



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS
Departamento de Ciência Política e Administração Pública
Trabalho de Licenciatura em Ciência Política

Tema: *Descentralização Fiscal: Contribuição da Polícia Municipal na arrecadação das Receitas Fiscais para o desenvolvimento do Município de Maputo (2009 - 2012).*

Supervisanda:

Dulce da Graça Cuambe

Supervisor:

Dr. Nobre de Jesus Varela Canhanga

Maputo, Abril de 2015

Dulce da Graça Cuambe

Tema: *Descentralização Fiscal: Contribuição da Polícia Municipal na arrecadação das Receitas Fiscais para o desenvolvimento do Município de Maputo (2009 - 2012).*

Trabalho Apresentado ao departamento de Ciência Política e Administração Pública, Faculdade de Letras e Ciências Sociais, para a obtenção do grau académico de licenciatura em Ciência Política.

Supervisor:

Dr. Nobre de Jesus Varela Canhanga

Universidade Eduardo Mondlane

Maputo, 2015

ÍNDICE

Declaração de Honra	vi
Agradecimentos.....	vii
Dedicatória.....	viii
Abreviaturas.....	ix
Resumo.....	x
CAPÍTULO I.....	1
1. Os Elementos Estruturantes da Pesquisa	1
1.1 Contexto	2
CAPÍTULO II	4
2. Contexto Histórico e institucional da Polícia Municipal	4
2.1 Problematização.....	5
2.2 Objectivos	6
2.3 Justificativa	7
CAPÍTULO III.....	8
3. Quadro Teórico e Conceptual.....	8
3.1 Quadro teórico	8
3.2. Quadro Conceptual	12
3.3 O Poder De Polícia.....	16
3.3.1. Características Gerais Do Poder De Polícia.....	17
CAPÍTULO IV	19
4. Metodologia	19
4.1 Técnicas de Recolha de Dados	19
4.2 Operacionalização das Variáveis	20
CAPÍTULO V.....	21
5. Apresentação e Discussão dos Dados da Pesquisa	21
5.1 Descrição do Objecto de Estudo: Perfil do Município de Maputo	21
5.2 Divisão da Cidade de Maputo.....	21
5.3 Organização Interna da Polícia Municipal de Maputo	22
5.4 Principais Fontes de Receitas Fiscais Próprias ao nível do Município da Cidade de Maputo.	24
5.5 Polícia Municipal da Cidade de Maputo & Arrecadação das Receitas Fiscais	31
5.6 Uma análise comparativa das diferentes fontes de receitas	33
CAPÍTULO VI.....	40
6. Conclusão.....	40
7. Referência Bibliográfica.....	42
8. ANEXOS.....	45

ANEXO 1.....	45
LEGISLAÇÃO	45
ANEXO 2.....	46
ANEXO 3.....	48
ANEXO 4.....	49
ANEXO 5.....	51
ANEXO 6.....	53
ANEXO 8.....	54

Trabalho de fim de curso apresentado em cumprimento dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de Licenciatura em Ciência Política, na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

Juri

Presidente _____

Supervisor _____

Oponente _____

Maputo, 24 de Abril de 2015

Declaração de Honra

Declaro pela minha honra que este trabalho de Fim de Curso nunca foi apresentado na sua essência para obtenção de qualquer grau e que ele constituiu resultado da minha investigação, estando no texto as referências bibliográficas e as fontes utilizadas.

Declarante

Dulce da Graça Cuambe

Maputo, 22 de Abril de 2015

Agradecimentos

Agradecimento especial vai para o meu supervisor, Nobre de Jesus Varela Canhanga, pelo tempo que me disponibilizou, pela paciência e atenção dispensada, pelo seu ensinamento desde a formação até a elaboração deste trabalho, e sobre tudo pela simplicidade com que me tratou, vai o meu muito obrigado.

Em particular destaque vai um abraço muito forte aos colegas do serviço do Conselho Municipal da Cidade de Maputo Jaime Chavane, Chadreque Massingue, Mário da Fonseca e Carlos Sumbane pelo incentivo em continuar a estudar e apoio, Chefe Graça pelo apoio incondicional e aos demais; o agradecimento é extensivo aos funcionários das Bibliotecas Brazão Mazula e do BCI.

Vai o meu especial agradecimento ao Dr. Aguir Mazula pela disponibilidade e prontidão nas entrevistas concedidas e pelo apoio material incondicional, o meu muito obrigado. Aos meus professores da Faculdade de Letras e Ciências Sociais do Departamento de Ciência Política e Administração Pública que cuidaram de mim com muito carinho durante o curso, ensinando os caminhos da conquista do saber.

Nesta onda de agradecimentos vai em particular a minha família que apoiou me nos momentos mais delicados da vida, são eles os meus pais Afonso João Mailene Cuambe (em memória), Regina Zacarias Chilundo, meus irmãos Adérito, Regina, Plínio, Gilberto, Clésio e ao meu marido Horácio Eduardo Mpiuca, pela compreensão, ajuda nos trabalhos, aos meus filhos Nguka e Yupo, meu estímulo nas tardes e noites de fadiga, sempre foram motivos de recuperação de energia, olhando para vocês encontrava motivos de continuar a batalha, sei que sentiram tanta falta, por isso obrigado pela paciência.

Por último aos heróis da batalha, colegas da trincheira, a Rosa Machatine (a quem vai meu especial agradecimento), Issufio Dias "Velho", Argélio Graciano, Mauro da Cruz, Pedro Zunguze, Cremildo Macamo, Mutacate, Monica Chambo e João Pascoal, obrigado por tudo. Não reúno palavras suficientes para expressar o meu agradecimento, mais desta forma endereço a todos aqueles que directa ou indirectamente contribuíram para que este sonho se tornasse uma realidade. A todos vai o meu "ASANTE".

Dedicatória

Com muito amor e carinho dedico este trabalho:

Aos meus pais Afonso João Mailene Cuambe (em memória), Regina Zacarias Chilundo, em especial ao meu marido Horácio Eduardo Mpiuca e aos meus filhos Nguleka Edward e Yupo Ritha.

Abreviaturas

PM- Polícia Municipal

PMM- Polícia Municipal de Maputo

CMM- Conselho Municipal de Maputo

PRM- Polícia da República de Moçambique

IPA- Imposto Pessoal Autárquico

IPRA- Imposto Predial Autárquico

IAV- Imposto Autárquico de Veículos

IAS- Imposto Autárquico de SISA

Resumo

A análise da descentralização fiscal é relevante para o processo de desenvolvimento das actividades económicas quer no sector público bem como no sector privado, o aumento da complexidade do funcionamento das organizações administrativas descentralizadas e a ampliação das formas de financiamento das autarquias locais levam-nos a trazer um debate aceso na arrecadação das receitas fiscais para o desenvolvimento do município.

O sistema tributário constitui uma das principais fontes de receitas autárquicas para além do que referimos por transferências orçamentais. Portanto, os governos locais devem ter uma autonomia de decisão relativa ao volume de oferta de bens e serviços públicos a serem prestados pelo cidadão.

Todavia, existem limitações do sistema tributário que condicionam a captação de receitas própria por parte da PM tais como: i) Falta de legitimidade do município, devido as dificuldades do uso do método de cobrança e administração de receitas (impostos e taxas); ii) Ausência de retorno, no que se refere a melhoria das infra-estruturas e construção de vias de acesso entre outros serviços públicos; iii) Falta de conhecimento por parte dos munícipes acerca dos impostos e taxas, e a razão do seu pagamento; iv) o Papel do agente da PM falha no que refere a cobrança fiscal devido a falta de comprometimento.

Palavras-chave: Descentralização, Finanças Autárquicas, Sistema Tributário Autárquico

CAPÍTULO I

1. Os Elementos Estruturantes da Pesquisa

O tema deste trabalho é: Receitas Fiscais e Desenvolvimento Municipal: O papel da Polícia Municipal no período de 2009-2012. O tema enquadra-se no debate sobre determinantes do desenvolvimento local e contempla a Polícia Municipal como um instrumento determinante para a materialização e consolidação dos elementos que favorecem o aumento das receitas públicas e criação de melhores condições de vida para os cidadãos.

Por isso, nos últimos 15 anos de descentralização, vários debates foram levantados com intuito de contribuir na busca de melhores alternativas ao sistema tributário autárquico. O pressuposto da análise é de que as finanças autárquicas são desproporcionais no que se refere ao processo de transferência das competências e dos recursos financeiros (Canhanga: 2009). Escolhemos como epicentro do estudo a PM por ser uma instituição descentralizada do Conselho Municipal e de acordo com o seu papel, detêm a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento das posturas municipais, fiscalização do cumprimento das normas de âmbito nacional cuja competência de aplicação ou de fiscalização caiba aos municípios, e aplicação das decisões dos órgãos e das autoridades municipais. Estes elementos conjugados favorecem as condições que contribuem para o desenvolvimento e crescimento local.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: no primeiro capítulo é apresentado a introdução, onde são apresentados os elementos estruturantes da pesquisa. O Segundo capítulo apresenta o quadro teórico e conceptual. Neste capítulo serão descritas as abordagens teóricas que serviram de base de análise na elaboração na pesquisa, nomeadamente a abordagem Neo-Institucionalista e a abordagem funcionalista, definindo-se posteriormente os principais conceitos que estruturam a compreensão da pesquisa. O terceiro capítulo descreve a metodologia adoptada na pesquisa. Nele traçam-se os métodos e técnicas de elaboração do trabalho científico usados na pesquisa, onde se destaca o tipo de pesquisa, o método de abordagem, os métodos de procedimento, as técnicas de recolha de dados, o tratamento de dados e por último a amostra de pesquisa. O quarto capítulo apresenta e discute os elementos empíricos da pesquisa. No fim, apresentamos as conclusões da pesquisa, as referências bibliográficas utilizadas na elaboração do mesmo seguido dos apêndices e anexos contendo informações adicionais e complementares fundamentais para a compreensão da pesquisa.

1.1 Contexto

Na década 90, Moçambique empreendeu um processo duplo de descentralização, combinando, de um lado a desconcentração dos serviços públicos prestados pela Administração Estatal, e de outro lado, uma simultânea delegação de funções e responsabilidades pelas despesas a um determinado número de autarquias (Cistac, 2002). De acordo com o autor, os municípios são as entidades descentralizadas a quem foram atribuídas responsabilidades sobre aquisição de receitas e realização de despesas, ao mesmo tempo em que beneficiam-se de autonomia financeira, administrativa e patrimonial.

Para materializar a autonomia financeira dos municípios, foram elaboradas diversas leis inerentes às finanças autárquicas, nomeadamente a Lei 11/97 regulamentada pelo Código Tributário Autárquico (Decreto nº 52/00) de Dezembro 2000. E em Janeiro 2008 foi publicada uma nova Lei das Finanças Autárquicas (Lei 1/08) revogando a Lei 11/97, estando o novo Código Tributário Autárquico está a ser revisto. A luz do quadro institucional, os municípios cobra receitas próprias e recebem transferências do governo central para financiar despesas e investimentos numa série de serviços públicos. Para o financiamento de despesas de capital, as autarquias recebem também fundos externos e tem um acesso limitado ao crédito.

Entretanto, de acordo com Cistac (2012) a consolidação da descentralização depende da disponibilidade de recursos que viabilizem a implementação de um conjunto de programas de desenvolvimento que visam a satisfação de um conjunto de interesses colectivos previsto no âmbito de um pacto político estabelecido entre a elite dirigente e as comunidades. Por sua vez, Canhanga (2009) refere que, no contexto moçambicano, as finanças autárquicas são muito limitadas, o que dificulta a satisfação na provisão de bens e serviços públicos definidos nas competências atribuídas às Autarquias. A fragilidade financeira das autarquias torna-as dependentes do governo central, o que em certos momentos pode desvirtuar o verdadeiro sentido da descentralização. Este é o argumento porque Canhanga (2009) refere que as finanças autárquicas são caracterizadas por uma desproporcionalidade entre o processo de transferência das competências e dos recursos financeiros transferidos do nível central.

De acordo com o autor, existem algumas razões pelas quais, em Moçambique, as finanças autárquicas são limitadas. Entre as principais razões, destaca o facto de as autarquias locais

não exploraram com eficácia o potencial fiscal que lhes oferecia a lei e funcionaram, exclusivamente, quase com dotações financeiras do Estado. Isto não quer, por conseguinte, dizer que as autarquias locais não tinham suficientemente recursos mas que utilizaram pouco o potencial tributário autárquico determinado por lei recorrendo à facilidade de acesso à recursos transferidos anualmente pelo Estado através do Fundo de Compensação Autárquica.

Ao nível institucional, o Ministério da Administração Estatal e seus parceiros reconhecem também a grandeza dos desafios com os quais as *autarquias locais são confrontadas e são agravados por um contexto nacional que, embora não favorável à descentralização fiscal, tende a passar cada vez mais responsabilidades para a esfera municipal*. Entretanto, o Ministério reconhece que o *desafio para a gestão autárquica será conseguir melhorar a sua base de receitas e simultaneamente estabelecer áreas prioritárias para uma melhoria sensível na prestação de serviços através de uma atribuição direccionada de recursos*.

Convém recordar que a Lei n° 2/97 aprova o quadro Jurídico para implantação das autarquias locais. A Lei 11/97, de 31 de Maio que define e estabelece o regime jurídico-legal das finanças e do património, ao abrigo do disposto nos termos do n° 1 do artigo 135 da Constituição da República. Entretanto, a lei 1/2008 de 16 de Janeiro, define o regimento financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e os Sistema Tributário Autárquico. No seu artigo 3, diz que as autarquias locais gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, possuindo finanças e património próprios geridos autonomamente pelos respectivos órgãos.

O regime de autonomia financeira e patrimonial das autarquias locais compreende os poderes de: a) Elaborar, aprovar, alterar e executar planos de actividade e orçamentos; b) Dispor de receitas próprias e arrecadar quaisquer outras que por lei lhes sejam destinadas; c) Ordenar e processar as despesas orçamentais; d) Realizar investimentos públicos; e) Elaborar e aprovar as respectivas contas de gerência; e f) Contrair empréstimos em termos da lei.

O Decreto 63/2008 que aprova o Código tributário Autárquico e revoga o Decreto n° 52/2000 de 21 de Dezembro, que no seu Artigo 1, 2 refere que o código predial Autárquico aplica-se aos residentes das autarquias, sujeitos aos impostos e taxas autárquicas aprovadas pela lei n° 1/2008 de 16 de Janeiro, (...) Compreende os seguintes Impostos e Taxas: a) Imposto pessoal Autárquico; b) Imposto Predial Autárquico; c) Imposto Autárquico de Veículos; d) Imposto

Autárquico de Sisa; e) Contribuições de Melhorias; f) Taxas por Licenças Concedidas e por Actividade Económica; e g) Tarifas pela Prestação de Serviços.

As “*autarquias locais devem ter a possibilidade de garantir as suas despesas com os seus próprios recursos sem ser obrigadas a solicitar do Estado subsídios para equilibrar os seus orçamentos*” (Cistac, 2001:171) os dados colhidos na PM ilustram que as transferências desempenham um papel imprescindível no financiamento do orçamento autárquico. A realidade da PM mostra que é possível a autarquia viver somente das receitas próprias, pois nota-se uma evolução das receitas do período em análise.

As receitas encontram-se divididas em receitas correntes (receitas fiscais, receitas não-fiscais e receitas consignadas) que são derivadas de tributos contribuições, ou receitas originárias da venda do património, receitas industriais e outras e as receitas de capital resultante da alienação do património da autarquia, rendimento dos serviços prestados pela autarquia, rendimento de bens móveis e imóveis e pelo rendimento de participações financeiras.

CAPÍTULO II

2. Contexto Histórico e institucional da Polícia Municipal

Em Moçambique, os anos 1990 foram determinantes para a abertura democrática e início de um longo processo de transições e reformas. O contexto da transição e das reformas favoreceu a estruturação de uma nova composição da Polícia da República de Moçambique (PRM), feita à luz do Decreto 22/93 de 16 de Setembro. Este instrumento normativo define a estrutura, competência e modo de funcionamento dos diversos órgãos da PRM. No seu artigo 4 estabelece que compete àquele órgão *fiscalizar o cumprimento das leis e das posturas no âmbito Urbano, levantando autos de notícia ou transgressão e aplicando as sanções previstas*. Para a efectivação das competências específicas referidas na alínea acima citada, previa-se a formação de unidades especiais destacados junto dos Conselhos Executivos das Cidades, aos quais subordinarão.

Com base nos instrumentos normativos, em 1993 o Conselho Executivo de Maputo formou os primeiros Polícias Municipais, outrora designados por Polícia Urbana. Entretanto, com a implementação das Autarquias Locais (através da lei nº 2/97) a Polícia Urbana passa a designar-se Polícia Municipal. No artigo 45 da presente Lei na sua alínea g) criar ou extinguir a unidade de Polícia Municipal e corpos de Bombeiros Voluntários. Com base no novo

figurino legal, a Polícia Urbana agora designada por Polícia Municipal deixando de pertencer ao Ministério do Interior e passa a subordinar-se ao Ministério da Administração Estatal.

Através do Decreto 35/2006 de 6 de Setembro, aprova-se o Regulamento da Criação e Funcionamento da Polícia Municipal. No seu capítulo III artigo 7 ponto 1, a Polícia Municipal exerce exclusivamente funções de polícia administrativa nas respectivas autarquias nomeadamente em matéria de: a) Fiscalização dos cumprimentos das posturas; b) Fiscalização do cumprimento das normas de âmbito nacional cuja competência de aplicação ou de fiscalização caiba aos municípios; c) Aplicação das decisões dos órgãos e das autoridades municipais. No ponto número 2 do mesmo artigo, a Polícia Municipal é uma instituição que deve exercer a vigilância dos espaços públicos ou abertos ao público referente ao património do Conselho Municipal; garantir segurança de edifícios e equipamentos públicos do Município; assim como, fiscalização do cumprimento das normas de veículos na área da jurisdição Municipal.

2.1 Problematização

A problematização da pesquisa parte de dois pontos. O primeiro é de que: existe desproporção entre as competências atribuídas aos municípios e os recursos financeiros alocados para a sua prossecução.

Segundo é a compreensão de que as autarquias locais utilizam pouco o potencial tributário determinado por lei, recorrendo à facilidade de acesso á recursos transferidos anualmente pelo Estado através do Fundo de Compensação Autárquica.

Entretanto, alguns municípios, como são o caso do município de Maputo tem desenvolvido acções visando a melhoria do seu potencial tributário. O município tem aprovado várias posturas municipais, especificamente as que respeitam aos mercados e feiras, transportes e transito, vendas ambulantes. O nível de implementação das mesmas tem sido bastante limitado. Ao nível dos mercados alguns agentes económicos, homens de negócio esforçam-se em escapar das autoridades fiscais e policiais, de modo a evitarem o processo de taxaço. Outros ainda preferem venderem seus produtos no final do dia (momentos em que os fiscais não estão em serviço), havendo casos de agentes comerciais e ou vendedores que não reconhecem que a contribuição com taxas e impostos eleva a capacidade do município realizar mais despesas públicas e melhor as condições de vida dos munícipes.

Entretanto, as exigências dos municípios para que a edilidade satisfaça as necessidades colectivas são crescentes. Isto faz com que o município desenhe estratégias para que a sua máquina administrativa funcione perfeitamente e se mantenha a ciclo: imposto/taxa = satisfação das necessidades colectivas. É nessa lógica que pretendemos analisar o papel da Polícia Municipal (PM), como um dos garantes da legalidade, e sua contribuição na colecta fiscal, no desenvolvimento económico local. Por isso, o eixo estruturante da nossa pesquisa procura entender em que medida a Polícia Municipal desempenha papel relevante no processo de arrecadação das receitas fiscais, contribui para o desenvolvimento da Cidade de Maputo.

Na tentativa de responder a questão, trazemos uma resposta hipotética: a resistência dos municípios aos instrumentos normativos que regulam o processo de cobrança de receitas fiscais está relacionada com o fraco domínio e/ou conhecimento em relação a importância do processo de descentralização. Entretanto, a PM pode desempenhar papel determinante na consciencialização dos municípios e elevar o potencial tributário.

2.2 Objectivos

Este trabalho tem como objectivo geral analisar a contribuição da Polícia Municipal na arrecadação das receitas fiscais municipais para o desenvolvimento do Município de Maputo. Em termos específicos, o trabalho visa:

- Analisar o quadro legal aprovado para cobrança de receitas fiscais próprias ao nível das autarquias;
- Explorar a análise sobre as principais fontes de receitas fiscais próprias ao nível do Município da Cidade de Maputo e sua forma de arrecadação;
- Descrever as acções concretas desenvolvidas pela Polícia Municipal da Cidade de Maputo para a arrecadação das receitas fiscais.
- Identificar as dificuldades encontradas nesse processo e recomendação das possíveis soluções para a melhoria

2.3 Justificativa

O interesse pelo tema deve-se a várias razões, dentre elas de índole científica, social e individual. A nível científico, este trabalho pretende ser mais um trabalho dedicado a matérias de descentralização que pretende aprofundar mais um detalhe do seu funcionamento global, que é a Polícia Municipal.

Em relação estudo do papel da Polícia Municipal dentro da descentralização, provavelmente seja um dos primeiros e daí que seja encorajador estudá-lo. Essa razão torna-se maior ainda quando esse estudo é feito na cidade de Maputo, que de certa forma, funciona como o modelo de gestão para os outros municípios. Numa perspectiva social, é importante estudar o tema por que facilita a percepção do papel da Polícia Municipal para o bom funcionamento do Município. Ao mesmo tempo, o trabalho despertará a consciência dos leitores sobre a necessidade da contribuição dos impostos e da actuação às vezes coerciva da mesma, de modo a salvaguardar o bem comum que é mais importante numa vida em comum.

Na vertente individual, o tema interessou a autora por ser uma funcionária da instituição e esta constitui uma oportunidade para aprofundar o funcionamento da mesma, uma vez que constitui o seu dia-a-dia. Estando dentro desta instituição, há possibilidade de, através deste estudo perceber os pontos fortes e fracos da mesma e poder elaborar as principais lições e propor soluções para a melhoria do seu funcionamento, constituindo assim apoio maior à própria gestão municipal.

CAPÍTULO III

3. Quadro Teórico e Conceptual

3.1 Quadro teórico

Neste capítulo apresentar-se-á as teorias em discussão Neo-institucionalismo da escolha racional e o funcionalismo. Será com base no cruzamento destas duas teorias que tentar-se-á demonstrar como as organizações produzem instituições para uma sociedade não entrem em decadência e sobretudo para alcançarem os seus objectivos. O ponto de partida é de que a teoria neo-institucionalista de Hall e Taylor (2003) define as instituições como sendo os procedimentos formais ou informais, protocolos, normas e convenções oficiais e officiosas inerentes á estrutura organizacional da comunidade.

As organizações assumem regras, procedimentos ou símbolos para definir com as sociedades comportam-se, além disso as organizações formais são importantes para as estratégias individuais dos actores porque lhe oferece uma certeza de como os outros actores se comportam. As pessoas tendem adoptar os modelos de comportamentos que são fornecidos pelas organizações formais e a contribuição do factor cultural. (Hall e Taylor, 2003).

Segundo estes autores, o neo-institucionalismo não constitui uma corrente unificada. Ao contrário, pelo menos três métodos de análise diferentes, todos reivindicando o título de “neo-institucionalismo”, apareceram de 1980 em diante. Designaremos essas três escolas de pensamento como institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Esses diferentes métodos desenvolveram-se como reacção contra as perspectivas behavioristas, que foram influentes nos anos 60 e 70. Todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. As imagens que apresentam do mundo político, contudo, são muito diferentes. (Hall e Taylor, 2003:1).

Portanto, para prosseguir a lógica do nosso trabalho, nos enveredaremos pelo institucionalismo da escolha racional que na nossa opinião é o mais adequado para explicar o nosso objecto de estudo. O institucionalismo da escolha racional surge no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos, no qual existência de maiorias estáveis em matéria de legislação se explicava pelo modo como as regras de

procedimento e as comissões do Congresso estruturam as escolhas e as informações de que dispõem seus membros.

Estes autores referem que os teóricos da escola da escolha racional importaram de maneira fecunda no domínio da ciência política recursos teóricos emprestados à “nova economia da organização”, que insiste na importância dos direitos de propriedade, das rendas e dos custos de transacção para o desenvolvimento e o funcionamento das instituições. Neste ponto, reside o entendimento de que as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de acção colectiva enfrentados pelos gestores de diversos interesses, tais como empresas e no caso concreto a questão de aplicação da legislação do sector fiscal onde estão envolvidos diversos actores. De acordo com os autores Hall e Taylor (2003), essa vertente do neo-institucionalismo teve diversas aplicações: Oliver Williamson liga desenvolvimento de uma dada instituição como um esforço para reduzir os custos de transacção; Douglas C. North aplicou teses similares à história das instituições políticas.

Segundo Hall e Taylor (2003) e Tsebelis (1990), o institucionalismo da escolha racional apresenta quatro propriedades de análises:

- Em primeiro lugar, esses teóricos empregam uma série característica de pressupostos comportamentais. Ademais, de modo geral, os neo-institucionalistas da escolha racional postulam que os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos (conformando-se habitualmente a condições muito precisas, como o princípio da transitividade) e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências, com frequência num alto de estratégia, que pressupõe um número significativo de cálculos.
- *Em segundo lugar, os teóricos da escola da escolha racional tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de acção colectiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado sub-óptimo para a colectividade (no sentido de que seria possível encontrar um outro resultado que satisfaria melhor um dos interessados sem que qualquer outro saísse lesado). Em geral, tais dilemas se produzem porque a ausência de arranjos institucionais impede*

cada actor de adoptar uma linha de acção que seria preferível no plano colectivo (Hall e Taylor, 2003: p.12).

- No nosso caso, a fuga de responsabilidades fiscais dos munícipes em benefício próprio pode provocar deficit financeiro aos cofres municipais complicando assim o cumprimento das suas responsabilidades na gestão da coisa pública. Com efeito, a criação de dispositivos para o cumprimento das leis, como o corpo da Polícia Municipal fará com que se evitem estes problemas de acção colectiva.
- Em terceiro, estes autores (idem) referem que os teóricos da escolha racional enfatizam o papel da interacção estratégica na determinação das situações políticas.
- *...é plausível que o comportamento de um actor é determinado por um cálculo estratégico, e, segundo, que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do actor relativas ao comportamento provável dos outros actores. As instituições estruturam essa interacção ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda, ou ao oferecerem informações ou mecanismos de adopção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo que propiciam aos actores “ganhos de troca”, o que os incentivará a se dirigirem a certos cálculos ou acções precisa* (idem p.12).
- Por fim explicam em seguida a existência da instituição com referência ao valor assumido por essas funções aos olhos dos atores influenciados pela instituição.
- *Essa formulação pressupõe que os actores criam a instituição de modo a realizar esse valor, o que os teóricos conceituam no mais das vezes como um ganho obtido pela cooperação. Assim, o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os actores interessados.*

Abordagem funcionalista que define a função como “*a contribuição dada por um elemento á organização ou acção do conjunto do qual faz parte*”, onde a ideia base é a de totalidade

(sociedade global), cujos elementos da sociedade são todos interdependentes, desempenham funções correspondentes às necessidades fundamentais do grupo. (Fernandes:1995: 151).

Por sua vez a concepção funcionalista (de Parsons) concebe o sistema global em seu conjunto como diferenciado em quatro subsistemas: patter-maintenance (Alimentação), goal-attainment (Realização dos objectivos), adaptation (adaptação), integration (Integração), caracterizados pelas funções igualmente essenciais que cada um deles desempenha para a conservação do equilíbrio social, fazendo com que sejam reciprocamente interdependentes. (Ester, 1982:164).

A função goal-attainment (Realização dos objectivos) corresponde ao encarrega-se do subsistema político, isto é a função política exercida pelo conjunto das instituições que constituem o Estado é uma das quatro funções fundamentais de todo sistema social.

Na teoria funcionalista, não existem diversidades de planos entre as diversas funções de que todo sistema social não se pode privar, o subsistema ao qual é atribuída uma função proeminentemente não é um subsistema económico mais cultural, pois a máxima força coesiva de todo o grupo social dependeria da adesão aos valores e às normas estabelecidas, através do processo de socialização de um lado (interiorização dos valores sociais) e de controlo social de outro (observância das normas que regulam a generalidade dos comportamentos). (Bobbi, 2007: 58-59)

Com a teoria funcionalista, queremos perceber como as instituições (regras, convenções, procedimentos) são encaradas pela Polícia Municipal e como funcionam na arrecadação de receitas fiscais para o Conselho Municipal e no desenvolvimento económico da urbe.

A sociedade não se limita apenas a respeitar as normas, as vezes busca maneiras de participar no desenvolvimento da urbe, pagando as receitas (imposto, taxas, multas). A PM cobra as multa que os munícipes pagam por cometer actos ilícitos e cobra taxas por prestação de serviços á terceiros. No entanto, a teoria neo-institucionalismo trata de questões relacionados como as instituições, como são transmitidos para as sociedades, através das organizações. A teoria funcionalista mostra como funcionam as instituições transmitidas pela PMM, quais os resultados no caso de não cumprimento das instituições.

Resumindo, o nosso quadro teórico destaca duas abordagens que serão tomadas como principal fonte de análise, a abordagem Funcionalista e abordagem neo-institucionalista da Escolha Racional.

3.2. Quadro Conceptual

Para melhor compreender o tema, traremos vários conceitos de diferentes autores acerca da descentralização, a partir da descentralização, como se manifesta em várias vertentes e por fim a descentralização fiscal que nos interessam para o presente estudo.

Descentralizar é um processo através do qual afasta-se do centro, para distribuir, segundo a lei, por várias pessoas colectivas públicas, criadas ou não pelo Estado, as atribuições da administração pública. Na visão das Finanças Publicas, descentralização é o processo de transferência de capacidades e funções, em regra no sentido vertical, ou seja, dos órgãos e instituições de nível central para os órgãos e instituições de níveis provincial, distrital, autárquica e comunitário, ao nível dos respectivas áreas de jurisdição ou de actuação de cada órgão, instituição, organização comunitária, quer de capacidades e funções relativas á tomada de iniciativa de acção e/ou de decisão quer das relativas a processos e actividades de planeamento, programação, orçamentação, execução e monitoria orçamentais. (Macie, 2012).

Faria e Chichava (1999), definem a descentralização como uma organização das actividades da administração central fora do aparelho do governo central, podendo ser através administrativas, fiscais, que permitam a transferência de responsabilidades e recursos para agentes criadas pelos órgãos da administração central ou politicas que permitam atribuição, pelo governo central de poderes, responsabilidades e recursos específicos para autoridades locais.

Para Caetano (2001), a descentralização administrativa é quando certos interesses locais sejam atribuídas a pessoas colectivas territoriais, cujos órgãos sejam dotados de autonomia, podendo actuar livremente no desempenho dos poderes legais sujeitos á fiscalização da legalidade dos seus actos pelos Tribunais.

Em relação ao processo de autarcização em Moçambique, Canhanga (2009) refere que no contexto das reformas, nos finais dos anos 90 assistiu-se ao estabelecimento das bases legais

para institucionalização das autarquias locais, conferindo-as autonomia financeira, administrativa e patrimonial. Segundo este autor, a reforma propunham-se em impulsionar o desenvolvimento, desacelerar os níveis elevados de pobreza e, melhorar as condições de vida das populações a nível local.

As Lei n.º 9/96 e 2/97, criam as autarquias locais e determinaram que estes órgãos (de cidade, vila e povoação) deveriam organizar-se, para acautelar a participação dos cidadão na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e consolidação da democracia, no quando da unidade do Estado moçambicano. Canhanga (2009) e Guambe (1998), comungam a mesma ideia de que para termos uma boa governação, é necessário que haja a descentralização, que por sua vez aproxima o cidadão a uma participação efectiva e responsabilização dos autores de tomada de decisão nos seus actos, a resolução dos problemas das comunidades são locais, sem esperarem decisões centrais e isso promove o desenvolvimento local.

Mazula *et al* (1998), apresentam três tipos de descentralização que são: administrativa ou desconcentração é feita sem implicar uma transferência definitiva de autoridade, poder de decisão e implementação, da administração central para outros agentes fora dos órgãos centrais; política ou devolução implica uma transferência final do poder de decisão e implementação da administração central para órgãos locais eleitos; e conjunto de técnicas de descentralização: delegação, privatização e desregulação implica uma transferência limitada de poderes de decisão e implementação da administração central para uma empresa ou agência do Estado, ou uma transferência parcial de tais poderes para uma companhia privada ou comunitária.

Cistac e Chiziane (2008) mostram que as diferenças da descentralização administrativa técnica – consistem no cometimento á pessoas colectivas de fins singulares que são regidas pelo princípio de especialidade que lhes interdita de terem outras atribuições para além das conferidas pelo acto de constituição. Ainda na perspectiva destes autores, as empresas públicas, institutos públicos, fundações públicas e as associações públicas que são instituições que compõem a descentralização técnica e encarregues de gerir um serviço público enquanto a descentralização administrativa territorial – baseia-se na ideia de que os habitantes estão ligados por interesses comuns e que os interesses locais serão geridos se

forem realizados localmente, pelos próprios administrados, sobretudo pelos eleitos, nesta categoria encontramos as autarquias locais.

Faria e Chichava (1999), afirmam que para atingir um rápido e harmonioso desenvolvimento económico e social do País, é preciso uma gestão descentralizada cada vez mais criativa e flexível que prime pela simplicidade na organização, por adequação às necessidades e realidade do terreno, por uma delimitação clara da jurisdição e autoridade entre os órgãos locais e centrais, pela informação, dialogo e transparência na tomada e implementação de decisões, e prestação periódica de contas.

Canhanga (2007), aconselha as instituições que fazem a gestão dos recursos públicos e influenciam as dinâmicas de desenvolvimento e crescimento, para observar as regras que auxiliam o desenvolvimento da capacidade humana e institucional, não esquecendo da accountability, transparência, a participação e a descentralização, melhora o desempenho das instituições, a eficiência e a qualidade de serviços públicos.

O termo Desenvolvimento Comunitário entrou na linguagem internacional para designar “ o conjunto dos processos pelos quais uma população une os seus esforços aos poderes públicos com fim de melhorar a sua situação económica, cultural e social e integrar-se na vida da nação e contribuir para o progresso nacional geral. (Silva, 1963).

Para Castro (2003), a criação dos serviços da Polícia Municipal é um mecanismo favorecedor da descentralização, e é essencialmente um assunto comunal, pois a ordem público que procura preservar não é a ordem pública estadual dentro do Município, mas a ordem pública comunal. Trazendo para discussão, o tema desta pesquisa, usamos a descentralização fiscal, que enquadra a questão de receitas fiscais. Por isso, definimos a descentralização financeira como a repartição de serviços públicos e a organização de rendimentos financeiros entre o Estado e as colectividades locais, acrescenta que é uma competição financeira entre os vários entes descentralizados, no interesse do Estado e uma interpretação mais fácil das preferências dos membros da comunidade (Waty, 2004).

A descentralização fiscal segundo Nguenha (2007), é a transferência definitiva de poderes decisórios do Estado para entes públicos locais, incluindo autonomia financeira: capacidade

de definir e arrecadar receitas fiscais, assim com realizar despesas. Canhanga (2009), defende que para uma efectiva gestão de recursos financeiros, a descentralização financeira fiscal deve ser acompanhada de transparência, accountability e participação na gestão dos recursos públicos e privados provenientes das receitas fiscais próprias das autarquias.

A base tributária própria da autarquia e a sua utilização e administração no processo orçamental é considerada como um elemento chave na construção de um estado em geral bem como um estado local (Moore 1998; Brautigam, 2008) Citado por Weimar (2012). Para estes autores, o padrão e a estrutura da base tributária do estado ou do governo local, os métodos de cobrança e administração de receitas próprias (impostos e taxas) atribuídos a este nível de governo, têm implicações profundas na capacidade e legitimidade do governo.

Bird & Vaillancourt, 1998; Bahl, 1999; Manor, 1999; Bahl & Martinez-Vazquez, 2006) citados por Weimar, 2012, apontam quatro desafios sobre descentralização fiscal:

- Primeiro, a utilização eficaz da base tributária própria, em que visa a minimizar o potencial fiscal na sua dimensão vertical, nas relações entre os governos nacionais e subnacionais (“desequilíbrio vertical”), que existe em quase todos os países em via de desenvolvimento, resultantes do não cumprimento do princípio estabelecido na teoria de descentralização fiscal que considera que a descentralização de finanças deve sempre acompanhar a descentralização das funções nas políticas e estratégias de descentralização adoptadas.
- Segundo, a optimização da receita proveniente da base tributária própria através de esforços para uma cobrança efectiva e transparente, no âmbito de uma reforma tributária e em favor dos governos sub-nacionais, mexe com estruturas, interesses e práticas políticas e económicas dos que se beneficiam do status quo do sistema tributário.
- Terceiro, a forma de tributação, os seus efeitos socioeconómicos (justiça fiscal) e o relacionamento entre as receitas fiscais (impostos) e não fiscais (taxas e multas dos utentes), são factores determinantes para a legislação do estado e governo local. Para Wampler & Barboza, 1999 citados por Weimar o contribuinte tem incentivos para pagar os seus tributos, caso tenha voz e poder de negociação se recebe os serviços

municipais em quantidade e qualidade suficiente e pode esperar uma gestão eficaz e transparente das finanças municipais.

- Quarto e o último, um dos desafios principais diz respeito à administração financeira e fiscal do governo local, no que diz respeito a sua eficiência, eficácia e transparência. O esforço e o rendimento fiscal podem ser compreendidos não a pensar como resultado da alocação de recursos humanos e materiais para as repartições municipais encarregadas de cobrança e administração de receitas (fiscais e não fiscais), como também as abordagens adoptadas (por exemplo a cobrança coerciva) e os instrumentos em uso (como base de dados sobre contribuintes, tecnologia e programas informáticos etc.). Weimar (2012).

Resumindo, existe a necessidade de se observar as regras que auxiliam o desenvolvimento da capacidade humana bem como o desenvolvimento institucional respeitando critérios como, Accountability, transparência, a participação e a descentralização no sentido de melhorar o desempenho das Instituições, a eficiência e a qualidade dos serviços públicos. A criação da PM favorece a descentralização, procura preservar a repartição dos serviços públicos e esta descentralização deve ser feita com base nos critérios supracitados de forma a legitimar as instituições do Estado.

3.3 O Poder de Polícia

Castro (2003), conceptualiza a Polícia em dois sentidos: em sentido funcional como uma actividade que consiste na emissão de regulamentos e na prática de actos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de actos de autoridade seja consentida pela ordem Jurídica; enquanto em sentido orgânico é todo o serviço administrativo que, nos termos da lei, tenha como tarefa exclusiva ou predominante o exercício de uma actividade policial. Nestes termos, a Polícia é entendida como sendo o modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptível de fazer perigar interesses gerais, tendo por objectivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir. Segundo Rocha (2007), “O Poder de Polícia” no Direito Administrativo e no Estado

Democrático de Direito é o poder de governo, dentro da legalidade, destinado a condicionar a liberdade e a propriedade aos interesses colectivos.

Por isso, com base na noção liberal, Fiorini (1957), citado por Rocha (2007), refere que o Poder de Polícia é o instrumento do Estado Democrático de Direito de coibição da perturbação da ordem, no campo da salubridade, da segurança e da tranquilidade públicas. Mas os interesses colectivos alcançados hoje já incluem a economia, costumes e outros. Como Fiorini (1957), citado por Rocha (2007), também De Almeida (2007) argumenta que o poder de polícia administrativa fundamenta-se basicamente no princípio da predominância do interesse público sobre o particular, colocando a administração pública numa posição de supremacia sobre os interesses particulares, sejam esses interesses sobre pessoas, bens ou actividades, visando sempre a ordem pública e a paz.

3.3.1. Características Gerais do Poder de Polícia

Para De Almeida (2007) a administração pública consiga manter a ordem e o bem-estar social através do poder de polícia, este deve possuir atributos ou prerrogativas que auxiliem no controle e manutenção da sociedade como um todo. Esses atributos são: auto executoriedade, discricionariedade e coercibilidade. De acordo com o autor, a auto-executoriedade é o poder que a administração pública tem de tomar decisões executórias, ou seja, decisões que não precisam do aval do poder judiciário para serem realizadas como por exemplo apreensões e interdições. Esse atributo pode ser dividido em dois sub-ramos que são: a exigibilidade (meios indirectos de coacção, como por exemplo à multa) e a executoriedade (meios directos de coacção como por exemplo a apreensão de mercadorias).

Com efeito, De Almeida (2007), refere que a partir desde atributo, a administração impõe directamente sua vontade através de medidas ou sanções necessárias para conter a conturbação social, buscando assim a normalização e pacificação do sistema:

...os meios de que se utiliza o Estado para exercitar o poder de polícia são: Actos normativos (lei) e actos administrativos unilaterais, quais sejam medidas preventivas (fiscalização, vistoria, ordem, notificação, autorização, licença) ou medidas repressivas (dissolução de

reunião, interdição de actividade, apreensão de mercadorias deterioradas), ambas com a finalidade de coagir o infractor a cumprir a lei. Mas o poder de polícia pode ainda traduzir-se em ordens verbais ou ser amparado por aparato físico como por exemplo um semáforo de trânsito.

CAPÍTULO IV

4. Metodologia

Este estudo é de natureza qualitativa¹ com propósito de trazer a interpretação e compreensão dos fenómenos políticos no que se refere a Descentralização fiscal e contribuição da Polícia Municipal na arrecadação das receitas fiscais no Município de Maputo. Será combinada ao método quantitativo² de modo auxiliar os dados da abordagem qualitativa onde traz dados numéricos a serem obtidos durante a pesquisa e o uso da mensuração estatística obtidos através de relatórios sobre volume de receitas cobradas no período a ser estudado.

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído por livros e artigos científicos. Assim, assume-se a pesquisa como sendo bibliográfica porque partimos da consulta de livros, relatórios, artigos electrónicos, jornais e legislação com o intuito de aprofundar o conhecimento referente ao tema estudado, acompanhando-o em todas etapas de elaboração do trabalho (Gil, 1999). Lakatos & Marconi (2007:92) defendem que “o método monográfico consiste no estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades com a finalidade de obter generalizações”. A pesquisa examinou o tema escolhido, analisando o papel da PM na arrecadação de receitas fiscais, observando todos os factores que o influenciaram o objecto de estudo e analisando-o em todos aspectos, tanto do lado do Município bem como do lado do Agente da PM.

4.1 Técnicas de Recolha de Dados

Para a análise e interpretação de dados vai se usar a técnica de análise de conteúdos qualitativos através método indutivo que será usado depois das entrevistas feitas como forma de levantamento de dados e informações obtidas através deste e a análise temática onde permite fazer a transcrição dos depoimentos dos entrevistados. A técnica de Colecta de dados é a entrevista semi- estruturada onde fez-se uma amostra de entrevistados através da escolha aleatória de representantes do Conselho Municipal, agentes da Polícia Municipal e Municípes para melhor obtenção de informação acerca do estudo.

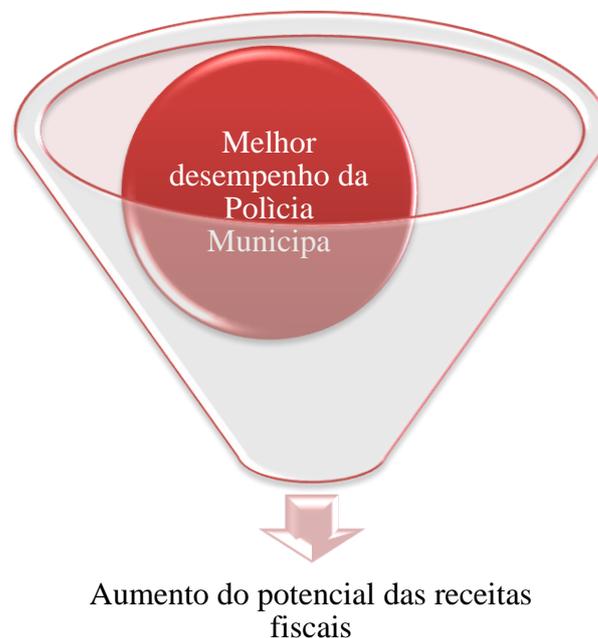
¹ Método qualitativo é caracterizado pela descrição e compreensão e interpretação de factos e fenómenos, consulta de fontes documentais directores, estes têm relação directa com os fenómenos que constituem objecto de estudo (Martins: 2006).

² Método quantitativo é baseado na caracterização de dados numéricos que podem ser obtidos e faz uso da mensuração estatística (Moreira & Calleffe: 2008).

Terá como método de abordagem o neo-institucionalismo, como forma de avaliar o grau da autenticidade da descentralização fiscal e o processo de arrecadação das receitas fiscais e medir o impacto da reforma da descentralização no intervalo entre 2009- 2012.

4.2 Operacionalização das Variáveis

O presente trabalho visa analisar a contribuição da Polícia Municipal na arrecadação das receitas fiscais para o desenvolvimento do Município de Maputo visto que, com a descentralização o processo de arrecadação de receitas que pertencia exclusivamente ao Ministério das Finanças que passou para a responsabilidade do Município. Para esta análise considerou-se fundamentais duas variáveis, sendo a variável dependente arrecadação das receitas fiscais e a variável independente a contribuição da Polícia Municipal no que diz respeito a seriedade e entrega dos serviços prestados). Nestes termos, a variável independente da pesquisa será: contribuição da Polícia Municipal. E a variável dependente será arrecadação das receitas fiscais. Nesta análise levou-se em consideração a relação entre a Variável dependente e a variável independente, portanto quanto melhor for o desempenho da Polícia Municipal, melhor será a arrecadação das receitas fiscais.



CAPÍTULO V

5. Apresentação e Discussão dos Dados da Pesquisa

5.1 Descrição do Objecto de Estudo: Perfil do Município de Maputo

A Cidade de Maputo é a capital de Moçambique localiza-se no sul do país, na margem Ocidental da Baía de Maputo. Os seus limites são: a norte a norte, o distrito de Marracuene; a noroeste e oeste, o Município da Matola; a oeste, o Distrito de Boane; a sul, o Distrito de Matutuíne. A Cidade tem uma área de 347,69 km e uma população de 1 094 315, de acordo com (Censo de 2007), o que representa um aumento de 13,2% em dez anos.

Mapa1: Localização Geográfica da Cidade de Maputo



5.2 Divisão da Cidade de Maputo

A cidade está dividida em sete distritos municipais com uma população total de 1.094.315 habitantes, que se encontram, por sua vez, divididos em bairros, ilustrados abaixo. Distrito Municipal KaMpfumo com 107.530 habitantes, fazem parte deste Distrito os Bairros Central A, B e C; Alto Maé A e B; Malhangalene A e B; Polana Cimento A e B, Coop e Sommerchild. Distrito Municipal Nihamankulo com 155.385 habitantes, fazem parte deste distrito os bairros, Aeroporto A e B; Xipamanine; Minkadjuíne; Unidade 7; Chamanculo A,

B, C e D; Malanga e Munhuana. Distrito Municipal KaMaxaquene com 222.756 habitantes, fazem parte deste distrito os bairros, Mafalala; Maxaquene A, B, C e D; Polana Caniço A e B e Urbanização.

Distrito Municipal KaMavota com 293.361 habitantes, fazem parte deste Distrito os bairros, Mavalane A e B; FPLM; Hulene A e B; Ferroviário; Laulane; 3 de Fevereiro; Mahotas, Albazine e Costa do Sol. Distrito Municipal KaMubukwana com 290.696 habitantes, fazem parte deste Distrito os bairros, Bagamoyo; George Dimitrov (Benfica); Inhagoia A e B; Jardim, Luís Cabral; Magoanine; Malhazine; Nsalane; 25 de Junho A e B; e Zimpeto. Distrito Municipal KaTembe com 19.371 habitantes, fazem parte deste Distrito os bairros Gwachene; Chale; Inguice; Ncassene e Xamissava. Distrito Municipal KaNyaka com 5.216 habitantes, fazem parte deste Distrito os bairros, Ingwane; Ribjene e Nhaquene. Mapa 2: Divisão Administrativa



5.3 Organização Interna da Polícia Municipal de Maputo

De acordo com o Regulamento, a Polícia Municipal de Maputo é uma força paramilitar subordinada ao Conselho Municipal, vocacionada exclusivamente ao exercício de funções da Polícia administrativa no Município de Maputo.

A PMM subordina-se ao Conselho Municipal de Maputo, o Presidente do conselho Municipal exerce as funções de Chefe da PMM.³

Integram a Estrutura Orgânica da PMM:

- i. Comando- que dirige e controla as actividades da PMM; orienta acções de formação, educação cívica e de combate a violação das posturas, regulamentos e demais normas que regem a vida do Município entre outras funções.
- ii. Departamento de Operações elabora as propostas do plano de actividades mensal e anual de acordo com as necessidades; Garantir o funcionamento dos meios de comunicação e mais. Este Departamento compreende Repartições, Pelotões e Secções.
- iii. Departamento das Relações Públicas assegura a informação necessária ao público sobre as transgressões e as acções desenvolvidas no âmbito da ordem, segurança e tranquilidade públicas; realizar programas educativos que possam contribuir para a elevação da participação dos munícipes no que respeita a prevenção e combate a violação das leis, Regulamentos e Posturas. Este Departamento compreende as Repartições Jurídica e Repartição de Educação Cívica.
- iv. Inspeção da PMM- controla e fiscaliza toda a actividade específica executada pela PMM; inspecciona os meios adstritos as forcas operativas, serviços administrativos e garantir a execução de todas as actividades planificadas; inspeccionar e verificar o aprumo e o garbo dos agentes da PMM.
- v. Repartição de Administração, Recursos Humanos e Finanças organiza os processos e expediente relativos ao provimento, promoção, transferência, exoneração, aposentação, licença e demais situações do pessoal.
- vi. Repartição de Logística - garante o abastecimento logístico as forças policiais envolvidas em actividade de segurança e outras; garante a correcta manutenção dos meios de transportes, comunicação e de outros de apoio de actividades da PMM.

³ Regulamento de Organização e Funcionamento da Polícia Municipal de Maputo.

- vii. Comando Distritais da PMM - dirige e controla todas as operações da PMM ao nível de cada Distrito Municipal; Garante o funcionamento interrupto da PMM nas Administrações dos Distritos Municipais. Os Comandos Distritais da PMM são dirigidos por Comandante Distrital nomeado pelo Presidente do Conselho Municipal, sob proposta do Comandante da PMM.
- viii. Secretaria - elabora a correspondência do Comando e do Comandante da PMM; Garante a organização e providência a recepção, expedição, reprodução, circulação, registo, arquivo e a segurança dos documentos da PMM.

A PMM é dirigida por um Comandante nomeado pelo Presidente do Conselho Municipal, a quem subordina. O agente da PMM goza de direitos consignados na Constituição da República e no Estatuto Geral dos Funcionários do Estado.

5.4 Principais Fontes de Receitas Fiscais Próprias ao nível do Município da Cidade de Maputo.

As principais fontes de Receitas fiscais ao nível do Município da Cidade de Maputo são feitas através do sistema tributário Autárquico aprovado pela lei nº 1/2008 de 16 Janeiro, que compreende as seguintes taxas e impostos:

Imposto Pessoal Autárquico (IPA), são sujeitos passivos deste imposto, todas as pessoas nacionais ou estrangeiras, residentes na respectiva autarquia que tenham entre os 18 e 60 anos de idade e verifiquem as circunstâncias de ocupação, aptidão para o trabalho.⁴

Imposto Predial Autárquico (IPRA), incide sobre o valor patrimonial dos prédios urbanos situados no território da respectiva Autarquia. Este imposto incide sobre os titulares do direito de propriedade a 31 de Dezembro do ano anterior ao que o mesmo respeita, presumindo-se como tais as pessoas em nome de quem os mesmos se encontrem inscritos na matriz predial ou que deles tenham posse a qualquer título naquela data.⁵

Imposto Autárquico de Veículos, incide sobre o uso e fruição dos veículos, matriculados ou registados nos serviços competentes no território moçambicano, ou, independentemente de

⁴ Decreto nº 63/2008 que aprova o Código Tributário e revoga o Decreto 52/2000 de 21 de Dezembro.

⁵ Idem

registo ou matrícula, logo que decorridos cento e oitenta dias a contar da sua entrada no mesmo território, venham a circular ou a ser usados em condições normais da sua utilização: Automóveis ligeiros e automóveis pesados de antiguidade menor ou igual a vinte e cinco anos;

- ✓ Motociclos de passageiros com ou sem carro de antiguidade menor ou igual a quinze anos;
- ✓ Aeronaves com motor de uso particular;
- ✓ Barcos de recreio com motor de uso particular.⁶

Imposto Autárquico de Sisa, incidi sobre as transmissões, a título oneroso, do direito de propriedade ou de figuras parcelares desse direito, sobre bens imóveis, considerado para o efeito, os prédios urbanos situados em território nacional. Este imposto é dividido pelas pessoas singulares ou colectivas, a quem se transmitem os direitos pelos prédios urbanos⁷

Contribuição por Melhorias é uma contribuição especial devida pela execução de obras públicas de que resulte de valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo do valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiário, esta a contribuição de melhoria a título de contribuição especial nos termos de:

- ✓ Execução de obras públicas de que resulte valorização imobiliária;
- ✓ Sempre que o imóvel, situado na zona de influência da obra, for beneficiado por quaisquer das seguintes obras públicas, realizadas pela Autarquia por administração directa ou indirecta: Abertura, alargamento, iluminação, arborização das praças e vias públicas; Construção e ampliação de parques e jardins; Obras de embelezamento em geral.⁸

Tarifas pela Prestação de serviços

- a) *Acompanhamento de Camião* serviço prestado por um agente da polícia Municipal a bordo do camião ou num outro veículo em frente deste, com a missão de regular o trânsito em caso de embaraço devido as dimensões do mesmo.

⁶ Idem

⁷ Idem

⁸ Lei nº 1/2008 Define o regime financeira, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o Sistema Tributário Autárquico.

- b) *Acompanhamento de Máquinas Pesadas* serviço prestado por um agente da Polícia Municipal num veículo em frente desta, com a missão de regular o trânsito em caso de embarço devido as características desta.
- c) *Acompanhamento de Marcha* serviço prestado pela Polícia Municipal a pé, a motorizada ou na viatura, na dianteira, no cortejo e na parte final do cortejo, com a missão de regular o trânsito.
- d) *Policiamento de Espectáculos* serviço prestado pela polícia municipal em local onde decorra espectáculo autorizado pelo Conselho Municipal organizado por entidades privadas.
- e) *Policiamento de Eventos Festivos* serviço prestado pela Polícia Municipal em local onde decorra um evento festivo autorizado pelo conselho Municipal.
- f) *Policiamento de Feiras* serviço prestado por uma agente da polícia Municipal em local onde decorre uma feira autorizada pelo conselho Municipal.
- g) *Policiamento das zonas onde decorrem Filmagem* serviço prestado por um agente da PM em local onde decorram filmagens autorizadas pelo CM.

O artigo 68 da Lei das Finanças Autárquicas permitia ao CMM beneficiar-se da partilha de impostos colectados pelo Estado tais como: o Imposto de Turismo e o Imposto sobre Veículos, cujas receitas ficam-lhe consignadas nas proporções que em cada caso são indicadas, 30% sobre o Imposto de Turismo incidente nos estabelecimentos localizados na área do município de Maputo ou sobre as actividades nela exercidas; e 75% do Imposto sobre Veículos cujos proprietários residam na área do município.

A Lei 1/2008, de 16 de Janeiro o Imposto sobre Veículos foi substituído pelo Imposto Autárquico de Veículos passa a ser cobrado pelas autarquias locais, enquanto o IRT que não tinha grande expressão no financiamento do orçamento foi substituído pelo Imposto Autárquico do SISA. Para analisar o desenvolvimento da arrecadação das receitas fiscais na PM foram analisadas as contas das receitas arrecadas de 2009 á 2012, onde se percebe que o sistema tributário evolui gradualmente com algumas dificuldades na sua consolidação.

Como afirma Canhanga (2009) em Moçambique as *finanças autárquicas são muito limitadas em termos da sua capacidade para cobrir a gama de serviços e actividades da sua responsabilidade*. Esta questão deve-se a fragilidade de cobrança de receitas fiscais, que por sua vez resulta daquilo que é o deficit Institucional ao nível da gestão financeira de receitas

autárquicas. De acordo com as entrevistas feitas ao cidadão, mostra um desconhecimento dos serviços municipais por uma boa parte dos entrevistados e desconhecimento de impostos e taxas que devem ser pagas no âmbito da arrecadação das receitas.

Na realização deste trabalho levantou-se alguns problemas no processo de arrecadação das receitas fiscais:

Primeiro Weimar (2012), mostra que a falta de legitimidade da Polícia Municipal, provem das dificuldades do uso do método de cobrança e administração de receitas (impostos e taxas) o município tem sido incapaz de fazer uma cobrança cabal isso mostra a fragilidade Institucional. Pois instituições são normas regras, normas que regem uma determinada sociedade, no entanto a deficiência do regimento da sociedade mostra-nos uma fragilidade institucional. Neste ponto o nosso trabalho verificou se esta falta de legitimidade da PM, na medida em que ela é incapaz de fazer uma cobrança que o cidadão consente como um dever cívico e de cidadania e como um processo de políticas públicas.

Segundo ponto, o cidadão ao pagar o imposto espera um retorno, neste caso, espera provimento de infra-estruturas melhoradas como é o caso das vias de acesso, espaços públicos, uma gestão eficaz de lixo, serviços de transportes, saúde e de educação melhorada entre outras, por falta desse retorno o cidadão vê as suas expectativas frustradas pois, o seu pagamento não reflecte nos serviços prestados. Resultando daí a falta de confiança dos munícipes nas instituições, contribuindo para a falta de cumprimento do pagamento dos impostos e taxas. Neste ponto podemos observar que o *sistema global proposto por Parson citado por (Ester 1982), em seu conjunto como diferenciado em quatro subsistemas, no que diz respeito a satisfação das generalidades das necessidades do homem que assume a forma corrente do estado não esta sendo observado uma vez que o cidadão não pagar o imposto espera ver o seu imposto a ser materializado em algo que vai beneficiar a ele mesmo, contradizendo deste modo o quarto subsistema de Parson na sua análise funcional do sistema social.*

Terceiro ponto está relacionado com a falta de conhecimento por parte dos munícipes acerca do imposto e a razão do seu pagamento, de acordo com as entrevistas feitas os munícipes não sabem que devem pagar impostos e que tipo de impostos devem pagar e muito menos porque devem pagar. Contribuindo para uma fraca arrecadação das receitas fiscais. Os munícipes

desconhecem a ideia de que as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de acção colectiva enfrentados pelos gestores de diversos interesses, tais como empresas e no caso concreto a questão de aplicação da legislação do sector fiscal onde estão envolvidos diversos actores.

Definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado sub-óptimo para a colectividade (no sentido de que seria possível encontrar um outro resultado que satisfaria melhor um dos interessados sem que qualquer outro saísse lesado). Em geral, tais dilemas se produzem porque a ausência de arranjos institucionais impede cada actor de adoptar uma linha de acção que seria preferível no plano colectivo (Hall & Rosemary, 2003:12). A Polícia Municipal parece estar mais preocupado em benefício particular na medida em que lesa o cidadão e a própria instituição e o Polícia, porque age em nome da instituição.

O quarto ponto tem a ver com o papel do Agente da Polícia Municipal, de acordo as entrevistas feitas, existe a falta de comprometimento do agente da Polícia Municipal em relação a cobrança fiscal, porque muitos destes agentes mostram-se não comprometidos com a verdadeira causa do Agente da Polícia Municipal, estas fragilidades vem do processo de selecção do próprio agente da polícia municipal, que está a procura de emprego ao qualquer custo e a facilidade de entrar para a Polícia Municipal é vista como uma saída rápida para os seus problemas e comprometendo-se pouco a causa essencial, da eficácia e eficiência do trabalho, como reza a abordagem funcionalista que define a função como “*a contribuição dada por um elemento á organização ou acção do conjunto do qual faz parte*”, onde a ideia base è a de totalidade (sociedade global), cujos elementos da sociedade são todos interdependentes, desempenham funções correspondentes às necessidades fundamentais do grupo. (Fernandes:1995: 151).

O quinto ponto é a questão do Neopatrimonialismo, o cidadão como o provedor dos serviços públicos, os serviços públicos vem das receitas que o próprio cidadão paga ao Estado. No contexto moçambicano existe um cidadão com a ideia neopatrimonial assente na tese marxista, há necessidade de haver uma educação municipal virada ao cidadão com vista a mostrar que ela é o factor chave das receitas municipais e tem como direito o provimento dos serviços públicos. Como reza Easton que considera o sistema politico como uma caixa preta onde se ignora o que se passa por dentro da caixa, a caixa esta mergulhada num meio

ambiente (ambiente social) do qual recebe pedidos e apoios (inputs) e o qual oferece normas e acções (outputs).

Tabela 1: Arrecadação de Receitas 2009/2010/2011

		2009	2010	2011
1º Semestre	65%	934 941,84	873 694,00	2 429 007,70
	35%	503 430,22	470 451,00	1 307 927,55
2º Semestre	65%	1 329 131,80	2 587 102,00	1 392 542,76
	35%	715 686,35	1 393 055,00	1 199 830,70
TOTAL		3 483 190,21	5 324 302,00	6 329 308,71

Fonte: Adaptado pela autora através de dados obtidos na Direcção Municipal de Finanças do CMM

O que faz analisar a arrecadação das receitas fiscais neste período 2009-2012 é devido a certas mudanças que decorreram neste período:

- Primeiro a introdução da Lei 1/2008 que define o regime financeiro orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário autárquico, como forma de perceber como esta lei trouxe mudanças na arrecadação das receitas na PM.
- O segundo momento tem a ver com a mudança do governo municipal com a eleição do novo edil onde Eneas Comiche é substituído por David Simango.
- Terceiro momento a mudança do comandante na PM em 2010 que introduz a descentralização da tesouraria fiscal.⁹ E o aumento do efectivo da PM, ao nível da fiscalização, com vista a reforçar o processo de cobrança.

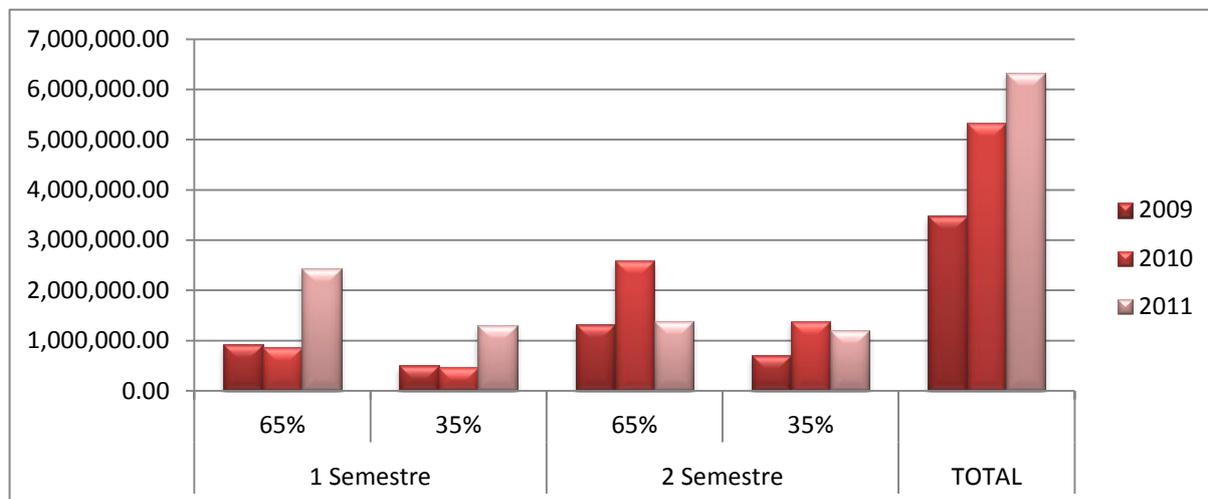
A multa cobra-se a 100%, onde os 65% vão para o cofre do Município e os 35% é a taxa consignada aos intervenientes no processo de cobrança de multa. Em 2009, no primeiro semestre arrecadou-se 934 941,84, referente a 65%, 503 430,22 referente a 35%. No segundo semestre de 2009, 1329131,80, referente a 65%, e 715 686,35, referente a 35%.

Em 2010, arrecadou – se 873694,00 referentes a 65%, 470451,00 referentes a 35% no primeiro semestre. No segundo semestre arrecadou-se 2 587 102,00 referente a 65% e 1393 055,00 referente a 35%. Nota-se que no primeiro semestre a arrecadação diminuiu significativamente em relação a 2009 devido a avarias Constantes dos reboques. No segundo semestre com a entrada do novo comandante, e aumento de novos agentes de fiscalização, a

⁹ A tesouraria fiscal era feita a base Central no Comando da PM, que passou a ser feita nos comandos dos distritos da PM.

receita aumentou de 873694,00 para 2587102,00 em 65% e de 470451,00 para 1393 055,00 em 35%.

Grafico1: Arrecadação de receitas da PM 2009/2010/2011



Fonte: Adaptado pela autora através dos dados obtidos na Direcção Municipal de Finanças do CMM

Tabela 2: Arrecadação de Receitas 2012

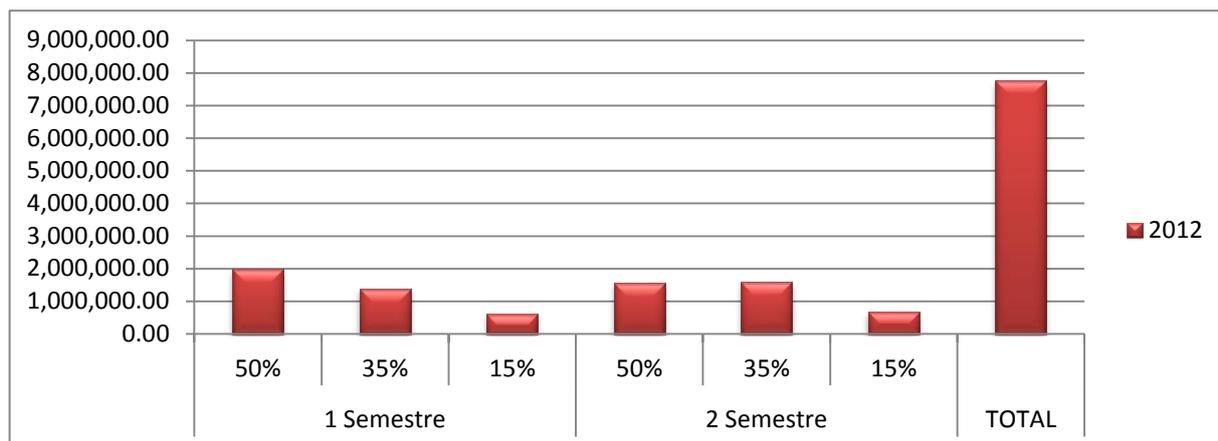
		2012
1 ° Semestre	50%	1 975 375,50
	35%	1 382 762,83
	15%	592 612,70
2ª Semestre	50%	1 551 652,56
	35%	1 580 534,95
	15%	677 435,01
TOTAL		7 760 373,55

Fonte: Adaptado pela autora através dos dados obtidos na Direcção Municipal de Finanças do CMM

Em 2012, houve uma subdivisão no processo de arrecadação de receitas, na altura foi adoptada uma nova forma de divisão das receitas, passando a ser três divisões: 65%(Intervenientes Directos e Indirectos), de 15% (Cofre do comando) e 50% (Cofre do município).¹⁰ Nota-se no entanto uma subida na arrecadação das receitas por parte da PM tendo em conta o segundo momento a Mudança do comandante em 2010 que trouxe mudanças internas da polícia Municipal.

¹⁰ A taxa de 15% serve para a melhoria de serviços ao nível do comando.

Gráfico 2: Arrecadação de receitas da PM 2012



Fonte: Adaptado pela autora através dos dados obtidos na Direcção Municipal de Finanças do CMM.

5.5 Polícia Municipal da Cidade de Maputo & Arrecadação das Receitas Fiscais

Existe uma concepção de que a realização cabal das actividades programadas do Município e uma efectiva gestão de receitas públicas, depende de uma gestão criteriosa dos recursos disponíveis. Logo, o sucesso no desempenho financeiro depende da melhoria da gestão financeira, o que eleva a capacidade na captação de receitas autárquicas e na gestão da despesa municipais.¹¹

Por isso, o programa de desenvolvimento municipal prioriza a utilização racional, rigorosa e transparência, dos recursos financeiros, como elementos imprescindíveis para avaliar a responsabilidade e a qualidade da gestão autárquica. Entre os critérios, o programa de desenvolvimento municipal reafirma que no âmbito da gestão financeira pretende-se:

- Assegurar a transparência e eficiência do sistema de gestão dos fundos municipais;
- Assegurar a realização de auditoria interna e externa às finanças municipais;
- Melhorar os processos e procedimentos de gestão e arrecadação dos impostos autárquicos;
- Implementar um sistema de informação ao Município para maior transparência;
- Continuar a elaborar e assegurar a aprovação das contas de gerência;¹²

Para a captação de receitas autárquicas o programa prevê a necessidade de:

¹¹ Manifesto Eleitoral para a 3ª eleição Autárquicas, Município de Maputo, Mandato Autárquico de 2008 a 2013.

¹² Idem

- Melhorar os processos e procedimentos de arrecadação e de gestão dos impostos autárquicos;
- Aumentar as receitas municipais através do alargamento da base dos contribuintes dos impostos autárquicos;
- Melhorar o processo de cobrança e de gestão das receitas dos mercados municipais;
- Aumentar as receitas municipais de forma a assegurar a sustentabilidade e continuidade dos investimentos municipais;
- Estabelecer mecanismos que assegurem transparência na colecta e gestão das receitas resultantes do pagamento de taxas pelos vendedores dos mercados;
- Realizar acções de educação fiscal ao Município, para melhor percepção das necessidades do pagamento de impostos e taxas municipais.

Contudo, no concernente à gestão da despesa o programa prevê:

- Apostar na transparência e eficiência do sistema de aquisição de bens e serviços municipais;
- Melhorar o processo de planificação e orçamentação das despesas, assegurando a alocação adequada dos recursos financeiros;
- Melhorar a eficiência e eficácia da gestão patrimonial e compras;
- Melhorar eficácia da execução orçamental.

A gestão fiscal das receitas não é das melhores porque não estão a ser respeitados os princípios de transparência, eficiência, eficácia e prestação de contas. Porque as pessoas que recebem devem ser capaz de produzir resultados. Há uma necessidade de perceber como os políticos tomam as decisões e como o povo aceitam as decisões, analisando se as decisões vêm de baixo para cima ou de cima para baixo.¹³ A democracia acontece porque resulta das decisões.

¹³ Entrevista feita por Dr. Aguiar Mazula no dia 21 de Agosto

5.6 Uma análise comparativa das diferentes fontes de receitas

Como forma de analisar a arrecadação das receitas fiscais efectuadas pela Polícia Municipal no período de 2009 á 2012. Procuramos trazer duas direcções municipais com vista a avaliar o processo de arrecadação das receitas fiscais neste período.

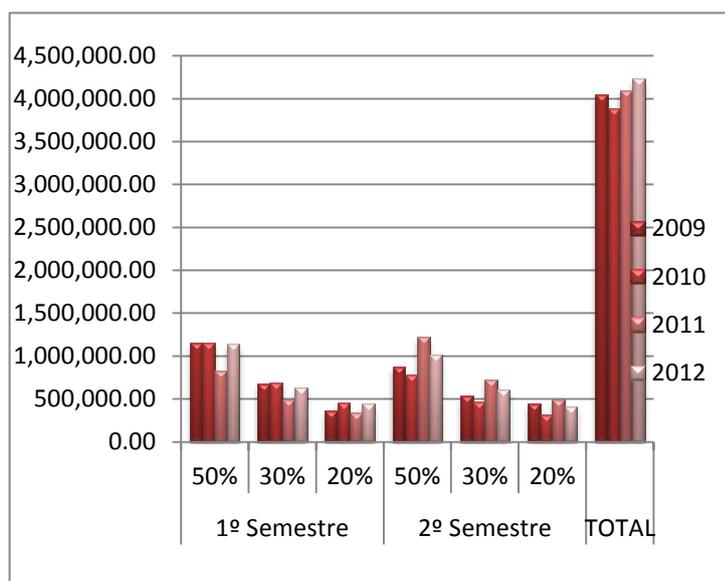
Os gráficos e tabelas 3 e 4 abaixo ilustradas mostram a arrecadação das receitas fiscais na Direcção Municipal de Infra-estruturas – Departamento de Urbanização e Construção e na Direcção Municipal de Salubridade e Cemitério respectivamente.

Tabela3. Arrecadação das Receitas da Direcção Municipal de Infra-estruturas Departamento de Urbanização e Construção (DMI-DUC).

		2009	2010	2011	2012
1º Semestre	50%	1.151.328,00	1.156.157,68	825.839,80	1.140.246,93
	30%	676.585,00	693.694,56	495.503,80	625.772,16
	20%	365.240,68	462.463,93	334.936,37	438.098,74
2º Semestre	50%	871.106,00	783.762,84	1.218.963,01	1.013.622,13
	30%	536.875,32	470.257,83	727.927,92	608.167,26
	20%	443.733,00	313.505,16	486.435,10	405.444,84
TOTAL		4.044.868,00	3.879.842,00	4.089.606,00	4.231.352,06

Fonte: Adaptado pela autora através dos dados obtidos na Direcção Municipal de Fina

Gráfico3. Arrecadação das Receitas da Direcção Municipal de Infra-estruturas Departamento de Urbanização e Construção (DMI-DUC).



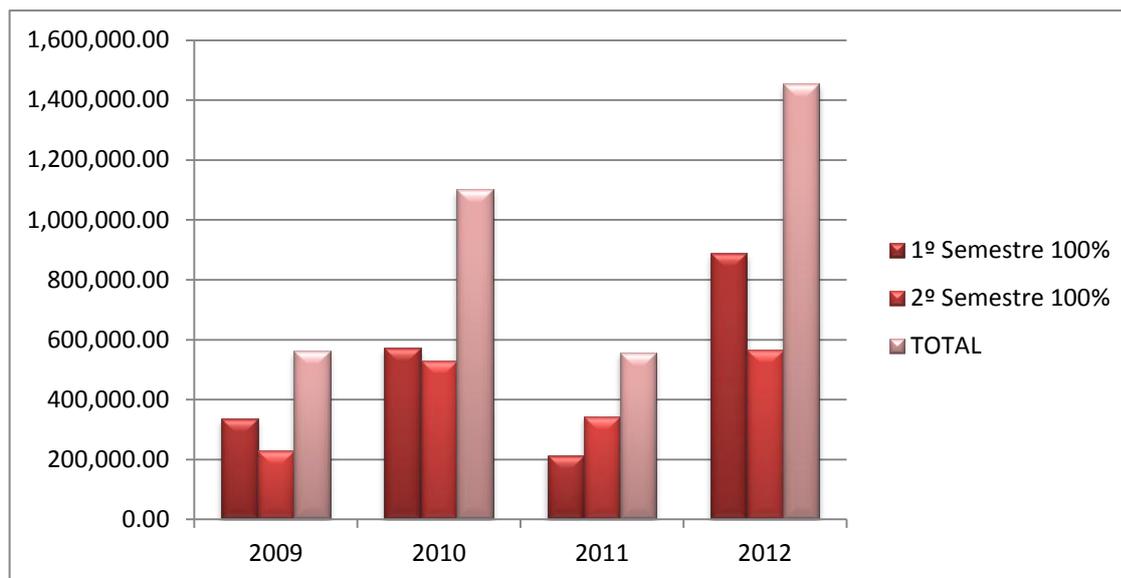
Fonte: Adaptado pela autora através dos dados obtidos na Direcção Municipal de Finanças do CMM.

Tabela 4. Arrecadação de Receitas da Direcção Municipal de Salubridade e Cemitérios

		2009	2010	2011	2012
1º Semestre	100%	335.103,36	571.680,00	213.098,00	889.272,00
2º Semestre	100%	227.896,64	530.220,00	342.811,00	566.261,33
TOTAL		563.000,00	1.101.900,00	555.909,00	1.455.533,33

Fonte: Adaptado pela autora através dos dados obtidos na Direcção Municipal de Finanças do CMM.

Gráfico 4. Arrecadação de Receitas da Direcção Municipal de Salubridade e Cemitérios



Fonte: Adaptado pela autora através dos dados obtidos na Direcção Municipal de Finanças do CMM.

No entanto, para avaliar o volume da arrecadação de receitas fiscais da Polícia Municipal fez-se uma análise comparada de 3 direcções Municipais nomeadamente: a própria Polícia Municipal; Direcção Municipal de Infra-estruturas Departamento de Urbanização e Construção e a Direcção Municipal de Salubridade e Cemitérios.

De acordo com Landman (2000), fazer comparações é uma actividade natural. Desde a antiguidade até aos tempos actuais com vista a entender e explicar as similaridades e diferenças entre elas.

Para Landman o objectivo principal da política comparada é de descrever o fenómeno político e eventos de um caso particular, ou conjunto de casos.

Para este trabalho nós não pretendemos fazer uma comparação exaustiva, pretendemos sim fazer uma análise comparada dos dados quantitativos obtidos na arrecadação de receitas nas 3

direcções Municipais acima citadas, com vista a avaliar a contribuição da Polícia Municipal neste processo.

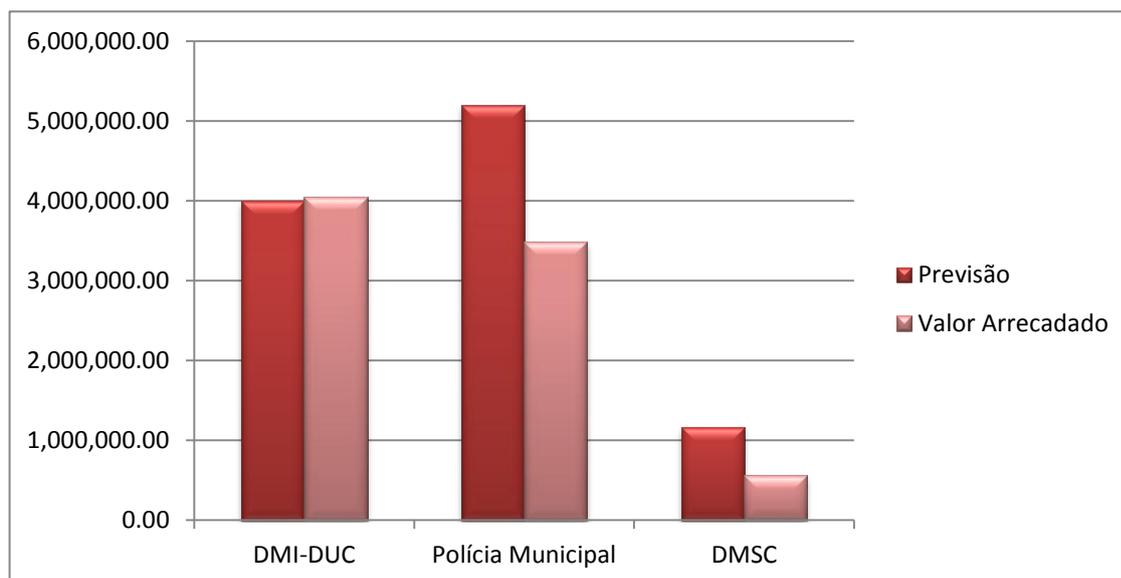
Portanto, as tabelas e gráficos 5,6,7 e 8, ilustram de uma forma comparada a arrecadação de receitas fiscais da Direcção Municipal de Infra-estruturas Departamento de Urbanização e Construção, Polícia Municipal e a Direcção Municipal de Salubridade e Cemitérios, no período 2009-2012.

Tabela 5. Comparação das Receitas arrecadadas nas Três Direcções em 2009

	Previsão	Valor Arrecadado	% em relação ao valor arrecadado
DMI-DUC	4.000.000,00	4.044.868,00	49,99
Polícia Municipal	5.200.000,00	3.483.190,21	43,05
DMSC	1.166.667,00	563.000,00	6,96
TOTAL	10.366.667,00	8.091.058,21	100,00

Fonte: Adaptado pela autora através dos dados obtidos na Direcção Municipal de Finanças do CMM.

Gráfico 5. Comparação das Receitas arrecadadas nas Três Direcções em 2010



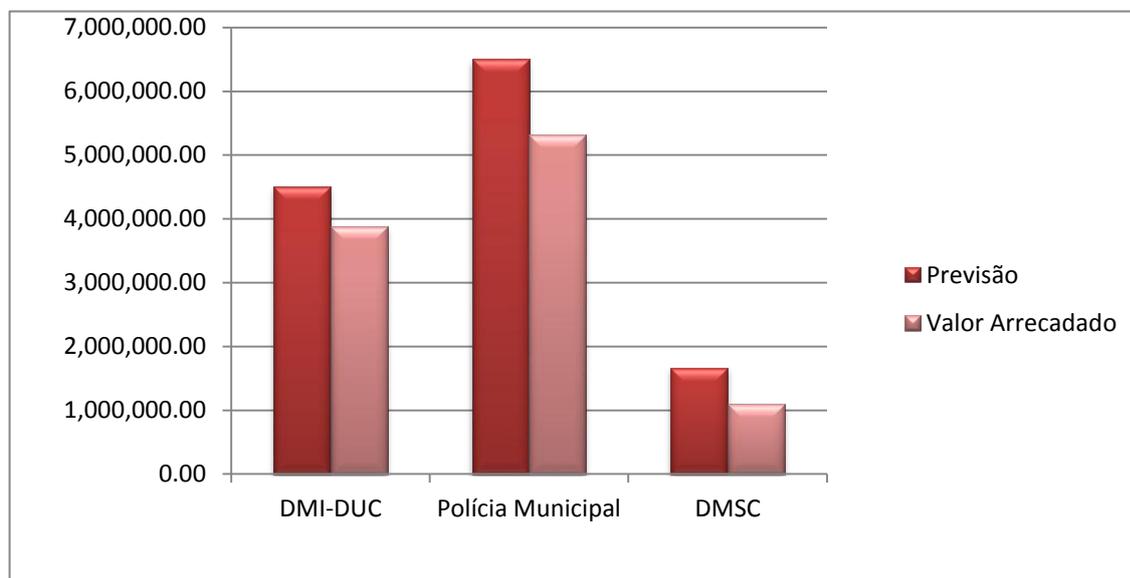
Fonte: Adaptado pela autora através dos dados obtidos na Direcção Municipal de Finanças do CMM.

Tabela 6. Comparação das Receitas arrecadadas nas Três Direcções em 2010

	Previsão	Valor Arrecadado	% em relação ao valor arrecadado
DMI-DUC	4.500.000,00	3.879.842,00	37,65
Polícia Municipal	6.500.000,00	5.324.302,00	51,66
DMSC	1.666.667,00	1.101.900,00	10,69
TOTAL	12.666.667,00	10.306.044,00	100,00

Fonte: Adaptado pela autora através dos dados obtidos na Direcção Municipal de Finanças do CMM.

Gráfico 6. Comparação das Receitas arrecadadas nas Três Direcções em 2010



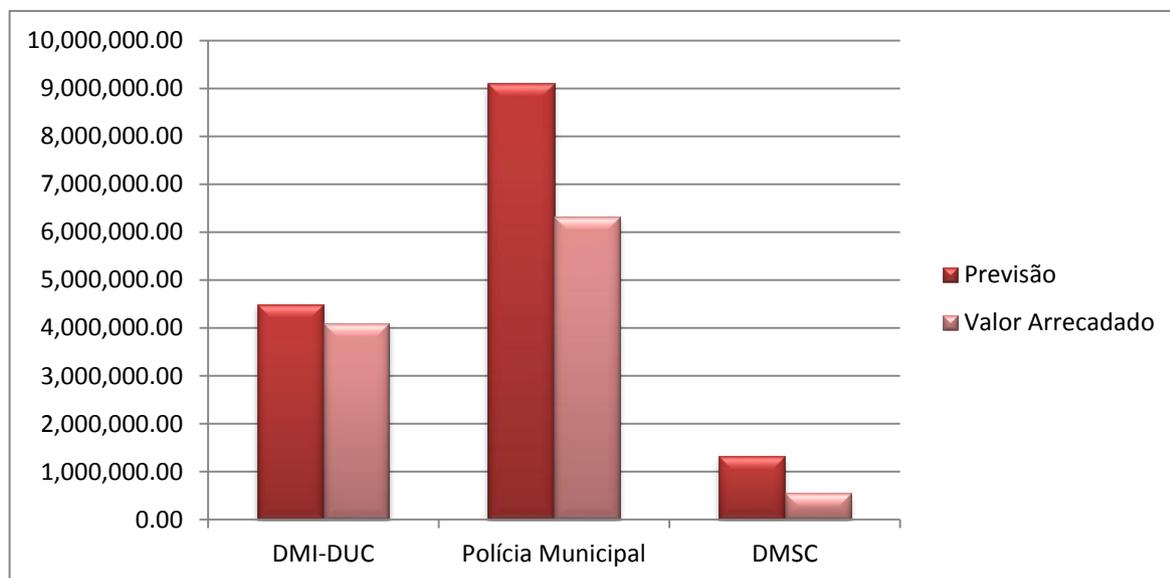
Fonte: Adaptado pela autora através dos dados obtidos na Direcção Municipal de Finanças do CMM.

Tabela 7. Comparação das Receitas arrecadadas nas Três Direcções em 2011

	Previsão	Valor Arrecadado	% em relação ao valor arrecadado
DMI-DUC	4.500.000,00	4.089.606,00	37,26
Polícia Municipal	9.100.000,00	6.329.308,71	57,67
DMSC	1.318.000,00	555.909,00	5,07
TOTAL	14.918.000,00	10.974.823,71	100,00

Fonte: Adaptado pela autora através dos dados obtidos na Direcção Municipal de Finanças do CMM

Gráfico 7. Comparação das Receitas arrecadadas nas Três Direcções em 2011



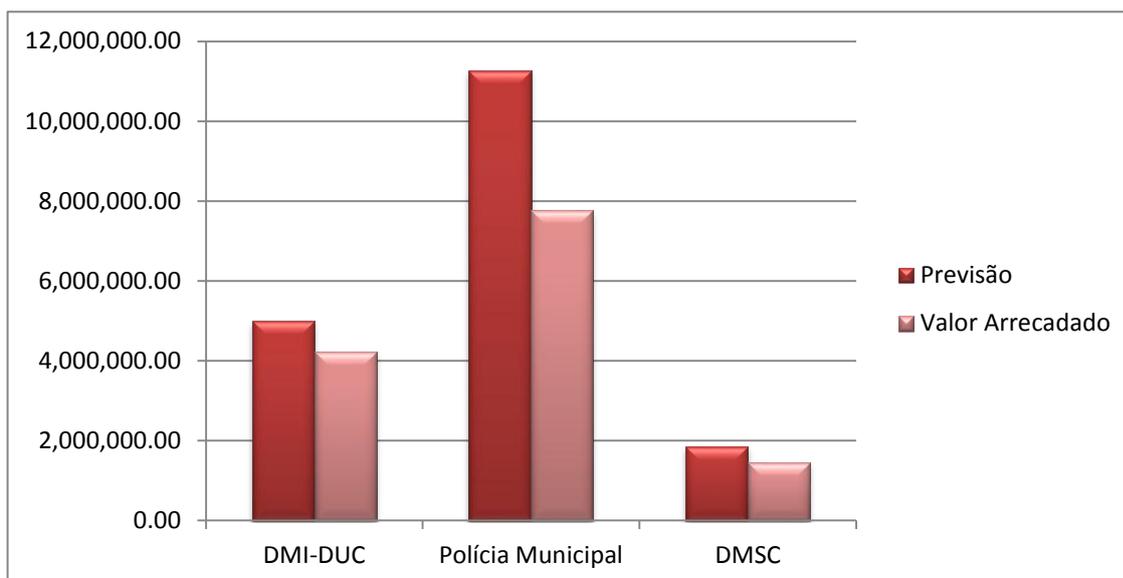
Fonte: Adaptado pela autora através dos dados obtidos na Direcção Municipal de Finanças do CMM.

Tabela 8. Comparação das Receitas arrecadadas nas Três Direcções em 2012

	Previsão	Valor Arrecadado	% em relação ao valor arrecadado
DMI-DUC	5.000.000,00	4.231.352,00	31,47
Polícia Municipal	11.269.600,00	7.760.373,55	57,71
DMSC	1.857.334,00	1.455.533,33	10,82
TOTAL	18.126.934,00	13.447.258,88	100,00

Fonte: Adaptado pela autora através dos dados obtidos na Direcção Municipal de Finanças do CMM.

Gráfico 8. Comparação das Receitas arrecadadas nas Três Direcções em 2012



Fonte: Adaptado pela autora através dos dados obtidos na Direcção Municipal de Finanças do CMM.

Observando o processo acima ilustrado no período em análise, nota-se uma evolução gradual da polícia municipal na arrecadação das receitas fiscais.

Em 2009 a Polícia Municipal teve uma Previsão de 5.200.000,00 meticais e arrecadou 3.489.19,00 Mtn tendo obtido 66,98% de execução da actividade e a Direcção Municipal de Infra-estruturas e Construção teve uma melhor execução 101,12% e a Direcção Municipal de Salubridade e Cemitério arrecadou 563.000,00 Mtn, correspondendo a 48,26% de execução, dentro da proposta orçamental no valor de 1.166.667,00 Mtn.

Em 2010 a Polícia Municipal teve uma evolução significativa na arrecadação das receitas fiscais na Previsão de 6.500.000,00 Mtn e arrecadou 5.324.302,00 Mtn que corresponde a 81,91% de execução, Direcção Municipal de Infra-estruturas e Construção arrecadou 3.879.842,00 Mtn de receitas referente a 4.500.000,00 Mtn de Previsão obtendo 86,22% de execução e a Direcção Municipal de Salubridade e Cemitério arrecadou 1.101.900,00 de receitas fiscais e obteve 66,11% de execução nos 1.666.667,00 Mtn de valor previsto.

Em 2011 a polícia Municipal apesar de não ter atingido a meta prevista no valor de 9.100.000,00 Mtn obteve uma boa arrecadação de receitas no valor de 6.323.308,71 MTn correspondente a 69,55% de execução, Direcção Municipal de Infra-estruturas e Construção arrecadou 4.080.606,00 Mtn de receitas referente a 4.500.000,00 Mtn de previsão obtendo 90,88% tendo uma boa subida neste ano, a Direcção Municipal de Salubridade e Cemitério

arrecadou 555.909,00 Mtn de receitas fiscais e obteve 42.18% de execução nos 1318.000,00 Mtn de valor da previsão.

Em 2012 a Polícia Municipal teve uma previsão no valor de 11.269.600,00 Mtn e arrecadou 7.760.373,55 Mtn nas receitas fiscais obtendo 68.86% de execução Direcção Municipal de Infra-estruturas e Construção arrecadou 4.231.352.00 Mtn de receitas referente a 5.000.000,00 Mtn de previsão obtendo 84.63%, a Direcção Municipal de Salubridade e Cemitério arrecadou 1.455.533.33,00 Mtn de receitas fiscais e obteve 78.37% de execução nos 1.857.334,00 Mtn de valor previsto tenho melhorado muito na sua arrecadação.

Isto mostra que a arrecadação de receitas fiscais na Polícia Municipal tem melhorado de ano para ano. Mas nota-se que neste período de análise a Polícia Municipal não atingiu a previsão aprovada pela Assembleia Municipal.

CAPÍTULO VI

6. Conclusão

Esta pesquisa analisou as questões relacionadas com o potencial de receitas fiscais no Município da Cidade de Maputo. O nosso objecto de análise procurava verificar, em que medida a Polícia Municipal desempenha papel relevante no processo de arrecadação de receitas municipais e como estas elevam a capacidade do município na realização de despesas públicas.

Com base nesses elementos, a pesquisa subentende que existem lacunas na divulgação dos serviços da Polícia Municipal e do papel que esta entidade desempenha na arrecadação de receitas locais. Ao mesmo tempo constatamos que a maioria dos munícipes da cidade de Maputo desconhece o seu papel na contribuição de impostos e taxas.

A pesquisa constatou que os munícipes fazem uma relação entre as suas contribuições em taxas e impostos com a prestação de serviços municipais. Entretanto, o défice na provisão de serviços desincentiva os munícipes à contribuírem no pagamento de impostos, taxas e outras contribuições.

Daí que, uma das conclusões provisórias da pesquisa é de que: apesar do papel que a Polícia Municipal desempenha no processo de arrecadação de receita, existe por parte dos munícipes um certo receio ou mesmo resistência em contribuir.

A pesquisa mostra que neste período de análise (2009-2012) a Polícia Municipal teve uma evolução na arrecadação das receitas fiscais, devido a descentralização de pagamentos de receitas a nível da Polícia Municipal e incentivos (os 35%) passou-se a pagar regularmente aos intervenientes, em que eram pagos de 3 em 3 meses.

Tal resistência ao pagamento das taxas está associada com a limitada capacidade na prestação de serviços públicos como, infra-estruturas: vias de acesso, serviços de transportes, gestão eficaz de resíduos sólidos e outros.

Por isso, a pesquisa recomenda a necessidade de elaboração de programas de Educação Municipal virada ao cidadão com vista a fazer perceber que ele é o factor chave das receitas municipais e tem como direito o provimento dos serviços públicos. Ao mesmo tempo,

recomendamos ao Conselho Municipal da Cidade de Maputo para uma efectiva gestão de recursos públicos que pode incentivar os munícipes e, ou contribuintes à pagarem mais taxas e impostos, o que elevará as receitas públicas.

7.Referência Bibliográfica

- BOBBIO, Norberto.(2007). Estado, Governo, Sociedade: Para uma Teoria Geral da Política. 14ªEd. São Paulo: ed. Paz e Terra S/A.
- DA SILVA, Maria Manuela.(1963). *Fazes de um Processo de Desenvolvimento Comunitário*. www.repository.utl.pt/bitstream/104005/.../MS-As-1963-2. Acessado no dia 29/11/2014.
- DE ALMEIDA, Ricardo Pontes.(2007). *Poder de Polícia: Conceito, Características e Meios de Actuação e Divisão no Actual Sistema Administrativo Brasileiro*. www.buscalegis.ccj.ufsc.br. Acessado no dia 29/11/2014
- DO AMARAL, Wanda. (1999). *Guia para Apresentação de Teses, Dissertações, Trabalhos de Graduação*. 2ª Ed.Revista. Maputo: Imprensa Universitária.
- DO AMARAL, Diogo. (2006). *Curso de Direito Administrativo*. 3ª Ed. Coimbra: Almedina. www.almedina.net.
- CAETANO, Marcelo.(1973). *Manual de Direito Administrativo*. Vol.2. Lisboa: Coimbra.
- CAETANO, Marcelo. (2001). *Manual de Direito Administrativo*. 10ª Ed. Vol. 1. Coimbra: Editora Almedina.
- CANHANGA, Nobre de Jesus. (2009). *Descentralização Fiscal, Transferências Governamentais e Dinâmicas da Pobreza nas Autarquias Locais*. Maputo: IESE.
- CANHANGA, Nobre. (2007). *Os desafios da descentralização e dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas Políticas locais*. Iese. Conference paper n. 06.
- CASTRO, Catarina Sarmiento. (2003). *A Questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Editora Coimbra.
- CAUPERS, João. (2005). *Introdução à Ciência da Administração Pública*. 2ª Ed. Lisboa: Ancora.
- Centro de Desenvolvimento de sistemas de Informação de Finanças. (2012). *Visão das Finanças Publicas 2011 – 2025*. Maputo.
- CHIZIANE, Eduardo. (2011). *O retorno á concentração e centralização do poder administrativo em Moçambique*. Maputo: Kapicua, livros e Multimédia, Lda.
- CISTAC, Gilles& CHIZIANE, Eduardo. (2008). *10 anos de descentralização em Moçambique: Os Caminhos Sinuosos de Um Processo Emergente*. Núcleo de Estudos Sobre a Administração Pública e Desenvolvimento Local – Universidade Eduardo Mondlane – Faculdade de Direito.
- De Almeida. Ricardo Pontes.*Poder de Polícia: conceito, características e meios de actuação e divisão no actual sistema administrativo brasileiro*. Rio. Acesso em Fevereiro de 2014.

- FARIA, Fernanda, CHICHAVA, Ana. (1999). *Descentralização e Cooperação Descentralizada em Moçambique*. Maputo. Disponível em: www.ecdpm.org. Acessado em 15 de Maio 2013.
- FERNANDES, António. (1995). *Como Fazer um Trabalho Científico*. Coimbra. Almedina.
- FRANCO, António Sousa. (2004). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4ª Ed. 10ª Reimpr. Coimbra: Almedina, Vol. II.
- _____. (2001). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4ª Ed. 8ª Reimpr. Coimbra: Almedina, Vol I.
- GAMA JUNIOR, Fernando Lima. (2009). *Fundamentos de Orçamento Público e Direito Financeiro*. São Paulo: Campus. Acesado: www.iesede.com.br. No dia 15/12/2013
- GIL, António Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GUAMBE, José Manuel Elija. (1998). *A Reforma dos Órgãos Locais – Vantagens e Riscos da Descentralização*. In Aguiar Mazulaat el. *Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e Regime Jurídico*. Lisboa – Maputo.
- HALL, Peter A & TAYLOR, Rosemary C. R. (2003). *The Three Versions of Neo-Institutionalism*. In Lua Nova de Cultura e Política n.º 58.
- IBRAIMO, Ibraimo. (2000). *O Direito e Fiscalidade: Um Contributo para o Direito Fiscal Moçambicano*. Maputo
- MACIE, Albano. (2012). *Lições de Direito Administrativo*. Maputo: Escolar.
- MARCONI, Marina de Andrade & LAKATOS, Eva Maria. (2009). *Metodologia do Trabalho Científico*. 7ª Edição. São Paulo: Atlas, S.A.
- MARIANO, Marcelo Passini e MARIANO, Karina I. Pasquariello. (2001) *as teorias de integração Regional e os Estados Subnacionais*. São Paulo.
- MARTINS, Gilberto de Andrade. (2006). *Estudo de Caso: Uma Estratégia de Pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- MAZULA, Brazao&atell. (2001). *Democracia e Desenvolvimento*. Maputo: edição Associação Joaquim Chissano.
- Ministerio da Administração Estatal. (1998). *Programa de Reforma dos Órgãos Locais*. In Aguiar Mazulaat el. *Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e Regime Jurídico*. Lisboa – Maputo.
- MOREIRA, Herivelto, CALEFFE, L. Gonzaga. (2008). *Metodologia da Pesquisa para o Professor Pesquisador*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Atlas.

NGUENHA, Eduardo J. (2007). *Descentralização do Poder e seus Reflexos na Gestão Tributária. Uma análise da Autonomia Tributária das Autarquias Moçambicanas*. Maputo. www.iese.ac.mz. Acessado no dia 15 de Junho de 2013.

_____ (2009). *A Primeira Reforma Fiscal Autárquica em Moçambique*. IESE: Maputo. [Www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz). Acessado no dia 27 de Agosto de 2013.

PEREIRA, Paulo Trigo & atell. (2009). *Economia e Finanças Públicas*. Lisboa: Escolar.

RIANI, Flávio. (1990). *Economia do Sector Público: Uma Abordagem introdutória*. 2 ° Ed. São Paulo: Atlas.

ROCHA, Manuel Ilson Cordeiro. (2007). *Titularidade do Poder de Polícia: A Evolução do Estado Democrático e de Direito com a transferência do poder de polícia ao cidadão*. Manoel Ilson Cordeiro Rocha*.

WATY, Teodoro Andrade. (2004). *Introdução às Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Maputo: Livraria Universitária.

WEIMER, Bernard (2012). *A Base Tributária das Autarquias Moçambicanas: Características, Potencial e Economia Política* in Moçambique: Descentralizar o Centralismo: Economia Política, Recursos e Resultados. IESE 2012.

8. ANEXOS

ANEXO 1

LEGISLAÇÃO

Constituição da República de 1990.

Decreto n.º 22/93, de 16 de Setembro. (1993). Aprova o Estatuto Orgânico da Polícia da República de Moçambique.

Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro. (1997). Aprova o Quadro Jurídico para a Implantação das Autarquias Locais. Acessado no portal do governo Moçambicano, no dia 10/08/2012.

Decreto n.º 35/2006, de 6 de Setembro. (2006). Aprova o Regulamento de Criação e Funcionamento da Polícia Municipal. B.R, I Série, n. 36. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

Lei n.º 15/2007, de 27 de Junho, que altera a Lei n.º 2/97;

Resolução n.º 74/AM/2007, de 23 de Agosto, aprova o Regulamento de Organização e Funcionamento da Polícia Municipal de Maputo;

Constituição da República de 2004;

Lei n.º 11/97, de 31 Maio. (1997). Define e Estabelece o Regime Jurídico – Legal das Finanças e o Património das Autarquias. B.R, I Série, n.º 22, 4.º Suplemento. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

Lei no. 9/96, de 22 de Novembro. (1996). Boletim da República, I Série, no. 47.

Decreto n. 63/2008, de 30 de Dezembro. (2008). Aprova o Código Tributário Autárquico. B.R, I Série, n. 52, 13.º Suplemento. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro. (2008). Lei das Finanças e Património Autárquicos. B.R, I Série, n.º 3. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

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

Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro. (1994). Aprova o Quadro Institucional dos Distritos Municipais. B.R., I série, n. 37, 2.º Suplemento. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

Resolução n.º 55/AM/2002, de 11 de Março. (2002). Regulamento da Polícia Municipal de Maputo.

II Colóquio Nacional de Municípios. (1971). Teses e Comunicações. Lourenço Marques: Edição da Câmara Municipal de Lourenço Marques. Vol. I.

ANEXO 2

Guião de Entrevista agentes da Polícia Municipal

1. Sexo: Masculino _____ Feminino _____
2. Idade _____ carreira _____
3. Qual é o grau de satisfação em relação ao curso que frequentou para exercer actividade de Polícia?

3.1. Pouco ____ Muito ____ insatisfeito _____ Satisfeito _____

3.2. Justifica a opção escolhida

4. Qual é a relação com os munícipes na promoção do desenvolvimento económico e social do Município?

4.1. Boa _____ Mau _____ Péssima _____ Razoável _____

4.2. Justifica a opção escolhida.

5. O que motivou a entrar na actividade de Polícia Municipal?

6. Dentro da actividade da Polícia Municipal sente-se satisfeito em relação aos motivos que lhe levaram a entrar na actividade?

7. O ambiente de trabalho é adequado para exercer actividade policial?

8. As carreiras profissionais actuais são motivadoras para sua continuação na polícia Municipal?

9. Qual a sua maior dificuldade no exercício das suas funções?

10. Qual é a sua opinião ou sugestão para melhoramento da Polícia Municipal?

ANEXO 3

GUIÃO DE ENTREVISTA AO ESPECIALISTA

1. Vários autores defendem que “Um País para que seja desenvolvido deve descentralizar-se”. A descentralização garante todos cidadãos participar no processo de tomada de decisão local, resolução dos seus problemas locais, transparência na gestão de recursos públicos (Canhanga: 2009). Como analisa a descentralização em Moçambique, olhando nos aspectos tais como: gestão de recursos financeiros, distribuição equitativa dos recursos, transparência, accountability, governação local actual.
2. Nos primeiros anos da implantação de autárquicas, o sistema tributário estava centralizado isso contribuiu para o fracasso das mesmas. O Estado viu a necessidade de descentralizar o sistema tributário, mas não contribui taxativamente com o prescrito exemplo o Fundo de Compensação Autárquico (percentagem), será que é um dos motivos para o fracasso que verifica em alguns Municípios, que não conseguem a gestão eficiente de recursos públicos?
3. As instituições políticas - administrativas são a base de uma descentralização eficaz, será que temos instituições consolidadas a nível dos primeiros 33 Municípios?
4. Qual é o seu ponto de vista é relação da planificação orçamental que o Município de Maputo (Orçamento Participativo) tem levado acabo ultimamente, onde envolve todos os munícipes na sua elaboração? Será que é uma forma de boa governação, prestação de contas ou transparência na governação local?
5. Vários autores dizem que a descentralização financeira tem contribuindo para o desenvolvimento local. Será que em Moçambique tem se verificado o desenvolvimento local e as infra-estruturas melhoraram?
6. Os serviços públicos locais estão próximos das comunidades ou ainda há uma centralização destes?
7. Para atingir uma autonomia financeira é preciso que sejam descentralizadas financeiramente, as autarquias locais. Qual é a sua opinião sobre da autonomia financeira das autarquias locais em Moçambique?
8. Quais foram as dificuldades encontradas no processo da descentralização em Moçambique?
9. Considera a descentralização em Moçambique consolidada?

10. O que está a falhar para que a descentralização seja total?

ANEXO 4

GUIÃO DE ENTREVISTA Á CHEFE DO DEPARTAMENTO DE RECEITAS DO CMM

1. Vários autores defendem que a descentralização tem contribuindo para o desenvolvimento local. Concorde com esta afirmação? Justifica a sua resposta.
2. A descentralização financeira foi efectivada muito tarde, isso contribuiu para o fracasso das autarquias na sua implantação (Nguenha: 2009), passado três anos depois da descentralização do sistema Tributário, continua com a mesma ideia?
3. Na sua obra “Reforma fiscal autárquica em Moçambique de 2009”, fala de uma das dificuldades que as autarquias enfrentaram na fase de implantação foi a falta de planificação local, falta de capacidade na gestão de recursos financeiros, será que essas dificuldades já foram sanadas envolvidos 5 anos após aprovação da Lei n° 1/2008, de 16 de Janeiro?
4. Para atingir uma autonomia é preciso que seja descentralizado financeiro, o Município de Maputo já atingiu a autonomia?
5. Fala da colaboração da Polícia Municipal com a Direcção das finanças a nível institucional?
6. Não cabe só a direcção de finanças cobrar as multas e coimas, mas outras instituições colaboradoras do Conselho Municipal, tais como Direcção da Actividade Económica, DUC, Salubridade e Polícia Municipal. Com a criação da Policia Municipal o volume da colecta fiscal municipal aumentou ou reduziu? Quais os instrumentos que usa para avaliar os volumes de colecta?
7. As receitas cobradas pela Polícia Municipal contribuem para o Município reduzir a dependência das transferências do Estado? Se a resposta for sim, dê exemplo da redução? Tem resultados palpáveis desta redução?
8. A descentralização do Sistema Tributário para as autarquias, contribuiu para geração de receitas fiscais cujo objectivo é a satisfação as necessidades locais. As receitas cobradas pela Polícia Municipal são suficientes para elevar o desenvolvimento local?

9. O que está a falhar para que a descentralização seja total?
10. Quais são as dificuldades encontradas depois da descentralização do sistema tributário na geração de receitas fiscais?

ANEXO 5

GUIÃO DE ENTREVISTA AO CIDADÃO

1. Sexo: Masculino _____ Feminino _____

2. Idade _____ Ocupação: _____

3. O que sabe acerca dos serviços da Polícia Municipal?

4. Conhece alguma legislação municipal?

4.1. Sim _____ Não _____

4.2. Argumenta a sua resposta.

5. Alguma vez procurou os serviços da Polícia Municipal? porquê?

6. Sente-se satisfeito com a actuação da Polícia Municipal?

6.1. Pouco _____ Muito _____ Insatisfeito _____ Satisfeito _____

7. Argumenta a resposta.

8. Com a criação da Polícia Municipal, há algumas melhorias na nossa cidade?

8.1. Não _____ sim _____

8.2. Justifica a sua opção.

9. Quais aspectos que gostaria que a Polícia introduz-se para o melhoramento da actuação da PM?

ANEXO 6

GUIÃO DE ENTREVISTA Á CHEFE DA TESOURARIA DA PMM

1. A descentralização de poderes em Moçambique é um processo “jovem”, que contribuiu para criação e aproximação de serviços públicos as comunidades locais. Um dos serviços públicos criado pela descentralização foi a Policia Municipal. Faz uma síntese histórica da PM.
2. A Polícia Municipal é uma instituição que a sociedade reconhece a sua utilidade quando está em conflito, como tem a PM enfrentado aos desafios para não entrar em choque com os munícipes?
3. O efectivo da PM é suficiente para cobrir todos distritos municipais? Se a resposta for não, como faz para abranger todos Distritos Municipais?
4. Uma das funções da Policia Municipal são a fiscalização e cobranças das receitas fiscais (multas e taxas por prestação de serviços). Como têm feito essas tarefas sem entrar em choque com munícipes?
5. O que a PM faz concretamente para arrecadação das receitas fiscais?
6. O Governo local tem um instrumento coercivo que é a Polícia Municipal para a sua efectivação, no caso de os munícipes não cumprir as normas legais, como a PM faz para o cumprimento das mesmas?
7. Quais são as dificuldades encontradas pela PM na arrecadação das receitas fiscais?
8. Qual é o balanço que faz sobre o volume de colectas fiscais efectuadas pela PM, no período de 2009 a 2012?
9. As receitas fiscais revertem a favor do Conselho Municipal. Pode explicar como são canalizados?
10. Qual é o seu ponto de vista Senhor Comandante, acerca das receitas fiscais cobradas pela Policia Municipal, elas contribuem para desenvolvimento local?
11. Quais as mudanças que efectuadas no seu mandato com mais destaque na área das finanças da PM?

ANEXO 8

Mapa da Cidade de Maputo

