carácter corrente ou extraordinário (exemplos: por um lado, juros de depósitos ou obrigações de que o Estado é titular, rendas de edifícios ou de concessões, dividendos recebidos de empresas publicas; por outro lado, o produto de alienação de imóveis, da venda de participações sociais em empresas, etc.). (Pereira, Afonso e Arcanjo, 2005: 200).

✓ **Receitas Creditícias ou Empréstimos**

Esta categoria de receita resulta da contracção de empréstimos por parte do Estado, Autarquias locais e outros entes públicos junto dos particulares e demais entidades financiadoras (nacionais e estrangeiras), normalmente de subscrição voluntaria, e de natureza na efectiva, porque implicando o posterior reembolso (amortização) do capital mutuado (Pereira, Afonso e Arcanjo, 2005:199: 201).

Em Moçambique o sistema financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais é definido e regulado pela Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro e pelo Decreto-lei n.º 63/2008 de Dezembro, que aprova o Código Tributário Autárquico. Estes dispositivos determinam os impostos e taxas que devem ser cobrados pelos municípios. Existem diferentes tipos de impostos cobrados pelas autarquias locais, nomeadamente:

- ✓ Imposto predial autárquico;
- ✓ Imposto pessoal autárquico;
- ✓ Imposto sobre veículos;
- ✓ Taxa por actividade económica;
- ✓ Taxa dos mercados e feiras;
- ✓ Taxa pela realização de infra-estruturas e equipamentos simples (licenças concedidas);
- ✓ Taxa pelo uso e aproveitamento do solo da autarquia;
- ✓ Coimas e multas.

Em Moçambique os municípios beneficiam de duas fontes de receita principais, nomeadamente, os impostos próprios colectados pelos municípios³ e fundos subvencionados pelo Governo Central, sob a forma do Fundo de Compensação Autárquica (FCA), Fundo de Investimento de Iniciativa Local (FIIL) e outras transferências do Estado, nomeadamente o Fundo de Estradas (Guambe, 2013: 12).

³ Neste conjunto se inclui de acordo com o art.º 17 da Lei n.º 1/2008 de 16 de Janeiro, as Receitas Próprias (Receitas Fiscais), nomeadamente, Imposto Pessoal Autárquico (IPA), Imposto Predial Autárquico (IPRA), Imposto Autárquico sobre Veículos (IAV), Taxa de Actividade Económica (TAE), Imposto Autárquico de Sisa e Receitas Não Fiscais que compreendem as taxas e tarifas provenientes da concessão de licenças, prestação de serviços e outras.

Destes, o FCA afigura-se como a parte substancial tanto das transferências fiscais do governo central em particular, como das receitas municipais no geral. Para a sua atribuição por cada município, a Lei n.º1/2008 de Janeiro que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias e o respectivo sistema tributário confinou o FCA em 1,5% das receitas fiscais e criou uma fórmula de distribuição, tendo em conta apenas dois critérios: a população e a área territorial (Guambe, 2013: 12).

2.3.3. Despesa Pública

De acordo com a lei do SISTAFE, constitui despesa pública todo o dispêndio de recursos monetários ou em espécie, seja qual for a sua proveniência ou natureza, gastos pelo Estado, com ressalva daqueles em que o beneficiário se encontra obrigado à reposição dos mesmos.

Esta lei define que nenhuma despesa pode ser assumida, ordenada ou realizada sem que, sendo legal, se encontre inscrita devidamente no Orçamento do Estado aprovado, tenha cabimento na correspondente verba orçamental e seja justificada quanto à sua economicidade, eficiência e eficácia e que as despesas só podem ser assumidas durante o ano económico para o qual tiverem sido orçamentadas.

As dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização de despesas públicas, no correspondente exercício. A Lei nº 01/2008, de 16 de Janeiro, de Finanças das Autarquias apresenta o mesmo conceito. Pode-se notar que a despesa pública deve obedecer a três fases distintas: Cabimentação, liquidação e pagamento.

- **Classificação das Despesas Públicas**

As Despesas Públicas apresentam várias classificações, dependendo de cada autor. Segundo Waty (2009: 279), “Despesas Públicas são classificadas em seguintes critérios: temporal, económico, institucional, funcional”.

- i. Critério Temporal - com base nesse critério as despesas podem ser: anuais ou plurianuais. São despesas anuais as que não se prolongam por mais de um ano, e são despesas plurianuais àquelas que se prolongam por mais de um ano.

- ii. Critério Económico - este critério é composto por despesas ordinárias, despesas extraordinárias, despesas correntes Despesas de capital.
- iii. Critério Institucional - Esta classificação serve-se da estrutura organizacional do estado para organização da despesa como os órgãos centrais e locais. Nos primeiros, os órgãos de soberania, a administração pública. As despesas podem repetir-se por departamentos, por serviços, etc.
- iv. Critério Funcional - Com base nesse critério as despesas são agrupadas de acordo com a natureza das funções exercidas pelo Estado. Esta classificação funcional da despesa pública é amplamente aceite no Orçamento moderno, pois permite identificar com maior clareza os rumos tomados pelo Estado e do tipo que preferência para satisfazer as necessidades prioritárias.

As despesas podem ser classificadas em dois grandes grupos que são: despesas orçamentais e despesas extra-orçamentais. Despesa orçamental é aquela cuja realização depende da autorização legislativa. Não se pode realizar sem crédito orçamental correspondente; em outras palavras é aquela que integra o orçamento, despesa discriminada e fixada no orçamento público. Despesa extra orçamental é aquela que é paga a margem da lei orçamental e, portanto, independentemente da autorização legislativa, pois se constitui em saídas de passivos financeiros, compensatórios de entrada no activo financeiro, oriundos de receitas extra-orçamentais, correspondendo a restituição ou entrega de valores recebidos, como cauções, depósitos, consignações e outros (Kohama, 1999: 74-76).

Constituem despesas extra-orçamentais os pagamentos que não dependem de autorização legislativa; aqueles que não estão vinculados ao orçamento público; não integram o orçamento. Correspondem à restituição ou entrega de valores arrecadados sob o título de receita extra-orçamental (Angélico, 1994: 64).

Nos termos do nº 1, alínea b), do artigo 23 da Lei nº 09/2002 de 12 de Fevereiro a despesa orçamental é classificada de acordo com os critérios orgânico, territorial, económico e funcional. De acordo com Angélico (1994: 63), “despesa orçamental é classificada em categorias económicas estruturadas em dois grupos: despesas correntes e despesas de capital”. Nos termos do nº 2 do artigo 23 da Lei nº 09/2002, de 12 de Fevereiro, a classificação económica, tanto da

receita como da despesa, compreende as duas categorias seguintes: despesas correntes e despesas de capital.

No que concerne as despesas de investimento da responsabilidade das autarquias locais, Sá (2000: 12) refere que elas têm despesas para garantir a prestação dos seguintes serviços aos seus municípios:

- ✓ Urbanização;
- ✓ Abastecimento de água e saneamento;
- ✓ Saúde primária;
- ✓ Iluminação pública;
- ✓ Estradas urbanas e passeios;
- ✓ Gestão do solo urbano;
- ✓ Mercados e feiras;
- ✓ Cemitérios;
- ✓ Parque, jardins públicos e espaços verdes;
- ✓ Recolha e tratamento de resíduos sólidos;
- ✓ Instalações autárquicas;
- ✓ Cultura, tempos livres e desporto;
- ✓ Polícia autárquica;
- ✓ Zonas verdes;
- ✓ Transporte público urbano;

De acordo o mesmo autor, existem ainda serviços comuns ou partilhados com o Estado, pois existem áreas cuja delegação efectiva de competências ainda não ser realizou na sua plenitude para as autarquias locais, a saber:

- ✓ Estradas e transportes públicos;
- ✓ Plano de desenvolvimento municipal;
- ✓ Bombeiros voluntários;
- ✓ Habitação social;
- ✓ Centros de educação pré-escolar;
- ✓ Casas de cultura, bibliotecas e museus;

- ✓ Assistência social a idosos e crianças desamparadas;
- ✓ Iluminação pública, e
- ✓ Protecção ou recuperação do meio ambiente.

2.3.4. Orçamento Público

O orçamento público é o documento onde são previstas e computadas as receitas e as despesas anuais, competentemente autorizadas para o período financeiro. No orçamento prevêem-se as receitas e despesas do período financeiro (Ribeiro, 2013:81).

Na visão de Franco (1993:90), orçamento do público é uma previsão, em regra, anual das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar as receitas e realizar despesas e, limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual.

Em Mocambique, a Lei nº 9/2002, de 12 de Fevereiro define orçamento como sendo um documento no qual estão previstas as receitas a arrecadar e fixadas as despesas a realizar pelo Estado num determinado exercício económico e tem por objectivo a prossecução da política financeira do Estado.

A literatura sobre finanças públicas indica que a concepção de orçamento pode basear-se em vários critérios ou técnicas, variando o seu número na visão de um autor para outro. Por exemplo, para Franco (1993: 64) existem quatro técnicas, nomeadamente: (i) técnica de orçamento tradicional ou clássico, (ii) de orçamento de desempenho ou realizações, (iii) de orçamento incremental, e (iv) de orçamento de base-zero. Por sua vez, Giacomini (2009: 98) acrescenta além das já referidas, a técnica de orçamento-programa.

✓ Orçamento tradicional ou clássico

Segundo ENAP (2014: 21), o orçamento tradicional é a mais antiga técnica orçamentária conhecida. Ainda para esta fonte de informação, nesta técnica, o critério utilizado para a classificação dos gastos é o elemento de despesa (objecto do gasto) e as projecções são feitas em função dos orçamentos executados nos anos anteriores.

Para Giacomini (2009: 91), esta técnica é contrária ao crescimento das despesas públicas, o que se ocorresse determinaria o aumento de tributos ou endividamento. Portanto, ela recomenda o equilíbrio financeiro e utilização de linguagem contábil e a classificação suficiente para identificar a unidade administrativa responsável pelo gasto e o objecto de despesa.

Franco (1993:27) comunga a visão do autor acima, ao defender que tecnicamente, o orçamento tradicional adota classificações suficientes para instrumentalizar o controlo da despesa, como seja:

- ✓ Por unidades administrativas (entidades/órgãos);
- ✓ Por objecto ou *item* de despesa (pessoal, material, obras, etc.).

Este autor afirma que no orçamento tradicional, consta apenas a fixação da despesa e a previsão da receita, sem planeamento das acções do governo. Em suma, nesse orçamento não há preocupação com a realização dos programas de trabalho do governo, mas apenas com as necessidades dos órgãos públicos para realização das suas tarefas, sem questionamentos sobre objectivos e metas.

✓ **Orçamento de desempenho ou realizações**

Giacomini (2009:89) considera o orçamento de desempenho como uma evolução do orçamento clássico (anteriormente descrito), pois há nele uma preocupação com o resultado dos gastos e não apenas com o gasto em si, ou seja, saber as coisas que o governo faz e não as coisas que o governo compra.

Na visão de Giacomini (2009: 91), o orçamento de desempenho apresenta propósitos e objectivos relativos às despesas, os custos dos programas para alcançar objectivos e informação quantitativas para medir os resultados e o trabalho de cada programa.

Franco (1993: 32), concebe o orçamento de desempenho como um processo orçamentário que se caracteriza por apresentar duas dimensões do orçamento, a saber: o objecto do gasto e um programa de trabalho, contendo as acções desenvolvidas.

✓ **Orçamento incremental**

De acordo com Giacomini (2009: 100), esta técnica considera a manutenção das actividades governamentais nos seus objectivos, bem como a referência do orçamento anterior na elaboração do orçamento actual, mas prevalecendo a barganha política no incremento das dotações.

Doutro modo, Franco (1993: 31) explica que o orçamento incremental é feito através de ajustes marginais nos seus *itens* de receita e despesa. O autor considera-o, igualmente, como aquele que, a partir dos gastos actuais, propõe um aumento percentual para o ano seguinte, considerando apenas o aumento ou diminuição dos gastos, sem análise de alternativas possíveis.

Em suma, o autor acima refere que nessa técnica, o orçamento de cada período mantém a mesma estrutura da receita e da despesa do orçamento anterior, realizando apenas incrementos nos montantes de cada receita e despesa, ou seja, existe uma resistência às mudanças, caracterizando a inércia do modelo.

✓ **Orçamento de Base-Zero**

De acordo com ENAP (2014: 4), o orçamento base-zero é uma técnica de elaboração de orçamentos públicos e privados. Esta técnica surge como crítica à técnica de orçamento incremental, contrapondo-se, assim, à regra de que para se alocar recursos a uma unidade orçamentária, basta reajustar os valores do ano anterior e apresentar a justificativa do aumento.

Para Giacomini (2009: 100), esta técnica preocupa-se apenas com a alocação de novos recursos, admitindo como necessários os antigos recursos. No orçamento base-zero toda receita e despesa são consideradas novas, independentemente de tratar-se de receita ou despesa continuada oriunda de período passado ou se tratar de uma despesa inédita.

Para o autor supracitado, as principais características do orçamento base-zero são: foca em objectivos e metas actuais; analisa do custo-benefício dos projectos e actividades; identificação e eliminação de duplicidades; alocação racional de recursos; fornecimento de subsídio para tomada de decisão; facilitação do controlo de resultados; exigência de funcionários capacitados em matéria orçamentária.

✓ **Orçamento-Programa**

Segundo Giacomini (2009: 100), a ênfase do orçamento-programa se dá no que o governo realiza, e não no que ele gasta. Para o autor, o orçamento-programa representa o maior nível de classificação das acções do Governo, enquanto a função representa o maior nível de agregação (classificação) das despesas. O autor, sumariza que a aplicação do orçamento-programa deve incluir:

- ✓ Determinação dos objectivos e propósitos perseguidos, para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- ✓ Os programas, isto é, instrumentos de integração dos esforços governamentais para a concretização dos objectivos;
- ✓ Os custos dos programas, medidos por intermédio dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, etc.) necessários para a obtenção dos resultados, e
- ✓ Medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

A ênfase do orçamento-programa é nas realizações e a avaliação de resultados e abrange a eficácia (alcance das metas) e a efectividade (análise do impacto final das acções). É a única técnica que integra planeamento e orçamento, e como o planeamento começa pela definição de objectivos, não há Orçamento Programa sem definição clara de objectivos. Essa integração é feita através dos “programas”, que são os “elos de união” entre planeamento e orçamento (Franco, 1993: 29).

2.3.5. Orçamento das autarquias locais e sua execução

À semelhança do orçamento do Estado, os orçamentos das autarquias locais também são constituídos por receitas e despesas. A partir da interpretação da Lei nº 9/2002, de 12 de Fevereiro é possível constatar que Em Moçambique, os Orçamentos do Estado e das Autarquias Locais são elaborados e executados com observância dos mesmos princípios, a saber: da anualidade, unidade, não consignação, universalidade, especificação, não compensação e equilíbrio. Caupers (2001: 102), explica o significado destes princípios da forma seguinte:

- ✓ A Anualidade, traduz-se no facto do Orçamento do Estado ter um período de validade correspondente ao ano civil o que implica uma votação anual do Orçamento pela Assembleia da República.
- ✓ Unidade, pelo facto do orçamento apresentado ser (um) e nele estejam incluídas todas as receitas e despesas que o Estado estima cobrar e pagar no ano a que respeita.
- ✓ Não consignação, pelo facto de que as receitas devem ser indiscriminadamente destinadas à cobertura das despesas, e não quaisquer receita afectadas à cobertura de despesas em especial.
- ✓ Universalidade, pelo facto de que todas as receitas e todas as despesas que determinem alterações ao património do Estado, devem nele ser obrigatoriamente inscritas.
- ✓ Regra da especificação, pelo facto de que haver nele a a individualização de cada receita e de cada despesa. No cumprimento da regra da especificação, as despesas são fixadas segundo uma classificação: Orgânica, Económica e Funcional.
- ✓ Não compensação, pelo facto de que as receitas e despesas devem ser inscritas no orçamento de forma bruta e não líquida, o mesmo é referir, sem qualquer compensação ou desconto. De outro modo, não se conheceriam as diversas fontes de onde a Autarquia irá tirar os seus recursos, nem os diversos gastos que o serviço público irá realizar.
- ✓ Equilíbrio orçamental, porque todas as despesas previstas no orçamento devem ser efectivamente cobertas por receitas, isto é, o volume global de receitas deve corresponder ao total da despesa.

De acordo a Lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro, a execução das receitas autárquicas inicia com a emissão das instruções do presidente do Conselho Municipal para a execução pelo coordenador das finanças autárquicas (O vereador do Pelouro das Finanças Municipais). E a arrecadação das receitas autárquicas e a realização de operações de tesouraria é feita pelas entidades competentes do Subsistema de Tesouro Municipal.

No que concerne as regras da sua execução da receita, o Decreto nº. 17/2002, de 27 de Junho, no seu artigo 81 refere-se a existência de três fases, a saber:

- ✓ Lançamento – é um procedimento administrativo de verificação da ocorrência pelos órgãos de administração do facto gerador da obrigação correspondente.

- ✓ Liquidação – é o cálculo do montante da receita devida e identificação do respectivo sujeito passivo.
- ✓ Cobrança – é a acção de cobrar, receber ou tomar posse da receita e subsequente entrega ao Tesouro Público Municipal.

Quanto as despesas, a Lei nº 6/2018 de 3 de Agosto, refere que a execução da despesa municipal inicia com a emissão das instruções do Presidente do Conselho Municipal para a execução pelo coordenador das finanças municipais (O vereador do pelouro das finanças municipais).

Os requisitos para execução orçamental da despesa são: Elaboração da programação financeira para o exercício económico respectivo; Tomada de medidas necessárias para que os recursos sejam captados de acordo com a programação financeira, e Tomada de medidas para que os recursos sejam libertos com vista à cobertura das despesas previstas no respectivo ano.

De acordo com o Decreto nº. 17/2002, de 27 de Junho, no seu artigo 81 refere-se que a execução das despesas compreende a existência de cinco fases, a saber:

- ✓ Cabimento orçamental – verificação da inclusão do encargo a assumir em processo próprio e do cumprimento de todos os requisitos legais financeiros aplicáveis.
- ✓ Autorização da realização da despesa – acto de autorização pelo órgão competente para a realização de uma despesa.
- ✓ Liquidação – apuramento do valor a pagar e emissão da respectiva ordem de pagamento.
- ✓ Autorização do pagamento – permissão dada pelo órgão competente para que se proceda o pagamento da despesa.
- ✓ Pagamento – entrega do valor em dinheiro ao titular do documento de despesa.

No processo da execução da receita, já que este estudo versa sobre receitas, importa referir que, segundo o artigo 14 da Lei nº 9/2002, de 12 de Fevereiro “Nenhuma receita pode ser estabelecida, inscrita no orçamento ou cobrada senão em virtude da lei, ainda que estabelecidas por lei, as receitas só podem ser cobradas se previstas no orçamento aprovado”.

2.3.6. Sistema tributário autárquico versus sistema tributário nacional em Moçambique

O Sistema Tributário ou fiscal é o conjunto mais ou menos coerente de instituições, regras de praticas fiscais que fazem parte do universo social e económico que regem a situação fiscal de uma pessoa singular ou colectiva. Trata-se, portanto, de todos os direitos e obrigações decorrentes do desenvolvimento de certas actividades económicas (Waty, 2013:177).

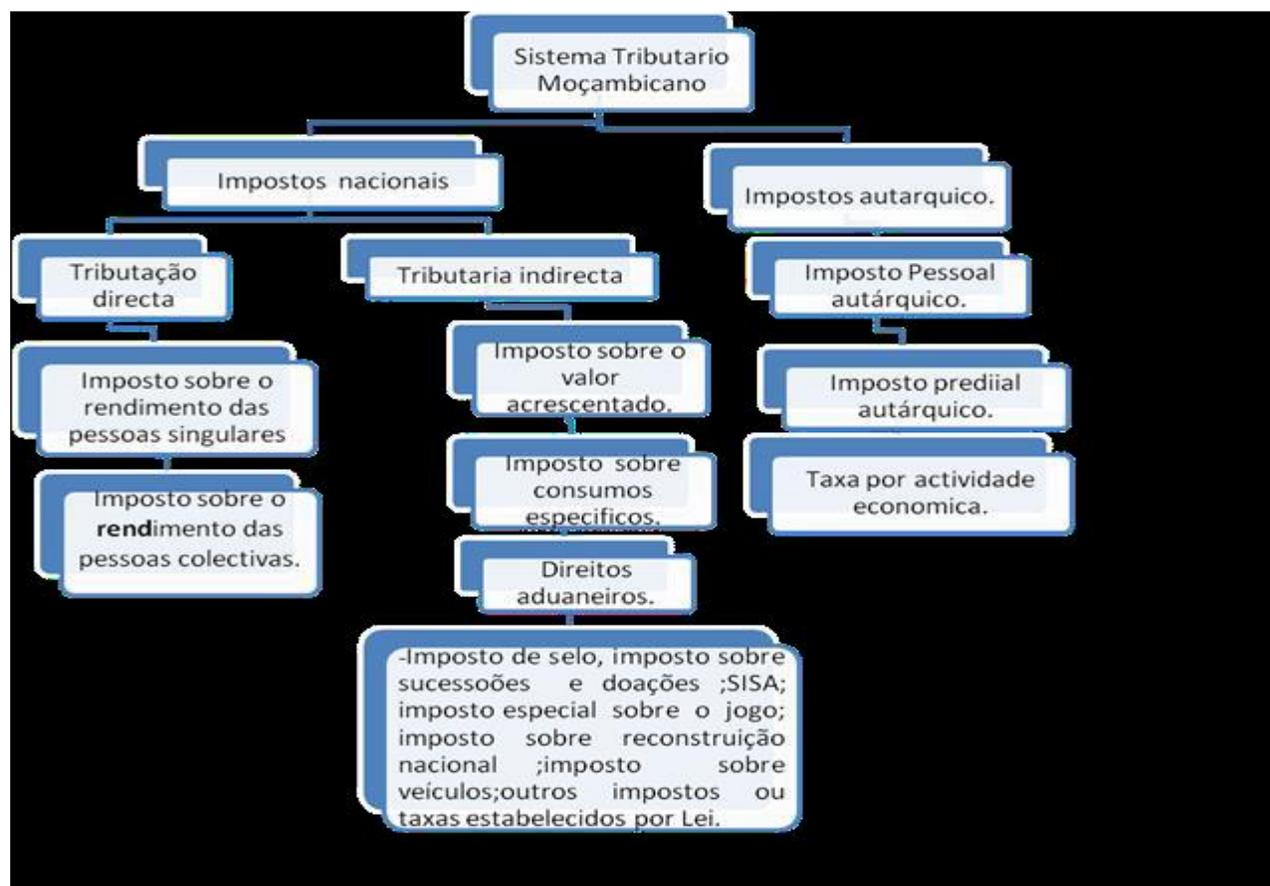
Waty (2013:177) refere ainda que a legislação tributária de cada país determina as condições dos regimes fiscais. O montante a pagar, prazos, declarações e tudo relativo a impostos dependem das regras em vigor nas jurisdições diferentes que também podem mudar ao longo do tempo por forma a adequar-se a realidade.

Para o caso de Moçambique, o Sistema Tributário é sustentado pela Lei 15/2002 de 26 de Junho e compreende impostos nacionais e impostos autárquicos, segundo a qual, os impostos nacionais classificam-se em tributação directa, como o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e o imposto sobre rendimento de pessoas colectivas e a tributação indirecta, no caso do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), imposto sobre consumos especiais, direitos aduaneiros, imposto de selo, imposto sobre sucessões, SISA, imposto especial sobre o jogo, imposto sobre reconstrução nacional, imposto sobre veículos, outros impostos ou taxas estabelecidas por lei.

Por sua vez, os impostos autárquicos compreendem o imposto pessoal autárquico, o imposto predial autárquico e taxa por actividade económica. São estes impostos e taxas que constituem a fonte de receita para os municípios e para o país com o principal objectivo arrecadação para a satisfação das necessidades colectivas que não podem ser satisfeitas individualmente pelos municípios dada a complexidade das necessidades (Waty, 2013: 178).

A figura que segue ilustra a segregação do sistema tributário moçambicano na óptica da Autoridade Tributária (2010: 8), demonstrando claramente os tributos do sistema tributário nacional e os do sistema tributário autárquico:

Figura 1: Sistema tributário nacional e autárquico



Fonte: Autoridade Tributária (2010)

2.3.8. Causas da Baixa Arrecadação de Receitas Municipais

Muitas autarquias moçambicanas possuem uma base fiscal muito pequena para gerar receitas a partir de fontes próprias, daí que, só são capazes de proporcionar um conjunto muito limitado de serviços municipais e ainda com uma qualidade muito baixa. A arrecadação de receitas pelas autarquias locais é limitada e deixa um défice entre as receitas e despesas, estando as autarquias com uma dependência de cerca de 60%, reduzindo assim a sua capacidade de realização da despesa (Guambe, 2013: 8)

Este autor conclui que o sistema de transferência inter-governamental constitui a principal fonte de financiamento para os municípios moçambicanos, sem excepção. As transferências intergovernamentais (especificamente, o Orçamento do Estado) para o nível municipal são inevitáveis com vista a se alcançar um nível adequado de provisão de serviços municipais, uma vez que a arrecadação de receitas locais é limitada e deixa um défice entre as receitas e despesas, reduzindo assim a capacidade municipal para a realização da sua despesa. Segundo Nguenha, António, Muianga (2017: 4), conta para esta situação os seguintes factores:

- ✓ Fraca coordenação entre vereações e o governo,
- ✓ Fraca supervisão do trabalho técnico que deveria ser feito pelo corpo técnico-administrativo,
- ✓ Fraca comunicação com o sector privado e contribuintes em geral,
- ✓ Metodologias de determinação de alíquotas tributárias e de valores de taxas de serviços pouco criteriosas, e
- ✓ Conflito de exercício de fiscalização do cumprimento das posturas municipais entre o sector a quem efectivamente compete (polícia municipal) e os sectores técnicos de licenciamento.

2.3.9. Autonomia Financeira das Autarquias Locais

A Lei nº. 1/2008, de 16 de Janeiro, descreve a autonomia financeira das autarquias locais como sendo o poder dos respectivos órgãos:

- ✓ Elaborar, aprovar, alterar e executar planos de actividade e orçamentos;
- ✓ Dispor de receitas próprias e arrecadar quaisquer outras que por lei lhes sejam destinadas;
- ✓ Ordenar e processar as despesas orçamentais;
- ✓ Elaborar e aprovar as respectivas contas de gerência, e
- ✓ Contrair empréstimos, nos termos da lei.

Por outras palavras, a autonomia financeira das autarquias locais possui dois sentidos, a saber: Sentido Jurídico, que se refere ao reconhecimento de um poder de decisão livre das autoridades locais tanto em termos de receitas e despesas, um poder que não deve ser dificultado por controlos rigorosos por parte do Estado, e Sentido material, que se refere a possibilidade de as

autoridades locais cobrirem as suas despesas com recursos próprios sem ter que recorrer a equilibrar os seus orçamentos com os subsídios estatais (Chapananga, 2019: 10).

2.3.10. Legislação Básica que Regula o Funcionamento das Autarquias Locais

Em Moçambique, a organização e funcionamento dos órgãos descentralizados (autarquias locais) são orientados por um quadro legal aprovado pelo legislativo (Assembleia da República) e pelo executivo (Conselho de Ministro). Esse quadro legal, também denominado pacote autárquico integra um conjunto de normas que apresentamos a seguir:

1. Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto – Lei Quadro Jurídico para Implantação das Autarquias Locais

Procede a alteração da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro⁴, que aprova o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais, no âmbito da revisão pontual da Constituição da República em 2018.

Nesta lei, e concretamente no seu artigo 1 define-se autarquias locais como sendo pessoas colectivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízos dos interesses nacionais e da participação do Estado. Ademais, ela estabelece as atribuições das autarquias locais no que respeitam aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivamente, designadamente:

- Desenvolvimento económico e social local;
- Meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida;
- Abastecimento público;
- Saúde;
- Educação;
- Cultura, tempos livres e desporto;
- Polícia da autarquia;
- Urbanização, construção e habitação.

⁴ Foi a primeira lei quadro-jurídico para a implantação das autarquias locais que vigorou até 2018.

No âmbito da autarcização, a Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto estabelece critérios, para elevação de circunscrições (vilas e cidades) à categorias de municípios, a saber: (a) Factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais, administrativos; (ii) Interesses de ordem nacional ou local em causa; (iii) Razões de ordem histórica e cultural; e (iv) Avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições.

2. *Lei n.º 7/2018 de 3 de Agosto - Lei Quadro Jurídico para a Eleição dos Membros da Assembleia Autárquica e do Presidente do Conselho Autárquico*

No seu artigo 4, esta lei estabelece que Presidente do Conselho Autárquico e os membros da Assembleia Autárquica são eleitos por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico pelos cidadãos eleitores residentes na respectiva autarquia. Igualmente, ela estipula que o mandato dos titulares dos órgãos electivos, que é de cinco anos.

3. *Lei n.º 7/97, de 31 de Maio – Lei da Tutela Administrativa do Estado sobre as Autarquias Locais*

Esta lei estabelece o Regime Jurídico da Tutela Administrativa do Estado a que estão sujeitas as autarquias locais. Ademais, esta lei procede a definição legal do conteúdo da tutela administrativa, nomeadamente a verificação da legalidade dos actos administrativos dos órgãos autárquicos e a apreciação do mérito desses actos administrativos.

4. *Decreto nº 33/2006, de 30 de Agosto - Quadro Legal de Transferência de Funções e competências dos Órgãos do Estado para as Autarquias Locais*

Este decreto aprova o Quadro Legal de Transferência de Funções e competências dos Órgãos do Estado para as Autarquias Locais. No âmbito deste decreto, as autarquias locais que apresentarem condições técnicas, financeiras e humanas passarão a gerir os seguintes serviços:

- Educação básica;
- Saúde primária, e
- Transporte Urbano de Passageiros.

5. Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro - Define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário autárquico

Esta lei estabelece o regime financeiro, orçamental e patrimonial e o sistema tributário das autarquias locais, revoga a Lei n.º 11 /97, de 31 de Maio. Esta lei estabelece o modelo de orçamento e de financiamento das despesas autárquicas (fontes de receitas própria, transferências intergovernamentais, donativos e empréstimos). Ademais, estabelece os procedimentos de gestão do património e da contabilidade autárquica.

CAPÍTULO III: METODOLOGIA

O rigor científico e a qualidade dos resultados do estudo dependem da correcta definição dos métodos e procedimentos a serem adoptados para a observação e colecta de dados, a mensuração das variáveis e as técnicas de análise de dados, como afirma (Lakatos e Marconi, 2007: 88).

3.1. Quanto à Abordagem

No que diz respeito a abordagem, esta pesquisa é qualitativa e quantitativa, por exigir uma dualidade de forma como chegamos às conclusões. A pesquisa qualitativa é qualquer tipo de pesquisa que chega as suas conclusões por meio de descrição do fenómeno. Na pesquisa quantitativa formulam-se as suas ideias de forma inversa à abordagem qualitativa, pois, nesta emprega-se a linguagem matemática ou estatística para a análise de dados (Strauss e Corbin, 1990: 25). De referir que através da pesquisa qualitativa fez-se a análise do conteúdo das entrevistas, ao permitir descrever as percepções dos entrevistados a cerca das questões colocadas e a pesquisa quantitativa permitiu a leitura numérica dos dados através da sua sistematização em tabelas e gráficos.

3.2. Quanto aos Objectivos

Quanto aos objectivos esta pesquisa é exploratória. A pesquisa exploratória é aquela que busca fazer um levantamento bibliográfico sobre o tema para melhor compreendê-lo. A pesquisa exploratória tem como objectivo maior proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito ou construir hipóteses (Lakatos e Marconi, 2007: 27). Esta enquadra-se nesta tipologia porque procura compreender o contributo das receitas não fiscais nos orçamentos autárquicos, por meio de uma consulta a vários documentos (orçamentos) e entrevistas com pessoas que actuam na área de finanças no Conselho Municipal da Vila de Boane.

3.3. Quanto a Natureza

Quanto a natureza esta pesquisa é básica. Este tipo de pesquisa objectiva gerar conhecimentos novos acerca de um fenómeno. Ela envolve verdades e interesses universais (Prodanov e Freitas, 2013: 51). Esta é básica porque procurar gerar conhecimentos a cerca das causas que influenciam positiva ou negativamente o peso das receitas não fiscais nos orçamentos autárquicos.

3.4. Métodos de Pesquisa

No que concerne ao método de procedimento recorreu-se ao método monográfico ou estudo de caso que, segundo Gil (2008: 15), visa fornecer a orientação necessária à realização da pesquisa social, sobretudo, no referente à obtenção, processamento e validação dos dados pertinentes à problemática que está sendo investigado. Este método permitiu fazer a análise do impacto das receitas não fiscais num município específico (o da Vila de Boane).

No que concerne ao método de abordagem, recorreu-se ao método hipotético-dedutivo, que segundo Gil (2008: 15) inicia pela percepção de uma lacuna de conhecimento, acerca da qual se formulam as hipóteses. Este método foi utilizado para a verificação das hipóteses para sua validação ou refutação.

3.5. Técnicas de Colecta de Dados

Como técnica de colecta de dados foi feita a pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevista semi-estruturada. A pesquisa bibliográfica foi baseada na consulta de manuais sobre o tema em análise, por meio de acesso às bibliotecas e internet. A pesquisa documental consistiu na análise de documentos fornecidos pelo Conselho Autárquico da Vila de Boane (orçamentos de receitas e balancetes referentes ao período em análise). Segundo (Prodanov e Freitas, 2013: 68) na entrevista semi-estruturada, o entrevistado fala livremente sobre o assunto de interesse do entrevistador, e este último pode incluir questões à medida que o primeiro aborde assuntos importantes para os objectivos da mesma. A entrevista foi destinada ao pessoal da área de finanças no Conselho Municipal da Vila de Boane (Ver a natureza das questões no apêndice).

3.6. População e Amostra

A população desta pesquisa é constituída por todos os funcionários do Conselho Municipal da Vila de Boane afectos ao sector de arrecadação e execução das receitas. Segundo os dados fornecidos pelo Departamento de Recursos Humanos, a repartição de receitas conta com 25 funcionários.

Desta população, foi seleccionada amostra de 6 pelo critério de amostragem por acessibilidade, o que significa os seis funcionários entrevistados, são os que se demonstraram disponíveis para responder às questões de interesse para esta pesquisa.

CAPÍTULO IV: APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Neste capítulo segue-se a apresentação do perfil do Conselho Municipal da Vila de Boane. Outrossim, apresenta-se, analisa-se e interpreta-se os dados recolhidos através da pesquisa documental e entrevista.

4.1. Perfil do Conselho Municipal da Vila de Boane

O Município da Vila de Boane localizando-se na parte Sudoeste da cidade de Maputo, limitado a Norte pelo Posto Administrativo da Matola-Rio, através das povoações de Xitevele e Macombe, a Sul pelos rios Movene e Umbelúzi, a Este pelo rio Umbelúzi e a povoação de Beluluane e a Oeste pelo rio Movene. Territorialmente, ele organiza-se em Unidades Administrativas denominadas Localidades Municipais, com a seguinte composição⁵:

6. **Localidade de Gueguegue:** com 7 Bairros e 12 povoações nomeadamente: Bairro 1, Bairro 2, Bairro 3, Bairro 4, Bairro 5, Bairro 6, Bairro 7, povoação de Picoco, povoação de Muteve, Campoane, povoação de Mabanja, povoação de Filipe Samuel Magaia, povoação de 25 de Setembro, povoação de Belo-Horizonte, povoação de Tinalene, povoação de Wacombo, povoação de Campoane Aldeia, povoação de Thonissa e povoação de Matchume.
7. **Localidade Eduardo Mondlane:** tem doze povoações: Massaca 1, Massaca 2, Paulo Samuel Kamkhomba, Saldanha, Umpala, Mahanhane, 7 de Setembro, Eduardo Mondlane, Marien Nguabi, 25 de Junho, Djimo, Ambrósio, Jossias Tongogara e Manguiza.

4.1.1. Organização Interna do Conselho Municipal da Vila de Boane

De acordo com o Estatuto Orgânico do Conselho Municipal da Vila de Boane, o seu Conselho Municipal está estruturado em seis vereações, a saber:

- ✓ Vereação de Administração e Finanças;

⁵ Artigo 6 do Estatuto Orgânico do Conselho Municipal da Vila de Boane.

- ✓ Vereação de Actividades Económicas;
- ✓ Vereação de Infra-estruturas;
- ✓ Vereação de Urbanização;
- ✓ Vereação de Salubridade, Cemitérios, Parques e Jardins; e
- ✓ Vereação de Educação, Cultura, Juventude, Desporto e Acção Social.

Na sua acção de supervisão, os Vereadores respeitam e defendem as estruturas técnicas e administrativas legalmente estabelecidas em cada área da vereação, a fim de assegurar a estabilidade funcional dos serviços e garantir o necessário dinamismo na execução dos planos e programas aprovados⁶.

4.2. Fontes de Receita não Fiscal do Conselho Municipal da Vila de Boane

O Conselho Municipal da Vila de Boane (CMVB) dispõe para além do poder de cobrar alguns impostos autárquicos⁷, de diversas fontes de receita não fiscal em forma de taxas, tarifas e licenças. De acordo com Daniel Magugule⁸, para se efectivar a cobrança das receitas referentes a impostos, taxas e tarifas, o CMVB dispõe de sete (8) Postos de Cobrança (PC), sendo um na sede do Conselho Autárquico e os restantes distribuídos pelos sete nos círculos dos principais bairros municipais.

Embora se reconheça que CMVB é novo e ainda em expansão dos seus serviços, pode-se observar que os serviços de cobrança de receitas ainda situam distante dos contribuintes (municípes) considerando que existem vinte e três (23) povoações sem PC, o que pode desincentivar o cumprimento voluntário das obrigações fiscais por parte dos municípes quando se vêem obrigados a percorrer longas distâncias para o efeito.

Embora apresente esta fragilidade, o Conselho Municipal da Vila de Boane dispõe de inúmeras fontes de receita não fiscal. Para uma ilustração completa dessas fontes, foi feita uma análise a

⁶ Artigo 12 do Estatuto Orgânico do Conselho Municipal da Vila de Boane.

⁷ Imposto Pessoal Autárquico (IPA), Imposto Predial Autárquico (IPRA), Imposto Autárquico de Veículo (IAV) e Imposto Autárquico de SISA (IASISA), que constituem as fontes de receita fiscal da autarquia.

⁸ Chefe do Departamento de Receitas no Conselho Autárquico da Vila de Boane, entrevista concedida no dia 04/02/2022.

partir dos orçamentos desta autarquia referentes a 2014, 2015 e 2016, tendo-se identificado as seguintes fontes desta espécie de receitas:

Tabela 1: Principais fontes de receita não fiscal do CAVB

Principais fontes de receita não fiscal do Conselho Municipal da Vila de Boane	Observações sobre cobrança			
	2014	2015	2016	2017
	Cobrado	Cobrado	Cobrado	Cobrado
Taxas para exercício de Actividades Económicas (TAE)	Não	Sim	Sim	Sim
Taxas de execução de obras particulares	Não	Sim	Sim	Sim
Taxas de DUAT	Sim	Sim	Sim	Sim
Taxas de ocupação e aproveitamento de bens públicos	Não	Sim	Sim	Sim
Taxas de prestação de serviços aos munícipes	Não	Sim	Sim	Sim
Taxas de ocupação e utilização de locais reservados nos mercados e feiras	Não	Sim	Não	Não
Taxas de autorização da venda ambulante nas vias e recintos públicos	Não	Sim	Sim	Sim
Taxas de estacionamento de veículos	Sim	Sim	Sim	Sim
Taxas de autorização de publicidades e propagandas comerciais	Não	Sim	Sim	Sim
Taxas de cemitério e realização de enterros	Não	Sim	Sim	Sim
Taxas (Senhas) de mercado	Sim	Sim	Sim	Sim
Taxas de manutenção de jardins	Não	Sim	Sim	Sim
Taxas de manutenção de vias	Não	Sim	Sim	Sim
Taxa de lixo	Não	Sim	Não	Sim
Licença de velocípedes sem motor	Não	Sim	Sim	Sim
Licença de construção e habitação	Sim	Sim	Sim	Sim
Multas	Não	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base nos relatórios de execução da receita do CMVB

Com base neste quadro, verifica-se que as receitas não fiscais do Conselho Municipal da Vila de Boane resultam da cobrança de taxas diversas, pagamentos de licenças e de multas que os órgãos da autarquia aplicam aos munícipes em situações diversas.

Importa referir que as fontes de receita não fiscal mais predominantes nesta autarquia são as taxas e licenças. Não se deixa de lados as multas, embora sua receita seja ocasional, já que depende de cometimento de infracções à postura municipal. A análise dos dados apresentados nesta tabela permite também constatar que da lista das fontes de receita não fiscal da autarquia, somente em 2015 procedeu-se a cobrança de todas, sendo 2014 o ano em que várias fontes deste tipo de receita não foram aproveitadas⁹.

⁹ Segundo Albertina Mangué (Técnica de Planificação) no CMVB entrevistada no dia 08/02/2022, muitos tributos não foram cobrados em 2014 tratando-se do primeiro ano de funcionamento do Conselho Municipal e que muita coisa ainda tinha que se institucionalizar.

4.3. Peso da Receita Fiscal e da Receita não Fiscal nos Orçamentos do Conselho Municipal da Vila de Boane

Para além das receitas não fiscais, o Conselho Municipal da Vila de Boane conta com receitas fiscais, receitas de transferências e outras fontes. Cada uma destas fontes tem seu impacto nos orçamentos anuais desta autarquia.

Estas fontes não têm a mesma relevância para a constituição da receita total do CMVB. Portanto, algumas contribuem com mais recursos e outras com menos recursos. Diante disso, nesta secção procura-se verificar o peso que cada uma das fontes tem na receita desta autarquia a partir dos orçamentos dos três anos abrangidos pela pesquisa.

Embora existam outras espécies de receitas que constituem o orçamento das autarquias locais, o objectivo desta pesquisa é de comparar apenas o peso das receitas fiscais e das receitas não fiscais. A tabela abaixo mostra o peso que cada uma destas espécies de receita teve na estrutura da receita do Conselho Municipal da Vila de Boane:

Tabela 2: Peso por fonte de receita nos orçamentos do CMVB

ANO	Receita Total do CMVB	Receita Fiscal	Peso (%)	Receita não Fiscal	Peso (%)	Transferências e donativos	Peso (%)
2014	3.202.881,49	397.566,00	12%	2.805.315,50	88%	0,00	0%
2015	42.737.140,38	5.356.897,40	13%	10.367.109,09	24%	27.013.133,90	63%
2016	74.236.968,99	5.674.700,96	8%	14.728.003,59	20%	53.834.264,40	72%
2017	76.438.983,32	5.665.694,87	7%	17.941.782,94	23%	52.831.505,51	70%

Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base nos relatórios de execução da receita do CMVB

Esta tabela ilustra que a receita proveniente de transferências do orçamento do Estado e demais instituições públicas, bem como os donativos tem maior peso no orçamento do Conselho Municipal da Vila de Boane. Contudo, comparando as receitas fiscais e as receitas não fiscais, verifica-se que estas últimas contribuem mais do que as primeiras. Aliás, como pode-se observar, em 2014, 88% da receita do Conselho Municipal da Vila de Boane proveio de fontes não fiscais (taxas, licenças e multas) e apenas 12% proveio de fontes fiscais (impostos). Esta situação verifica-se nos restantes anos, pois, em 2015 as receitas não fiscais contribuíram com 24% e as

receitas fiscais apenas com 13% em 2016 as receitas não fiscais tiveram peso de 20% e as receitas fiscais 8%.

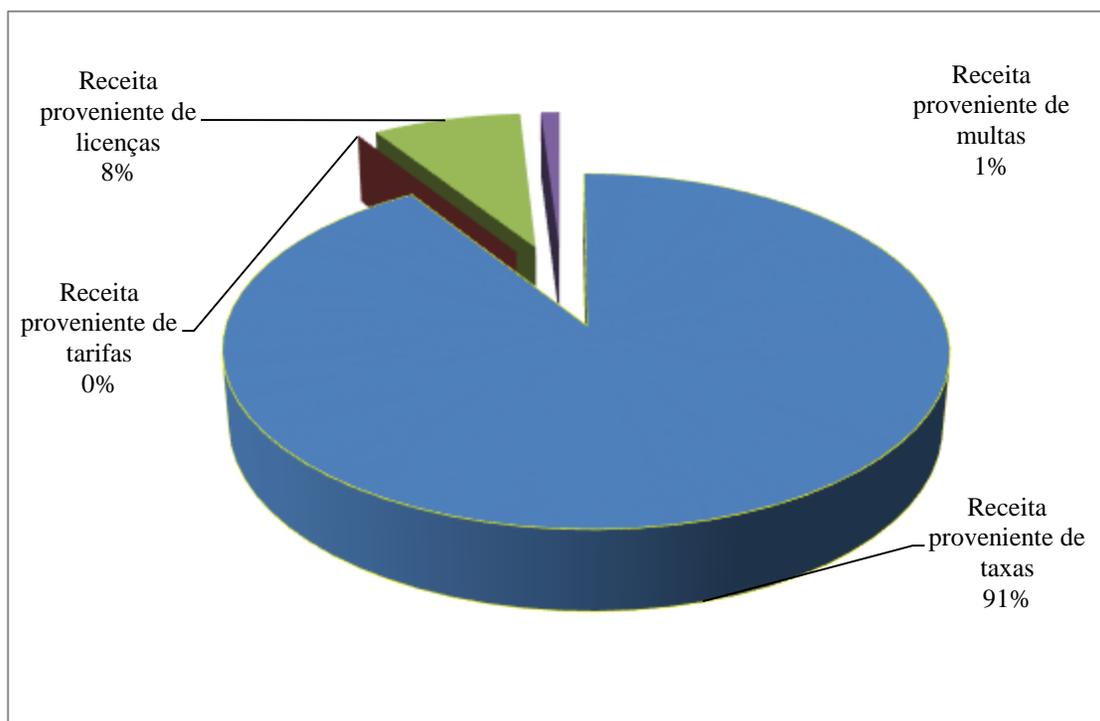
Os dados anteriores mostram que as taxas, tarifas, licenças e multas geram mais receita para o Conselho Municipal da Vila de Boane, quando comparadas com os impostos. Aliás, a partir da leitura da tabela anterior, as taxas, licenças e multas que representam a receita não fiscal geram em média 44% da receita total durante o período pesquisa, enquanto os impostos que representam a receita fiscal geraram em média 11%, tendo sido os restantes 45% provenientes de transferências e donativos.

Importa referir que, embora as receitas não fiscais tenham mais peso nos orçamentos desta autarquia em relação as receitas fiscais, pode-se observar que nem todas as fontes de receita não fiscal têm muito sucesso, se não vejamos:

- ✓ Em 2014, do total 2.805.315,50 MT de receita não fiscal do Conselho Municipal da Vila de Boane, 2.056.189,50 MT resultou da cobrança de taxas e os restantes 749.126,00 MT resultou da cobrança de tarifas.
- ✓ Em 2015, do total de 10.367.109,09 de receita não fiscal, 9.419.047,69 MT resultou da cobrança de taxas, 885.732,57 MT resultou da cobrança de licenças e 62.328,83 MT da cobrança de multas.
- ✓ Em 2016, do total de 14.728.003,59 MT da receita não fiscal, 13.807.459,80 MT resultou da cobrança de taxas, 677.303,82 MT resultou de licenças e 243.240,00 MT resultou da cobrança de multas.
- ✓ Em 2017, do total de 17.941.782,94 MT da receita não fiscal, 15.672.902,45 resultou da cobrança de taxas e 2.268.880,49 MT de tarifas e multas.

Estes dados mostram que entre as fontes de receita não fiscal da Autarquia da Vila de Boane, as taxas representam maior volume, ficando no segundo plano as licenças e no último plano, a receita proveniente da aplicação de multas. O gráfico que se segue ilustra o contributo médio de cada fonte de receita não fiscal durante o período em análise:

Gráfico 1 – Contributo Médio Anual de cada Fonte na Receita não Fiscal do CMVB



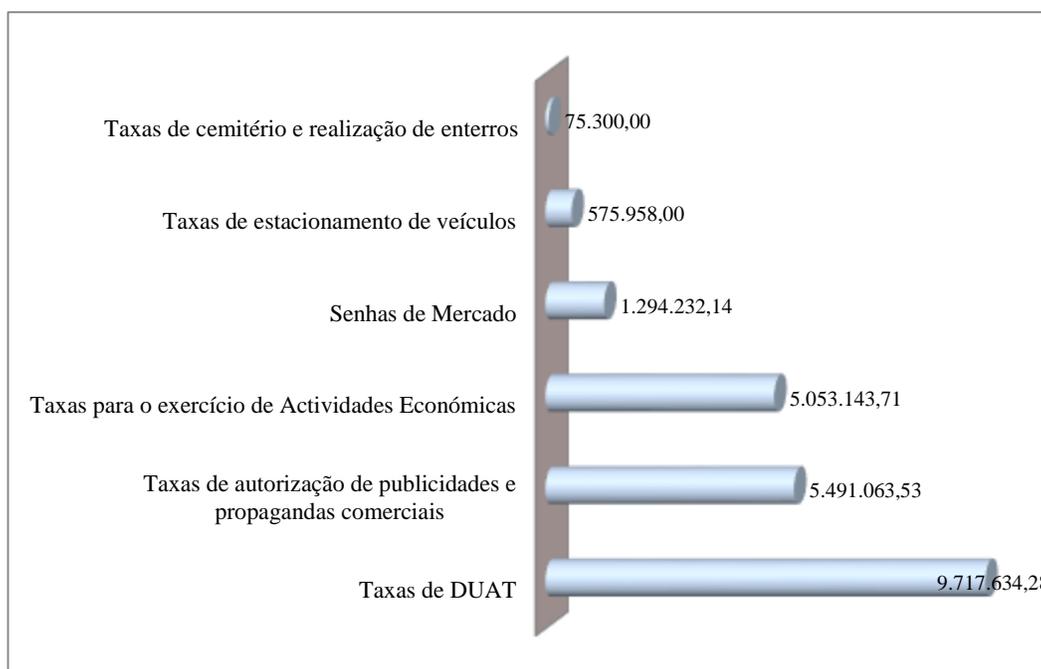
Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base nos mapas de execução da receita do CMVB (2014-2017)

Este gráfico ilustra que as taxas constituem a principal fonte de receita não fiscal do Conselho Autárquico da Vila de Boane, sendo que geram em média, 91% desta espécie de receita. As licenças constituem a segunda fonte com maior contributo na receita não fiscal desta autarquia, contribuindo em média com 8% da receita, e por fim, as multas que contribuem em média com 1% da receita não fiscal.

Importa referir nesta análise que, embora os orçamentos do Conselho Municipal prevejam receitas provenientes de tarifas, nomeadamente: de transporte urbano e de abastecimento de água, em nenhum dos três anos estas foram executadas. Portanto, elas não tiveram nenhuma contribuição nos orçamentos do Conselho Municipal da Vila de Boane.

Tendo ficado claro que a receita não fiscal do Conselho Municipal da Vila de Boane é maioritariamente originária de taxas e licenças, urge a necessidade de se apresentar a seguir, a hierarquia tanto das taxas como das licenças em função do seu contributo na geração de receita para esta autarquia. O gráfico que se segue ilustra detalhadamente o que se acabou de referir:

Gráfico 2 – Hierarquia das Taxas pelo seu Contributo na Receita do CMVB (2014-2017)



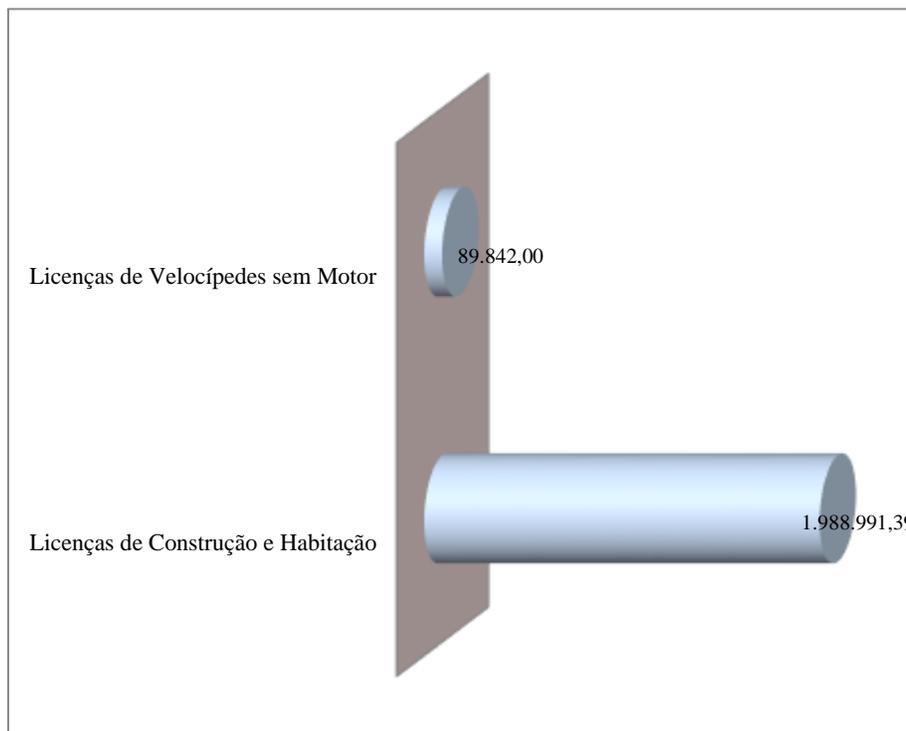
Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base nos mapas de execução da receita do CMVB (2014-2017)

Este gráfico ilustra a receita gerada por cada espécie de taxa durante o período (2014-2016) no Conselho Municipal da Vila de Boane. Com base nestes dados verifica-se que as Taxas de DUAT estão no topo dentre as várias outras espécies de taxas cobradas pelos órgãos de administração financeira do Conselho Municipal da Vila de Boane, pois, durante o período em análise geraram uma receita cumulativa de 9,717,634.28 MT (Nove milhões, setecentos e dezassete mil e seiscentos e trinta e quatro e vinte e oito centavos), seguido de Taxas de autorização de publicidades e propagandas comerciais, entre outras espécies, conforme ilustrado com detalhes neste gráfico.

De acordo com Isabel Macamo (Técnica de Administração de Finanças no Conselho Autárquico da Vila de Boane, 08/02/2022), a procura pelo espaço (terra) para construção de habitação e estabelecimentos comerciais foi maior durante o período em análise, que coincide com os primeiros 3 anos da existência do Município da Vila de Boane, facto que fez de DUAT a principal fonte da sua receita.

Quanto às licenças, que também geram uma parte significativa da receita não fiscal do Conselho Municipal da Vila de Boane, pode-se observar na hierarquização do seu contributo, os seguintes resultados:

Gráfico 3 - Hierarquia das Licenças pelo seu Contributo na Receita do CMVB (2014-2017)



Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base nos mapas de execução da receita do CMVB (2014-2017)

Este gráfico mostra que, em relação às receitas provenientes de licenças, das duas fontes executadas pelo Conselho Municipal da Vila de Boane durante o período (2014-2017), as Licenças de Construção e Habitação concedidas aos munícipes, são que contribuíram mais nesta espécie de receita não fiscal, e por último, as Licenças de Velocípedes sem Motor cuja receita cumulativa dos três anos situou-se em 1,988,991.39 MT e 89,842.00 MT, respectivamente.

As licenças de construção e habitação acompanham a demanda pelo DUAT, daí que não é lógico que, se as taxas de DUAT geram mais receita, as licenças de construção e habitação também gerem mais receita, pois, é uma taxa (o DUAT) que anda sempre com uma licença (a de construção e habitação), conforme se percebe da análise dos gráficos 2 e 3.

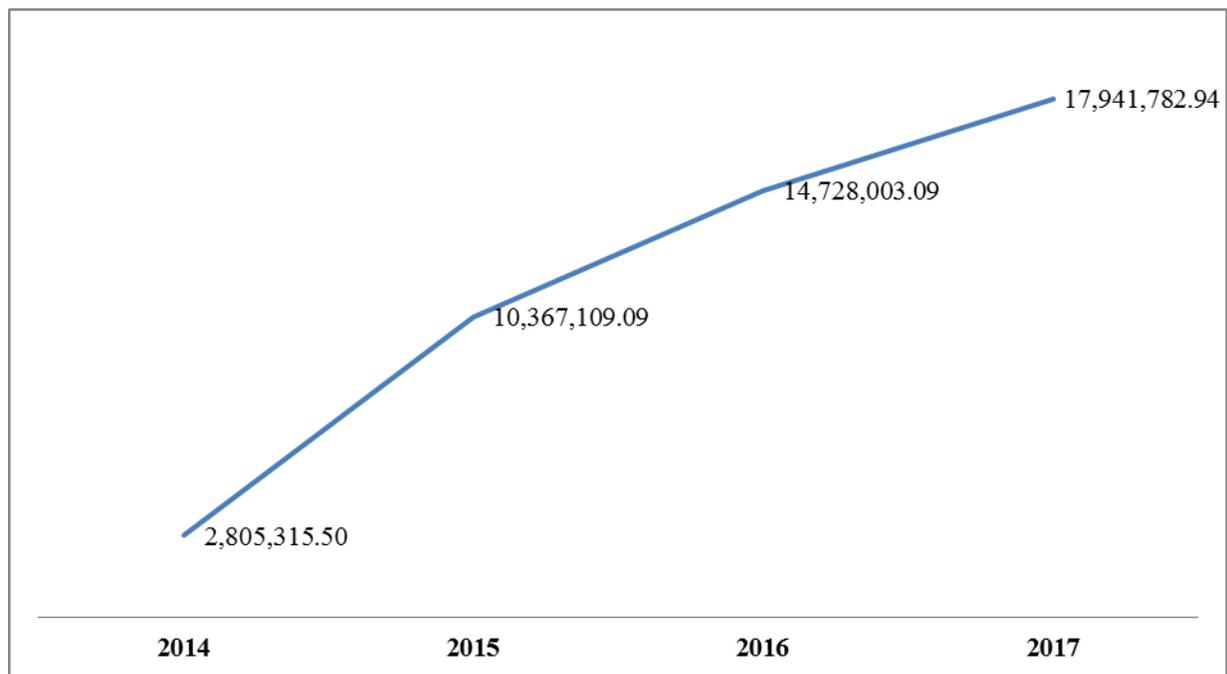
4.4. Tendência da Receita não Fiscal no Conselho Municipal da Vila de Boane

Nesta secção pretende-se verificar a tendência das receitas não fiscais do Conselho Municipal da Vila de Boane. A verificação da tendência das receitas permite perceber o comportamento da arrecadação da receita ao longo do tempo, se ela subiu ou decresceu, ou se ainda manteve.

O ideal é que a cada ano uma entidade registre subida nos níveis de arrecadação da sua receita, pois, ao longo do tempo as despesas também aumentam. Não só, há medida que o tempo passa, o número de contribuintes também aumenta. Esses factores permitem perceber que a receita duma entidade deve sempre subir de um ano para outro.

Dentro dos pressupostos acima, o gráfico que se segue visualiza a tendência das receitas não fiscais no que concerne à sua arrecadação pelo Conselho Municipal da Vila de Boane durante o período (2014-2017):

Gráfico 4 – Tendência das Receitas não Fiscais no CMVB (2014-2017)



Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base nos mapas de execução da receita do CMVB (2014-2017)

Este gráfico ilustra o comportamento da receita arrecadada pelo Conselho Municipal da Vila de Boane durante o período analisado. De modo geral, é possível verificar que em função das receitas arrecadadas em cada ano, a tendência foi de crescimento.

Embora tenha-se registado uma evolução na arrecadação de receita não fiscal, é importante observar que em 2014 o nível de arrecadação foi muito baixo, o coloca uma maior disparidade com as receitas arrecadadas no ano seguinte. Esta situação é justificada pelo facto de muitas fontes de receitas não terem sido aproveitadas pelo Conselho Municipal da Vila de Boane, a exemplo de multas que foram aplicadas, pois, segundo informações obtidas durante a pesquisa¹⁰, a autarquia não dispunha de Código de Postura para fundamentar as cobranças por sua violação pelos munícipes. Além das multas, muitas taxas não foram igualmente cobradas em 2014, a exemplo de taxas para o exercício de actividades económicas, taxas de prestação de serviços aos munícipes, só para citar alguns exemplos.

De referir que as multas começaram a ser aplicadas e cobradas a partir de 2015, assim como muitas taxas foram institucionalizadas neste ano, facto que desde 2015 registou-se um crescimento assinalável na arrecadação das receitas não fiscais pelo Conselho Municipal da Vila de Boane.

¹⁰ Segundo Carlos Maússe – Técnico do Departamento de Planificação (entrevistado a 09/02/2022), o Código de Postura do Conselho Autárquico da Vila de Boane só aprovado em 2015, um ano depois de elevação da Vila de Boane a categoria de Município.

5. Conclusão e Sugestões

5.1. Conclusão

O problema que suscitou a realização desta pesquisa está relacionado com o baixo nível de arrecadação de receitas próprias pelas autarquias locais, isto é, as fiscais e as não fiscais. Para perceber este problema, a questão levantada foi: “*Que impacto as receitas não fiscais tiveram nos orçamentos do Conselho Municipal da Vila de Boane no período entre 2014-2017?*”.

Concluiu-se através desta pesquisa que tomando como estudo de caso o Conselho Municipal da Vila de Boane durante o período em análise, as receitas não fiscais tiveram impacto positivo nos seus orçamentos.

Para aprofundar esta conclusão e buscar mais sustento, no primeiro objectivo identificou-se que o Conselho Municipal da Vila de Boane dispõe de diversas fontes de receita não fiscal, dentre elas taxas, licenças e multas. Entretanto, as autoridades desta autarquia não têm conseguido explorar todas estas fontes, facto que em alguns anos certas taxas e multas não foram cobradas.

No que concerne ao segundo objectivo, constatou-se que, as principais fontes de receita não fiscal com maior peso na receita do Conselho Municipal da Vila de Boane são as Taxas de DUAT, Taxas de autorização de publicidades e propagandas comerciais e licenças para construção e habitação.

No terceiro objectivo, constatou-se que, a tendência das receitas não fiscais do Conselho Municipal da Vila de Boane durante o período pesquisado foi de crescimento, apesar de terem sido muito baixas em 2014 devido a não cobrança de multas e de algumas taxas que passaram a contribuir mais na receita desta autarquia a partir de 2015.

Com estas constatações submeteu-se as hipóteses à verificação, onde foi confirmada a hipótese de que o impacto das receitas não fiscais foi positivo nos orçamentos do Conselho Municipal da Vila de Boane, pois, maior parte da receita própria deste município é proveniente de taxas, tarifas e licenças.

5.2. Sugestões

Sugerir alternativas para solução de problemas identificados numa pesquisa é importante e indispensável para justificar a sua relevância. Por isso, com base nas constatações apuradas com a pesquisa, torna-se importante apresentar as seguintes sugestões:

- ✓ O Conselho Municipal da Vila de Boane deve aproximar ainda mais os serviços de cobrança aos munícipes, pois só dispõe de 8 Postos de Cobranças localizados nos principais bairros e os restantes 23 bairros e povoações ainda não dispõem.
- ✓ O Conselho Municipal da Vila de Boane deve intensificar a fiscalização das actividades económicas, pois constatou-se que alguns agentes económicos não estão cadastrados, e consequentemente, fogem ao pagamento de certas taxas.
- ✓ O Conselho Municipal da Vila de Boane deve construir mais mercados para elevar as receitas provenientes de senhas de mercado, pois, a maioria dos seus bairros em expansão ainda não dispõem de mercados formais que poderiam gerar mais receitas proveniente de senhas de mercado.

Referências Bibliográficas

1. Angélico, G. (1994). *Contabilidade Pública*. Lisboa: Escolar.
2. Autoridade Tributária (2010). *Sistema Fiscal Moçambicano*. Maputo: AT.
3. Bahl, R. (1999). *Sequencing Fiscal Decentralization*. Policy Research Working Paper; No. 3914. World Bank, Washington, DC.
4. Caupers, J. (2001). *Introdução ao Direito Administrativo*. 6ª ed. Lisboa: Âncora editora.
5. Chapananga, H. (2019). *Autonomia das autarquias Locais*. Luanda: UAN.
6. Comiche, E. (2008). *Finanças Autárquicas e Integração Regional de Moçambique na SADC*. Município de Maputo.
7. Conselho Municipal da Vila de Boane (2014). *Estatuto Orgânico do Conselho Municipal da Vila de Boane*.
8. Demo, P. (1995). *Metodologia Científica em Ciências Sociais*. 3ª Ed. São Paulo: Atlas.
9. ENAP. *Tipos de orçamento*. Lisboa: ENAP.
10. Franco, S. (1993). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Vol. I, 4ª edição, Coimbra: Almedina.
11. Giacomini, E. (1999). *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas.
12. Gil, A. C. (2008). *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. São Paulo: Atlas.
13. Guambe, J. (2013). *A reforma dos órgãos locais, vantagens e riscos da Descentralização*. Maputo: s/e.
14. Guerra, E. (2012) *Direito Financeiro e Controlo de Actividade Financeira Estatal*, 3ª Edição, Belo Horizonte: Forum.
15. Ilal, A (2008). *Governança Local e Relações Intergovernamentais*. Maputo: CIP.
16. Kohama, L. (1999). *Municipalité et Development*. Paris: IUP.
17. Labie, J. (1995). *Descentralização*. Luanda: UAN.
18. Lakatos, E, Marconi, M. (2007). *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Atlas.
19. MAE. (2003). *Relatório do Diagnóstico dos 33 Municípios e Pré-Políticas do desenvolvimento Autárquico*. Maputo: MAE.
20. Manor, J. (1998). *Promessas e as limitações da Descentralização*. In: Guambe & Weimer (s.d.). Texto de discussão nº 6. Programa de Reforma dos Órgãos Locais. Maputo: MAE.

21. Nguenha, E; Muinga, O e António, A. (2017). *Empenho Tributário dos Municípios moçambicanos*. Maputo: ANAMM.
22. Pereira, S. (2007). *Análise da implementação da estratégia de descentralização*. Maputo: ISRI.
23. Pereira, T; Afonso, A; Arcanjo, M. (2005). *Economia e Finanças Públicas*. 1ª ed. Lisboa: Editora Escolar.
24. Prodanov, S e Freitas, E. (2013) *Metodologia da Pesquisa: monografia, dissertação e tese*. São Paulo: editora Atlas.
25. Queiró, T. (1990). *Autarquias Locais e Finanças Locais*. Luanda: UAN.
26. Ribeiro, J. (2013). *Finanças Públicas em Angola*. Luanda: UAN.
27. Sá, G. (2000). *Serviços municipais em Angola*. Luanda: UAN.
28. Silva, N. (2008). *Descentralização e Desenvolvimento*. São Paulo: Elsevier.
29. Siteo, E. e Hunguana, C. (2005). *A Descentralização Democrática é Condição Necessária para Manter Vivo o Milagre Moçambicano*. Maputo: CEDE.
30. Strauss, A. L. e Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Newbury Park, CA: Sage.
31. Waty,T.(2013). *Direito Tributário*. Maputo. W&W Editor, Lda.

Documentos:

1. Código de Postura do Municipal Autárquico da Vila de Boane.
2. Orçamentos do Conselho Municipal da Vila de Boane (2014,2015 e 2016).
3. Mapas de execução de Orçamentos do Municipal Autárquico da Vila de Boane (2014,2015 e 2016).
4. Decreto nº. 17/2002, de 27 de Junho – Manual de Administração Financeira e Procedimentos Contabilístico.
5. Lei 15/2002 de 26 de Junho – Código do Sistema Tributário Autárquico.
6. Decreto 33/2006, de 30 de Agosto, alterado pelo Decreto nº 46/2011, de 21 de Setembro – Regulamento de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais.
7. Resolução nº 40/2012, de 20 de Dezembro – Política e Estratégia da Descentralização.
8. Decreto-lei n.º 63/2008 de Dezembro - aprova o Código Tributário Autárquico.

9. 46/2011, de 21 de Setembro – Alteração do Regulamento de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais.
10. Lei n.º 9/96 de 22 de Novembro – Emenda Constitucional sobre Poder Local.
11. Lei n.º 2/97 de 18 de Fevereiro que cria o quadro jurídico-legal para implementação das autarquias.
12. Lei n.º 7/97, de 31 de Maio – Lei da Tutela Administrativa do Estado sobre as Autarquias Locais.
13. Lei n.º 11/97, de 31 de Maio – Finanças Autárquicas.
14. Lei n.º 9/2002 de 12 de Fevereiro – Sistema de Administração Financeira do Estado.
15. Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro - Define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário autárquico.
16. Lei n.º 11/2013, de 3 de Junho – Cria novas 10 autarquias em Moçambique em 2014.
17. Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto – Lei Quadro Jurídico para Implantação das Autarquias Locais.
18. Lei n.º 7/2018 de 3 de Agosto - Lei Quadro Jurídico para a Eleição dos Membros da Assembleia Autárquica e do Presidente do Conselho Autárquico.

Pessoas entrevistadas:

- ✓ Carlos Maússe - Técnico do Departamento de Planificação no Conselho Municipal da Vila de Boane.
- ✓ Daniel Magugule - Chefe do Departamento de Receitas no Conselho Municipal da Vila de Boane.
- ✓ Isabel Macamo - Técnica de Administração de Finanças no Conselho Municipal da Vila de Boane.

APÊNDICE

Guião de entrevista de recolha de dados no Conselho Municipal da Vila de Boane

Chamo-me Albertina Bulandinae e estou realizando meu trabalho do fim do curso. Assim sendo, o presente guião visa recolher dados no âmbito da pesquisa sobre **impacto das receitas não fiscais nos orçamentos do Conselho Municipal da Vila de Boane**. Agradece-se antecipadamente aos entrevistados pela sua disponibilidade para prestar informações relevantes para esta pesquisa.

Questionários:

- 1- Como é feito o processo de planificação de receitas no Conselho Municipal da Vila de Boane?
- 2- Quais são as fontes de receita não fiscal do Conselho Municipal da Vila de Boane?
- 3- Os órgãos responsáveis pela cobrança conseguem garantir que todos os tipos previstos nos orçamentos sejam efectivamente cobrados?
- 4- Quantos postos de cobrança existem a nível do Conselho Municipal da Vila de Boane?
 - a) Consideram suficientes estes postos de cobrança para minimizar a distância aos contribuintes?
 - b) Como é que os postos de cobrança estão distribuídos?
- 5- Qual foi o comportamento da receita não fiscal entre os anos 2014 a 2017)
 - a) O que explica o volume das receitas arrecadadas durante esse período?

FIM!

ANEXOS