

AUTONOMIA FINANCEIRA DAS AUTARQUIAS MOÇAMBICANAS: *Uma Utopia?*

SIMÃO XAVIER

Mestrado em Gestão Pública e Autárquica

Graduado em Contabilidade pela UMBB

Bacharelato em Gestão e Contabilidade pela UMBB

Docente de Contabilidade Geral, Finanças Públicas e Auditoria no ITAPM

Inspector Superior de Finanças pela Inspeção Geral de Finanças (IGF)

simao.xavier9@gmail.com

RESUMO

As autarquias locais em Moçambique gozam da autonomia administrativa, financeira e patrimonial, a luz do estabelecido no artigo 7 da Lei nº 2/97, de 18 de Fevereiro, que cria o quadro jurídico-legal das autarquias locais. Trata-se de um regime de autonomia atribuído às entidades autárquicas com a expectativa de empoderar as comunidades para, localmente, resolverem os problemas que a circunscrição municipal enfrentar, recorrendo aos recursos (humanos, financeiros e materiais) postos a sua disposição para o efeito. É sabido que, os partidos políticos e/ou candidatos a Presidente do Conselho Municipal, apresentam um manifesto eleitoral aos munícipes, do qual é votado num sufrágio eleitoral. Assim, o candidato a presidente do Conselho Municipal que vencer as eleições assume, implicitamente, o compromisso com os munícipes de sustentar os recursos locais, na expectativa de tornar a autarquia financeiramente autónoma. Assumindo que as potencialidades e oportunidades económicas do país são iguais em todos distritos, então a condição de autonomia financeira é uma utopia, visto que, actualmente, o que se assiste são elevações de circunscrições territoriais à categoria de Municípios, sem antes, serem precedidas dum estudo prévio de condições locais objectivas (matéria colectável) disponíveis capazes de tornar a autarquia auto-sustentável financeiramente. Neste artigo, procura-se discutir na base legal e literária que, a autonomia financeira das autarquias moçambicanas ainda é uma utopia, caso continuem a depender maioritariamente de transferências do Estado.

Palavras-Chave: *Autarquia-Local, Autonomia-Financeira e Receita Própria*

ABSTRACT

The local authorities in Mozambique enjoy administrative, financial and patrimonial autonomy, according the article 7 of Law No. 2/97, of February 18, which creates the legal framework of local authorities. This is a system of autonomy attributed to local authorities with an expectation of empowering as communities to locally solve the problems that the circumscription of municipal seats, using resources (human, materials and materials) made available for this purpose. It is well known that, as Mozambican municipalities, an electoral manifesto has been published for citizens, from which it is voted in electoral suffrage. Thus, the candidate a municipal council president who win as elections implicitly assume the commitment to the municipalities of sustainability of local resources, in the expectation of making the municipality completely autonomous. Assuming that as economic potentialities of the country are not equal in all districts, then a condition of financial autonomy is a utopia, since, at the moment, it is what is seen are elevations of territorial circumscriptions to the category of Municipalities, without before, are preceded Of a preliminary study of objective local conditions (tax base) available capable of making the municipality self-sustaining financially. In this article, it is tried to discuss in the legal and literary base that, a financial autonomy of the Mozambican municipalities is still a utopia, if it still continues to depend mainly on transfers from the State.

Keywords: *Autarchy-Local, Autonomy-Financial, Own Revenue and Sustainability*

Introdução

A questão da autonomia financeira das autarquias moçambicanas, enquanto factor fundamental do poder local, até agora é discutível. Partindo do pressuposto legal de que “*as autarquias locais gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial*”(nº 1 do artigo 7, da Lei nº 2/97, de 18 de Fevereiro), e comparando com a real imagem que estas espelham, então pode-se entender que, o processo de autarcização em Moçambique é uma utopia, que só pesa a política. Se reparar nos 53 Municípios, deparar-se-á que a maioria não possui condições objectiva (matéria colectável) capaz de contribuir grandemente aos cofres da edilidade e torná-los sustentáveis.

A ideia de autarquia parece ser entendida e conduzida como se instituição de administração directa do Estado se tratasse, visto que, maior parte dos membros (da AM e CM) não sabem operacionalizar suas atribuições, se limitando a executar orçamento disponibilizado pelo Estado. Há membros da Assembleia Municipal (AM), que aparecem ao público a se queixarem de remunerações atrasadas, subsídios que a lei não lhes garante, facto que leva a pensar que estes se acham de funcionários ou Agentes do Estado e/ou da Autarquia, mesmo sabendo que, o pouco que o Conselho Municipal (CM) se produz de receitas próprias se destina ou cabe às despesas dos membros, o que significa que os contribuintes não recebem a sua contraprestação devida do lado da edilidade.

Dai que neste artigo se pretende explicar que estas autarquias nem todas gozam de uma autonomia financeira plena e significativa, portanto, esta autonomia não passa de uma miragem, visto que, já passam quase 20 anos de autarcização em Moçambique (1997-2017), mas poucos são os municípios que conseguiram se auto-sustentar financeiramente, permanecendo apegados às transferências do Estado e às doações e, conseqüentemente, há insignificantes realizações financiadas por receitas próprias. Esse apego relaciona-se a subjectividade dos factores tidos em consideração na elevação de certas circunscrições territoriais a Município, na medida em que, os factores constantes do nº 2 do artigo 5, da Lei nº 2/97, de 18 de Fevereiro, nem sempre o legislador os conjugam simultaneamente.

Outro aspecto que se pretende reflectir neste artigo relaciona-se com o objectivo perseguido pelo legislador sobre (i) a miragem temporal na comparticipação do Governo no Orçamento Municipal; (ii) razões objectivas da descentralização em Município, sabendo que ainda o Governo suporta quase na totalidade de suas despesas; (iii) a valia esperada a curto prazo da autarcização como resultado do empoderamento financeiro local tendo em conta as fontes de receitas disponíveis e (iv) imposição legal para remuneração aos membros da autarquia.

AUTONOMIA FINANCEIRA DAS AUTARQUIAS MOÇAMBICANAS: Uma utopia?

1. O que seria autonomia financeira?

O termo autonomia tem origem grega e remete à ideia de auto governo ou emancipação. O mesmo termo foi inicialmente empregado no seio da democracia grega para indicar as formas de governo (a polis), (Batista, 2007). Ou seja, a noção de autonomia estava circunscrita à forma de governo. Na óptica grega, ter autonomia era o poder de governar a sociedade (que era composta apenas dos cidadãos, conforme concebidos à época, excluídos, por exemplo, escravos e mulheres) segundo as leis de regência (Sá, 2007, p.12).

Pode-se perceber também autonomia como a “capacidade que um ser tem para deliberar, isto é, calcular os meios necessários para atingir um fim, e para escolher” (Agnol, 2005, p.9) Em outras palavras, é autónomo, aquele que é “capaz de agir livremente, de deliberar sobre seus objectivos pessoais e de agir na direcção desta deliberação”(Goldim, 2007).

Não se deve confundir Autonomia da Independência. De acordo com Elisandra Vilella G. Sé (2016) conceitua estes dois termos na seguinte maneira:

A **Autonomia** significa o exercício do auto governo, auto-regulação, livre-escolha, privacidade, liberdade individual e independência moral de experienciar os eventos de vida com harmonia com os próprios sentimentos e necessidades e **Independência** é a capacidade funcional, isto é a capacidade de realizar as actividades básicas do nosso dia-a-dia (alimentar-se, fazer a higiene pessoal, ir ao toalete, tomar banho, vestir-se, se locomover, etc.) e actividades instrumentais da vida diária (fazer compras, pagar as contas, usar meio de transporte, preparar uma refeição, cozinhar, cuidar da própria saúde, manter sua própria segurança) a ponto de sobreviver sem ajuda para o autocuidado e o manejo instrumental da vida.

Em função da legislação autárquica moçambicana, o que foi concedido aos municípios é mesmo autonomia, o que faculta-lhes elaborar, aprovar e executar os respectivos planos de actividades e orçamentos dentro dos limites que a lei lhes atribui. Porém, não são independentes aos órgãos centrais do Estado, visto que, ainda que elaborado e aprovado localmente, os orçamentos, devem ser ractificados pelo ministério de tutela, nos termos do artigo 11 da Lei nº 1/2008, de 16 de Janeiro. Os actos administrativos das autarquias locais estão também sujeitos a verificação da legalidade nos termos da lei, conforme estabelece o nº 2 do artigo 277 da Constituição da República de Moçambique (CRM).

Obviamente que este termo “Autonomia”, em seu significado mais sucinto e objectivo, pode ser aplicado a qualquer instituto ou instituição com relativa autonomia mas no presente artigo, tratar-se-á, sobremaneira, da aplicação do vocábulo para designar a competência atribuída as autarquias locais.

Nos nossos dias, o conceito de autonomia passa, a aplicar-se às instituições com atribuições legais para gerar receitas e delas aplicar ou financiar actividades próprias ou de interesse, isto é, “agir livremente de acordo com um plano escolhido por ele mesmo, da mesma forma que um governo independente administra seu território e define suas políticas” (Beauchamp, 2002, p. 138).

É neste entendimento que as autarquias locais, são pessoas colectivas de direito público com autonomia, entre outras, a financeira. Pelo que, elas escolhem as suas actividades, estabelecem as respectivas receitas e aplicam nas despesas que julgam pertinentes, em observância aos preceitos legais que a lei lhes impõe.

Este poder de estabelecer receitas subentende-se como sendo o ponto fulcral da autonomia financeira que se concretiza na sua aplicação em serviços demandados pelos munícipes. Atendendo que as autarquias sobrevivem de receitas provenientes de suas cobranças através de taxas e tarifas, então a exigibilidade e eficiência de seus serviços devem ser ofertados com a devida qualidade.

2. As autarquias Locais

A CRM consagra o poder local como sendo as autarquias locais que “são pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das respectivas populações, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado”(nº 2 do artigo 272 da CRM).

Assim, as autarquias locais, são uma “espécie de governo em miniatura” que actua com relativa autonomia em relação ao poder do Estado ou dos órgãos centrais, sem limitação temporal, cujos membros são eleitos dentre pessoas da respectiva comunidade circunscricional com mandato limitado (cinco anos), nos termos dos artigos 140 e 159, da Lei nº 7/2013, de 22 de Fevereiro. Este governo municipal determina suas actividades tendo em consideração os interesses e prioridades da respectiva população, sem transpor os interesses dos nacionais (Estado) e da unidade nacional.

As autarquias em Moçambique nascem do processo de descentralização de poderes, iniciado com as reformas constantes da Constituição da República de 1990, ano da introdução do Estado de Direito Democrático, baseado na separação de poderes e no multipartidarismo no país. Mesmo assim, esta não espelhava todas ansiedades das reformas, facto que obrigou introdução de novas alterações nesta Lei mãe.

Desta forma, Moçambique experimenta “a primeira tentativa de municipalização do País [que] ocorreu em 1994, com a aprovação da Lei 3/94, relativa aos distritos municipais, pelo então Parlamento mono partidário. No entanto, depois das primeiras eleições gerais, [...] o assunto das reformas de municipalização voltou à discussão, resultando na emenda constitucional de 1996, que introduziu a questão do poder local e, subsequentemente, a revogação da Lei 3/94 e a aprovação da Lei 2/97, que estabeleceu o quadro jurídico-legal da criação das autarquias locais. Foi neste contexto que foram realizadas as primeiras eleições autárquicas nas 33 autarquias locais, em 1998” (Brito, L. Castelo-Branco, C. et al., 2016, p.73).

A autarcização do país é implementado no princípio do gradualismo desde 1998 até ao então (2014) onde o país totaliza 53 autarquias, compostas por 23 cidades e 30 vilas.

O processo de elevação de Vilas e Cidades a Município foi iniciado com a Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, tendo em conta a localização, a população, a situação económica, social, cultural e administrativa, bem como a capacidade financeira para a execução das tarefas da autarquia local. E, a classificação dos municípios tomou-se em consideração, os aspectos constantes da Resolução n.º 7/87, de 25 de Abril, aquando da classificação das cidades, nomeadamente: o grau de desenvolvimento alcançado pelos principais centros urbanos do País, em particular a complexidade da sua vida política, económica, social e cultural, densidade populacional, número e tipo de indústrias, comércio, actividades sanitárias, educativas, culturais e desportivas para classificá-los em A, B, C e D. “A” Corresponde a Cidade capital do país (Maputo). “B” são os grandes centros urbanos do país, nomeadamente, cidades da Matola, da Beira e de Nampula. “C” correspondem as restantes cidades, quer provinciais, quer a nível dos distritos. “D” corresponde as vilas distritais que reúnem os factores de decisão apresentados pela resolução supra.

a. Factores de decisão a Município

A elevação duma certa circunscrição territorial é determinada pelos elementos abaixo que o legislador chama de factores de decisão, nos quais se consideram de requisitos preferenciais para decidir certa cidade ou vila de autarquia ou município. Entretanto, os factores de decisão

apresentados como fundamento para elevação a Município, não se conjugam cumulativamente, portanto, são independentes. Quer dizer, de acordo com o n.º 2 do artigo 5 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, o órgão legislativo pode tomar de Município considerando os “a) factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos”, ou pelos “b) interesses de ordem nacional ou local em causa”, ainda tendo em conta as “c) razões de ordem histórica e cultural” ou então, pela “d) avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas”.

Nesta óptica, a Assembleia da República (AR) decide sobre um destes factores e a consequência directa é o que se observa nas autarquias, ausência total de condições mínimas para funcionamento e desenvolvimento local, encontrando-se situações que, muitas delas se encontram instaladas em edifícios emprestados por terceiros ou outras entidades do Estado.

b. Condições objectivas (base tributária) da autarquia

Os factores de decisão só por si não são suficientes para tornar um Município autónomo e financeiramente sustentável. Por isso que a legislação não podia só se limitar neles, tinha que fazer uma conjugação simultânea com ponderação maior na capacidade financeira local disponível, que constitui a base tributária própria.

A base tributária própria das autarquias, é composta por fontes de receitas (fiscais e não fiscais) nos termos do quadro legal das Finanças Autárquicas (Lei 1/2008) e do Código Tributário Autárquico (Decreto 63/2008), a saber:

Receitas fiscais:

- *Imposto Pessoal Autárquico (IPA)*
- *Imposto Predial Autárquico (IPRA)*
- *Imposto Autárquico de Sisa (SISA)*
- *Imposto Autárquico de Veículos (IAV)*

Receitas não fiscais

- *Realização de infra-estruturas e equipamentos simples*
- *Concessões de licenças de loteamento*
- *Uso e aproveitamento do solo da Autarquia*
- *Aferição e conferição de pesos e aparelhos de medição*
- *Estacionamento de veículos*
- *Concessões de terrenos e use de jazigos*
- *Licenciamento de sanitários de instalações*
- *Taxa por actividade económica*
- *Comércio em feiras e mercados sem lugar marcado*
- *Ocupação e aproveitamento do domínio público*

- *Prestação de serviços ao público*
- *Autorização da venda ambulante nas vias e recintos públicos*
- *Autorização para emprego de meios de publicidade para propaganda social*
- *Tarifas e taxas pela prestação de serviços*
- *Abastecimento de água e energia eléctrica*
- *Recolha, depósito e tratamento de lixo*
- *Transportes urbanos colectivos de pessoas e mercadorias*
- *Utilização de matadouros*
- *Manutenção de jardins e mercados*
- *Manutenção de vias*

Estes dois grupos de fontes de receitas, as primeiras são também chamadas de impostos autárquicos e os segundos são taxas autárquicas. De referir que as autarquias não têm prerrogativa de alterar qualquer valor sobre os impostos, mesmo que se mostrem desajustados a realidade local, porque são aprovados por lei na AR. As taxas são a base de manobra^{1*} das autarquias e é delas que detêm maior possibilidade de impor a sua governabilidade local, visto que, podem ajustar sempre que assim entenderem, dentro das atribuições legais. A óptima forma de exploração destas fontes depende da capacidade técnica, humana e administrativa que a edilidade implantar. Por isso que Bernhard Weimer citando Bardhan afirma:

Quanto mais capacidade os governos locais tem de obter receita a partir das suas bases tributárias próprias, maior a sua responsabilidade (*accountability*) para com os cidadãos e menor o risco de captura dos benefícios provenientes da despesa pública pela elite local (Weimer 2012, p. 199 citando Bardhan, 2002).

Se as autarquias mostrarem-se sustentáveis e financeiramente autónomas, então elas virão dinamizar o desenvolvimento local, portanto, os serviços públicos serão de qualidade, as condições de governabilidade serão também aceitáveis. Em outras palavras, haverá condições para “o sujeito passivo sentir a contraprestação do seu tributo, senão pode estimular fraude e a evasão fiscal” XAVIER (2010), quando não houver tal contraprestação efectiva sobre suas contribuições e, conseqüentemente mostrar-se-á céptico e distante da governação local.

c. Participação financeira do Estado aos municípios

Existem outros fundos que, na base legal, são transferidos para os municípios, são o caso do Fundo de Compensação Autárquica (FCA)² e do Fundo de Investimentos de Iniciativas Locais

¹As receitas fiscais são as definidas por Lei, não havendo possibilidade da autarquia alterar ou reajustar, daí que só podem criar, ajustar ou extinguir taxa e tarifas que constituem receitas não fiscais

² A distribuição do FCA por cada autarquia é determinada pelo número de habitantes da correspondente autarquia; e pela respectiva área territorial (artigo 44 n.º 1 da Lei n.º 1/2008 de 16 de Janeiro).

(FIIL)³ como reforço orçamental das despesas de funcionamento e de investimentos, respectivamente. As autarquias ainda podem beneficiar de outros fundos, como o de Estradas e o de Combate à Pobreza Urbana, destinado às cidades capitais de província, que também resultam das transferências do Estado, assim como de programas que visam o desenvolvimento municipal.

O Forquilha (2016) afirma que, quase a metade das receitas municipais são provenientes do FCA e FIIL, somente cerca de 37% das receitas dos municípios é que provêm dos contribuintes municipais, o que significa que, existe uma forte dependência financeira dos municípios em relação ao Governo central. E, adianta ainda que:

Isso pode ter implicações, do ponto de vista da construção e do fortalecimento da cidadania municipal, na medida em que, por um lado, enfraquece os mecanismos de prestação de contas das autoridades municipais para com os munícipes e, por outro, torna os munícipes pouco conscientes do seu direito de ser consultados no processo de tomada de decisões (Forquilha, 2016 p.81).

Esta exiguidade de receitas próprias é derivada da não exploração eficiente da base tributária disponível, o que segundo Forquilha citando Weimer (2012):

Uma utilização parcial da base tributária, numa média de 24% do máximo possível, [...] implica custos de oportunidade elevados em termos de investimento em serviços públicos perdido: as autarquias falham, em parte, em produzir e distribuir serviços públicos básicos, tomando em conta que só gastam, em média 32% dos seus orçamentos para despesas de capital e investimentos. (...) A exploração da base tributária dos municípios moçambicanos, no seu potencial real existente, tornaria as autarquias em governos locais viáveis e financeiramente sustentáveis, com recursos substanciais para investimento (Forquilha, 2016, p.81).

Esta afirmação mostra que muitos municípios não usam o potencial da matéria tributável disponível, permanecendo a guarda do FCA para financiar despesas correntes (com pessoal, em bens e serviços) e do FIIL para efeitos de investimentos de capital ou para grandes reparações, todos provenientes do Estado. Este facto exige ao governo municipal de providenciar serviços públicos eficientes aos residentes assim como sustentabilizar os recursos locais em prol a respectiva colectividade.

3. Autonomia financeira

O pressuposto da autonomia financeira é o calcanhar duma autonomia plena, o contrário é uma utopia. Só se pode ser autónomo se as autarquias tiverem capacidade de se auto sustentar, isto é, colectar receitas próprias suficientes para satisfazer as necessidades locais. Legalmente, não

³ A distribuição pelas diferentes autarquias deve ser indicada na Lei Orçamental do Estado (art. 48 n° 2 da lei supra)

há dúvidas que as autarquias são autónomas, mas não basta que elas sejam somente autónomas, precisa que tal autonomia seja garantida com as condições objectivas locais disponíveis para sustentar suas obrigações. Dai que Cistac (2012) considera que:

Um dos grandes desafios para que a descentralização seja realmente efectiva, é que as autarquias locais disponham de recursos que lhes permitam desenvolver o seu programa de actividades em boas condições. Em outros termos, se as autarquias locais não dispusessem de recursos suficientes, a sua existência seria apenas uma ficção (Cistac, 2012, p.13).

Portanto, não há que se falar em autonomia local plena sem recursos financeiros apropriados. A autonomia financeira dos municípios é a que advém fundamentalmente de receitas fiscais próprias que possibilitam uma menor dependência das verbas da Administração Central (Bihim, 2004, p. 12). Entretanto, esta dependência não se mostra ser em menor escala, visto que, ela é quase total na maioria dos municípios do país, exceptuando os de nível A e B, que conseguem pagar salários de funcionários, remunerações dos Titulares e Membros dos Órgãos das Autarquias Locais dentro dos limites fixados por lei e ainda financiar seus programas. O termo autonomia fica sufocado quando o grau de dependência é extremamente excessivo.

Autonomia financeira pode ser entendida como a capacidade conferida ao ente para arrecadar e dispor dos recursos que lhe são atribuídos pelo legislador (Sultane, 2015, p.30). E para Emerson Garcia, significa

a capacidade de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as actividades e serviços do órgão titular da dotação. Essa autonomia pressupõe a existência de dotações que possam ser livremente administradas, aplicadas e remanejadas pela unidade orçamentária a que forem destinadas (Garcia, 2014, p. 63).

Cistac vai longe ainda afirmando que:

a descentralização como um todo, é eficiente se as autarquias locais dominarem, verdadeiramente, as suas finanças. Em sentido contrário, a descentralização é meramente aparente se as autarquias locais não beneficiarem de uma autonomia financeira real ainda que possuam, além disso, largas competências (Cistac, 2012,p.14).

Se um município colecta menos de um terço das necessidades orçamentadas para um dado exercício, que autonomia se espera ter nesta autarquia? Outro paradoxo reside na iniciativa de criação de impostos (receitas fiscais), quer gerais, quer autárquicos, só a lei se reserva ao Parlamento, conforme consta da Constituição e se segunda pelo Cistac:

O direito positivo proíbe, as autarquias locais, de criar receitas que têm uma natureza fiscal. A Constituição reserva ao Parlamento o poder de criar o imposto

(n.º 2 do Artigo 127) e nenhuma disposição constitucional prevê uma partilha de competência nesta matéria (Cistac, 2012,p.15).

As Autarquias sendo governos em miniatura, então a lei deveria abrir espaço para que estes representantes legítimos de seus autarcas tivessem a iniciativa ou propusessem áreas que alargassem a base tributária autárquica e não se limitar nos órgãos permitidos pelo artigo 183 da CRM, nomeadamente: *os deputados, as bancadas parlamentares, às comissões da Assembleia da República, o Presidente da República e o Governo.*

As receitas não fiscais que são a base de manobra das autarquias locais mostram-se insustentáveis em certos Municípios, como os de nível C e D. Estas constituem a fonte principal de receitas para a autonomia financeira das autarquias, ainda que a lei imponha que:

Na determinação do valor das tarifas e taxas a cobrar, [...] devem actuar com equidade, sendo interdita a fixação de valores que, pela sua dimensão, ultrapassem uma relação equilibrada entre a contrapartida dos serviços prestados e o montante recebido (nº 2 do artigo 7 da Lei nº 1/2008, de 16 de Janeiro)

Este facto vem confirmar que as autarquias não possuem uma autonomia plena, mas sim relativa, na medida em que, os órgãos autárquicos não possuem tanta liberdade (como da soberania do Estado) por isso devem obediência à Constituição, à Lei e demais legislação, dentro dos poderes atribuídos e os fins conferidos no quadro legal.

Assim, as taxas e tarifas a praticar devem ser moderado (socais), facto que, em certas autarquias, poderá haver sustentabilidade (autonomia plena) e noutras dependências total aos fundos advindos dos cofres do Estado. E, infelizmente as pequenas autarquias, as de vila, poderão não ser uma alternativa contígua a sustentabilidade local, em algumas circunscrições municipais, capaz de se desapegar num futuro próximo dos fundos do Estado.

Conforme remata a Antinarelli (2012), que:

Conceder autonomia aos municípios sem os meios financeiros suficientes para custear as suas competências tem o mesmo efeito da dependência (efeito contrário ao da autonomia), pois o município acaba refém dos repasses dos demais entes, estabelecendo uma certa hierarquia (Antinarelli, 2012, p.463)

Então, permanecer neste quadro legal, é reconhecer uma subordinação perpetuada (hierárquica), na medida em que, desde a década de 1990 que se criaram os primeiros municípios até a actualidade, já se vão aproximadamente 20 anos de autarcização do país, mas

não há relativas melhorias de dependência aos fundos do Estado, senão os localizados nos grandes centros urbanos do país.

Portanto, para que a autonomia seja real, é necessário que na autarquia hajam condições económicas, infra-estruturais e humanas suficientes para que ela tenha a devida autonomia. Caso contrário, a autonomia atribuída não será efectiva, se a base legal que prevê tal autonomia municipal ser incapaz de produzir efeitos que levem à concretização do fim da própria norma (autonomia como independência nas esferas política, administrativa e financeira), Antinarelli (2012)

4. Receita própria

A pesquisadora Monica Antinarelli diz que a receita dos municípios, é composta de receitas próprias e impróprias. As primeiras são arrecadadas por meio de actividade directa da edilidade, utilizando seu poder impositivo, além das taxas, contribuições de melhoria e preços públicos e as segundas são aquelas oriundas das transferências do Estado, através de fundos de participação ou de impostos que são de competência dos demais entes públicos (Antinarelli, 2012, p.449).

Receita Própria⁴ - as arrecadações pelas entidades públicas em razão de sua actuação económica no mercado. Estas receitas são aplicadas pelas próprias unidades geradoras, em geral autarquias, fundações, fundos e empresas públicas (Portal da Transparência).

De acordo com o nº 1 do Artigo 17 da Lei nº 1/2008, de 16 de Janeiro, constituem receitas próprias das autarquias locais:

- a) *O produto da cobrança de impostos e taxas autárquicas;*
- b) *O produto de um percentual de impostos do Estado, que por lei lhes sejam atribuídos;*
- c) *O produto da cobrança das contribuições especiais que por lei lhes sejam atribuídas;*
- d) *O produto da cobrança de taxas por licenças concedidas pelos órgãos autárquicos;*
- e) *O produto da cobrança de taxas ou tarifas resultantes da prestação de serviços;*
- f) *O produto de multas que, por lei, regulamento ou postura, caibam à autarquia local;*
- g) *O produto de legados, doações e outras liberalidades;*
- h) *Quaisquer outras receitas estabelecidas por lei a favor das autarquias locais.*

No concernente aos fundos transferidos pelo Estado, em forma de compensação autárquica e apoio as iniciativas locais de investimentos, enquadram-se na alínea b), entretanto, estas não devem ser contabilizadas ou considerada como receita propriamente dita pelo facto de não

⁴Disponível em <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Lists/Glossario/DispForm.aspx?ID=239>, acessada em 3/7/2017 pelas 09:30.

advirem da actuação directa da edilidade, alias, o Ministério da economia e Finanças já adverte em circular específico que:

Não são consideradas receitas próprias, os recursos provenientes do Orçamento do Estado, nomeadamente das transferências correntes e de capital [...], de quaisquer outros órgãos e instituições do Estado dotados ou não de autonomia administrativa e financeira e as receitas provenientes de legados ou donativos (Artigo 3 da Circular N° 01/ GAB-MF/2010).

A maioria dos municípios sem sustentabilidade financeira, acaba considerando estas transferências como receitas próprias capaz de usar para remunerar os seus titulares e membros autárquicos, facto que a lei inibe. Pontanto, só deve se considerar de Receita Própria aquela que a edilidade arrecada com recurso as fontes que a lei lhes atribui dentro da sua jurisdição.

Assim, para efeitos de autonomia financeira, com relação a dependência ao Estado, estas transferências não podem ser vistas como receitas arrecadadas por esforço da edilidade, visto que, não foram colectadas pela edilidade mas sim pelo Governo Central.

5. Termos de uso da Receita Própria

A autonomia das autarquias pressupõem a competência de criar taxas e tarifas, arrecadar receitas próprias e o seu uso para fins da respectiva colectividade. Nesta autonomia com relação as despesas, além de se destinar ao financiamento de todas actividades, funcionamento e investimentos, há limitações para o seu uso nos três órgãos que compõem a autarquia: CM, AM e PCM.

Na realização de despesas, o CM pode realizar despesas atinentes a aquisição de móveis e imóveis, conforme estabelecem as alíneas k), l) e m) do n° 3 do artigo 45, até ao montante que AM fixar. Existem também despesas relativas a aquisição de bens móveis que o CM pode realizar dentro do montante máximo que a AM fixar, sob proposta daquele, nos termos da alínea e) do n° 1 do artigo 56 e, ainda outras despesas relacionadas com aquisição de bens móveis que o Presidente do Conselho Municipal (PCM) pode efectivar mas dentro dos montantes fixados pelo CM alínea h) do n° 2 do artigo 62, todos da Lei n° 2/97, de 18 de Fevereiro.

Esta separação de poderes, muitas vezes não se observa, ficando a responsabilidade do PCM a autorização de todas despesas, isto é, independentemente do montante envolvido. Isso ocorre nas situações em que os membros da AM não conhecem a legislação autárquica. E, conseqüente falta de transparência na gestão da coisa pública.

Poderia se dizer que com o tempo, o processo de empoderamento destas autarquias ganhariam o seu ritmo, mas olhando a velocidade que a descentralização por municipalização levou nos últimos 15 anos, revelou que a visão política falou mais alto que outros factores de decisão referidos no artigo 5 da Lei base das autarquias.

Outro aspecto que se encontra “encalhado” entre a base legal é com relação a obrigatoriedade das autarquias remunerar os membros do Conselho Municipal (CM) e da Assembleia da Municipal (AM) recorrendo as receitas próprias e não superar 40% destas (nº 3 do artigo 23 da Lei nº 1/2008 de 16 de Janeiro). Na revogada Lei nº 11/97 de 31 de Maio, que aprovava as finanças e património das autarquias locais, estabelecia o limite máximo de 30% e devido a essa impraticabilidade, a AR acabou alterando para a actual fasquia, que também não se a justa a capacidade interna dos municípios na arrecadação de receitas.

Tendo em conta a incapacidade de cumprimento deste preceito legal em muitos Municípios, surge outro paradoxo: *será que há possibilidade de se considerar infracção financeira a quem transpor este limite de 40%, olhando na composição estabelecida de membros para cada categoria de Município?* É claro que não, porque esta limitação é inexequível na maioria das autarquias. Entretanto, faltando a faculdade de iniciativa legal, as autarquias executam as suas despesas suportadas por receitas próprias “ignorando” a base legal, devido a insuficiência de recursos financeiros liberados para o efeito.

6. Sustentabilidade financeira

Dependendo do ponto de vista na qual a sustentabilidade financeira das autarquias é tratada, nela pode ter diversos conceitos. No campo académico, a percepção da sustentabilidade depende do autor que trata o tema. E, no campo em análise (autarquias), depende da forma como os dirigentes adoptam ou vêem esta temática para estabelecer suas metas e objectivos. A sustentabilidade é traduzida sob ponto de vista de percepção dos edis municipais para traduzir a relevância do Município estabelecer um horizonte através do qual pode medir os seus propósitos, para que ela por si possa levar a autarquia a níveis almejados de desenvolvimento sem esperar por mão externa para servir melhor os munícipes.

Tal se pode deprender que a sustentabilidade anda sempre em paralelo com o desenvolvimento. Portanto, as autarquias locais estão para reinventar desafios locais em oportunidades de desenvolvimento. É nestas palavras que Brundtland (citado por Fernandes (2011, p.38) se refere que “o desenvolvimento sustentável é aquele que atende a necessidade

das gerações actuais, sem comprometer a capacidade de as futuras gerações terem suas próprias necessidades atendidas”. Dai, as políticas de sustentabilidade das autarquias locais não devem ser desenhadas só para o presente, precisam potenciar sim o presente, mas sem prejudicar gerações vindouras.

Dai que a Miriane Fernandes (2011) defende que “uma actividade, sustentável qualquer é aquela que pode ser mantida por um longo período indeterminado de tempo, ou seja, para sempre, de forma a não se esgotar nunca, apesar dos imprevistos que podem vir a ocorrer durante este período”(Fernandes, 2011, p.39). Desta feita, a actuação da edilidade não se deve cingir na duração de seu mandato nem dos pilares do seu manifesto, é necessário pautar pela actuação responsável que “não coloca em risco os recursos naturais como o ar, a água, o solo e a vida vegetal e animal dos quais a vida (da sociedade) depende (Philippi, 2001 citado por Araújo et al, 2006).

Dai que Andrade citado por Fernandes (2011), afirma que sustentabilidade:

É a capacidade de produzir bens sem esgotar a capacidade de continuidade, é a não autodestruição, é o uso adequado de bens disponíveis, é o impedimento de que factores externos possam interferir no ciclo de vida da organização ou dos factores de perpetuação pretendida (p. 39).

Então, a sustentabilidade financeira autárquica seria a capacidade do governo municipal autoprover-se de recursos financeiros suficientes para enfrentar desafios locais decorrentes do seu papel de provedor de serviços públicos que se articula sobre a autonomia financeira e o fluxo adequado de caixa.

Hoje, não só se fala de autonomia financeira das autarquias, fala-se também de auto-sustentabilidade como sendo “a necessidade que as organizações têm de gerar recursos próprios para financiar suas actividades” (Araújo et al, 2005 citado por Fernandes, 2011, p.40). Este entendimento não descarta os conceitos apresentados por outros estudiosos de “a sustentabilidade é muito mais que um fenómeno financeiro [...] envolve construir uma base de cidadania para o sector e para as organizações. Sustentabilidade é, também, um fenómeno humano” (SENAC, 2002).

7. Indicador de sustentabilidade financeira para autarquias

Para medir a sustentabilidade do Município, há que se comparar o nível de cobertura duma fonte das outras fontes de receitas, para posteriormente identificar qual das fontes que

potencialmente financiam as receitas da autarquia. Nesta óptica urge a necessidade de recorrer à indicadores que facilitem comparar o peso da receita local com as receitas totais cobradas, de seguida, pode se comparar também a receita proveniente de transferências do Estado com as receitas totais e o mesmo poderá ser usado para medir o peso das doações em relação as receitas totais.

Esta forma de analisar as fontes de receitas através de indicadores de sustentabilidade, permite avaliar o desempenho das diferentes fontes de modos a conhecer a situação financeira da edilidade e possíveis tendências evolutiva da respectiva autarquia.

Assim, um indicador, segundo Cavalcanti (citado por Fernandes, p. 28), “é algo que auxilia na transmissão de um conjunto de informações sobre complexos processos, eventos ou tendências”. Estes indicadores, segundo Hronec (1994), possuem algumas características importantes:

- a) Devem induzir a estratégia em toda a organização e são, portanto, top/down, devendo induzir os comportamentos desejados nos funcionários ou outros prestadios da empresa;
- b) Devem ser adequadas para responder ao gestor se ele está ou não atingindo suas metas, isto é: devem informar às pessoas como elas estão se saindo (individualmente e em grupo), comunicando os resultados das acções realizadas (projectos e processos);
- c) devem reduzir a dissonância de focos -- desentendimentos quanto ao que é ou não importante;
- e d) devem disseminar o uso universal de conceitos (linguagem comum) Hronec (1994, p.5).

Assim, conhecendo estas características, facilmente a edilidade pode desenhar estratégias de potenciar as receitas próprias que alavancam a sua autonomia.

Nesta óptica, a sustentabilidade, refere a capacidade da autarquia local captar e gerar receitas suficientes para cobrir, pelo menos, as suas despesas operacionais (despesas correntes). Assim para efeitos de mensuração do grau de sustentabilidade autárquica, tem-se os seguintes indicadores:

- a) **Índice de Realização da Receita Própria (IRRP)**, mostra a suficiência da receita própria em relação as transferências e outras Fontes externas comparando a Receita Própria Realizada (RPR) com a Receita Própria Prevista (RPP) e dá-se pela seguinte fórmula:

$$\text{Índice de Realização da Receita Própria (IRRP)} = \frac{\text{Receita Própria Realizada (RPR)}}{\text{Receita Própria Prevista (RPP)}}$$

Este rácio normalmente deve ser igual ou superior a **1** (um), visto que, a receita é fixada pelo seu montante mínimo, devendo as edilidades alcançar a sua previsão. Se a realização for inferior a **1** (um), então a edilidade tem uma fraca capacidade de colecta ou não é eficiente na sua actuação. Assim com este índice, ajudará saber se o Município prevê montantes exequível.

- ***IRRP ≥ 1 – Eficiência Total***
- ***IRRP < 1 – Ineficiência***

b) ***Indicador do Grau de Dependência da Autarquia (IGDA)***, mostra o nível de dependência da autarquia em relação as transferências do Estado. Este indicador não pode superar os 0.5, caso contrário, revelara inoperacionalidade da edilidade e não exploração das potencialidades localmente disponíveis (alargamento da base tributária). É dada pela seguinte fórmula:

$\text{Indicador do Grau de Dependência da Autarquia (IGDA)} = \frac{\text{Transf do Estado para Despesas Correntes (TEDC)}}{\text{Receita Global Realizada (RGR)}}$
--

- ***IGDA ≥ 0.5 – Forte dependência aos Fundos do Estado***
- ***IGDA < 0.5 – Autonomia Relativa***
- ***IGDA > 1 – Autonomia total***

Este indicador é também aplicável para avaliar as doações externas que a edilidade receber ou inscrever no seu orçamento.

Considerações finais

As autarquias moçambicanas ainda não vivem a real autonomia financeira, pois estas são fortemente dependentes das transferências do Estado, portanto, recorrem destas transferências para realizar maior parte dos seus programas municipais. Caso um dia o Estado decida paralisar as transferências para os municípios, o que se esperará são dívidas com os funcionários, paralisação de muitos serviços municipais e conseqüentemente, será o fim dos governos municipais. Esta dependência que hoje se observa fragiliza a actuação dos respectivos órgãos, facto que faz com que as edilidades não se esforcem ou não explorem todas fontes de suas receitas de forma a capitalizar a sua autonomia. O outro aspecto que se pode apontar é a fraca proactividade dos membros dos Conselhos Municipais em operacionalizar seus programas, ficando apegados a actividades de rotina, não apostando assim novas parcerias, busca de potencialidades internas e torna-las fontes de receita. Em outras zonas municipalizadas, o apego é derivado da forma rápida e agressiva que este tipo de governação chegou, visto que, muitas só foram elevadas sem antes terem condições suficientes ou adequadas para seu funcionamento e muito menos a respectiva população percebem desse fenómeno de autarquias locais. O pessoal afecto nas autarquias é outro factor agudizante à sustentabilidade local, visto que, maior parte de técnicos são provenientes dos governos locais (administração), sem experiências profundas para enfrentar desafios de serviços municipais, mas mesmo assim, todas autarquias estão caminhando cada uma ao seu passo, na expectativa de, um dia conseguirem autonomia plena.

Referências Bibliográficas

- AGNOL DD. Bioética. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; 2005. p.9.
- ANTINARELLI, Mónica Ellen Pinto Bezerra. Federalismo, Autonomia Municipal e a Constitucionalização Simbólica: uma análise da dependência financeira dos pequenos municípios mineiros. Belo Horizonte, Jul./Dez. 2012.
- ARAÚJO, E. T.; MELO, V. P.; SCHOMMER, P. C. *O Desafio da Sustentabilidade Financeira e suas Implicações no Papel Social das Organizações da Sociedade Civil. Salvador, 2005.*
- ARAÚJO, G. C.; BUENO, M.P.; SOUSA, A. A.; MENDONÇA, S.M.; *Sustentabilidade Empresarial: conceito e indicadores. III CONVIBRA (Congresso Virtual Brasileiro de Administração; 24 a 26 de Novembro de 2006.*
- BATISTA RS, Schramm FR. A filosofia de Platão e o debate bioético sobre o fim da vida: intersecções no campo da saúde pública [acesso em 11 Maio 2007]. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>.
- BEAUCHAMP TL, Childress JF. Princípios de ética biomédica. 4a ed. São Paulo: Edições Loyola; 2002. p.138.
- BILHIM, João. A Governação Nas Autarquias Locais. Principia, Publicações Universitárias e Científicas. Porto, 2004, p.12
- BRITO, L. Castelo-Branco, C. et all. Desafios para moçambique 2016, iese, Maputo, 2016, p. 73.
- FERNANDES, Miriane de Almeida. Sustentabilidade Financeira - Proposta de indicador desustentabilidade financeira aplicável às micro e pequenas empresas; São Paulo, 2011.
- GARCIA, Emerson. “A Autonomia Financeira do Ministério Público”, in Revista dos Tribunais, vol. 803, pp. 63/4.
- GOLDIM JR. Princípio do respeito à pessoa ou da autonomia [acesso em 18 Maio de 2007]. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/bioetica/autonomi.htm>.

HRONEC, S. *Sinais Vitais*. São Paulo: Makron. 1994.

<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Lists/Glossario/DispForm.aspx?ID=239>, acessada em 3/7/2017 pelas 09:30.

SÁ LV. Oliveira RA de. Autonomia: uma abordagem interdisciplinar. *Saúde, Ética & Justiça*. 2007;12(1/2):5-14

SÉ, Elisandra Vilella G. Autonomia, dependência e independência durante a vida: Quando o controle da própria vida é compensatório ou não? 2016. Disponível http://vyaestelar.uol.com.br/post/972/autonomia-dependencia-e-independencia-durante-a-vida?/autonomia_funcional_velhice.htm, acessada a 08/07/2017 pelas 21:40.

SENAC, *Carta de Educação Comunitária*. Ano VII nº 40, nov. /dez. 2002

SULTANI, Leonardo José Mattos. Autonomia Financeira e Orçamentária das Entidades Autárquicas em Regime Especial: Monografia, Rio de Janeiro, Junho de 2015, p.30.

XAVIER, Simão. O impacto da taxa de lixo como receita consignada para o processo de recolha de lixo: *caso município da cidade de Nampula(2007-2009)*, Nampula, Outubro/2010.

LEGISLAÇÃO

Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro - *Lei-quadro de institucionalização das autarquias locais*.

Lei n.º 7/2013 de 22 de Fevereiro - *Estabelece o Quadro Jurídico para a Eleição do Presidente do Conselho Municipal e para a Eleição dos Membros da Assembleia Municipal ou da Povoação*