

Artigo de Opinião

AS FINANÇAS LOCAIS

“A Pertinência Da Autonomia Financeira Para A Concretização Da Autonomia Local Que Deverá Nortear As Autarquias Em Angola”.¹

Américo Ernesto Mariano²

Introdução

A questão central deste artigo de opinião pode ser resumida da seguinte forma: que importância a autonomia financeira vai tributar para a concretização da autonomia local que deverá nortear as autarquias em Angola? A resposta passa por um estudo bibliográfico dos conceitos das autarquias locais, a autonomia local e os tributos.

A Problemática

1

Logo ao tomar corpo no Estado democrático de direito em Angola, por via da sua Carta suprema, gerou expectativas, galvanizou entusiasmos e impulsionou tanta generosidade colectiva. Face às realidades existentes, a democracia local no nosso país deveria fazer-se sentir de forma substancial na sociedade, na complexa teia de relações entre os seus componentes indivíduos e grupos com incidência inevitável numa modificação qualitativa de alguns factores culturais, económicos, político, social e, naturalmente, no Estado, aparelho organizativo dessa mesma sociedade.

Diante desse quadro, parecia estar assente nos espíritos mais lúcidos que a democratização da sociedade e do Estado não desabrocharia, nem se implantaria, sem o reconhecimento do relevo que assume o agrupamento social, natural e espontâneo, assente nos laços de vizinhança e na existência, por esse facto, de interesses comuns que

¹ Artigo de opinião para a JuLaw – Justice & Law (www.julaw.co.ao).

² Licenciado em Direito pelo Instituto Superior Politécnico Católico de Benguela, Pós-Graduado em Políticas Públicas e Governação Local pelo Centro de Pesquisa em Políticas Públicas e Governação Local da Universidade Agostinho Neto, Advogado estagiário e Mestrando em Direito Aduaneiro e Legislação Tributária Aplicada pela Universidade Independente de Angola. E-mail: marcosmariano50@hotmail.com.

transcendem o de cada membro. É esse agrupamento que forma, sociologicamente, a *comunidade local* que, por conseguinte, encarna-se o *poder local*, em que à luz do ordenamento jurídico angolano no quadro das suas formas organizativas compreende a Administração local autárquica ou, se quisermos, as Autarquias locais (Cfr. art. 213.º da CRA).

Transpondo para a dimensão que interessa ao tema que é objecto da pesquisa que somos vocacionados a abordar, dizer que é impreterível considerar que, uma das razões para que a autonomia local das autarquias locais seja verdadeiramente efectiva, prende-se com a autonomia financeira que se manifesta na capacidade de recursos financeiros, ou se quisermos, de meios suficientes que lhes permitam desenvolver e suportar o seu programa de actividade em boas condições.

Neste sentido, qualquer realidade corpórea (autarquias), para fazer face a materialização da prossecução de determinados objectivos ou finalidades (atribuições) a qual esta adstrita, implica necessariamente a disponibilidade de meios em medida indeficiente para a sua alocação ao programa de acção autoproposto pela comunidade local e pelos seus órgãos representativos (Cfr. art. 215.º n.º 1 da CRA).

2

FUNDAMENTAÇÃO

Autarquias Locais

Nos termos do artigo 217.º n.º 1 da CRA, as autarquias locais são pessoas colectivas *territoriais* correspondentes ao *conjunto de residentes* em certas circunscrições do território nacional e que asseguram a prossecução de *interesses específicos* resultantes da vizinhança, mediante *órgãos próprios representativos* das respectivas populações. De acordo com o Professor Diogo Freitas do Amaral, define autarquias locais como “*peças colectivas públicas de população e território, correspondentes ao agregado de residentes em diversas circunscrições do território nacional e que asseguram a prossecução de interesses comuns resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes*”.

Entendemos, **autarquias locais** “como pessoas colectivas públicas, criadas pelo Estado no âmbito da descentralização político-administrativa e da autonomia local, que

têm como finalidades prosseguir e realizar a satisfação das necessidades colectivas nas circunscrições municipais”. Outrossim, são fundamentalmente elementos constitutivo das autarquias locais o território, agregado populacional, interesses específicos ou próprios, e órgãos representativos.

Autonomia Local

Dada a pertinência com que se reveste o princípio da **autonomia local**, sendo como é capital, o legislador constituinte angolano o elevou a categoria constitucional, pois que, está consagrado no artigo 8.º; no artigo 214.º n.º 1 e no artigo 236.º al) k, da CRA. O vocábulo “autonomia” quando utilizado em sentido amplo ou não jurídico, esta associado à independência, individualização ou liberdade que uma entidade goza face a outras (pode falar-se, v.g., na autonomia dos filhos perante os pais), ou ainda da capacidade de uma coisa se manter num estado de não dependência relativa ou de auto-sustento (como no caso dos menores).

Segundo o Professor Carlos Feijó, tradicionalmente, a ideia de autonomia local engloba as seguintes dimensões ou manifestações normativas:

3

- a) Autonomia normativo - regulamentar;
- b) Autonomia como liberdade de decisão, ainda que sujeita à tutela de conformidade pelo Estado;
- c) Autonomia como expressão da existência de órgãos representativos das populações;
- d) Autonomia administrativa, traduzida em personalidade própria munida de competência e funções distintas da administração estadual; e
- e) Autonomia financeira, o que implica a garantia de recursos financeiros suficientes para a prossecução dos fins próprios das populações.

Fazendo uma incursão as distintas dimensões da autonomia local das autarquias locais à realidade do ordenamento jurídico angolano, da análise hermenêutica que se faz aos plasmados artigos constitucional (Ver arts. 214º e 215º da CRA), entendemos que,

três são os tipos, atributos ou manifestações de autonomia nela encarnada ou consubstanciada nomeadamente: *a autonomia administrativa, a autonomia regulamentar e a autonomia financeira*. Lembrando que não obstante considerarmos importantes os três tipos, interessa-nos o aspecto financeiro, por constituir objecto de estudo da pesquisa. Desta feita, vejamos:

Autonomia Financeira

A necessidade de as autarquias serem dotadas de finanças próprias, ou seja, de possuírem autonomia financeira, é condição sem a qual não conseguem prosseguir materialmente as suas atribuições e competências, no interesse das comunidades locais, razão pela qual, se afirma que a autonomia financeira é um pressuposto crucial da autonomia local autárquica.

Imprime-se a ideia de que, não basta que sobre as autarquias locais recaia simplesmente amplas atribuições e competências, é necessário que no mesmo formato disponham de meios financeiros suficientes, próprios, isto é, devem criar condições de sustentabilidade financeira do exercício dessas competências. Por esta razão, a CRA dispõem, claramente, o seguinte que:

“Artigo 215.º

(Âmbito da autonomia local)

- 1. Os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por lei, bem como aos programas de desenvolvimento aprovados.*
- 2. A lei estabelece que uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve ser proveniente de rendimentos e de impostos locais.”*

Na verdade, essa dimensão revela o suporte material da autonomia, sem a qual qualquer proclamação ou reivindicação das demais dimensões pode ser manietada. Aliás, um dos problemas com que historicamente o poder local se vê confrontado é precisamente o facto de a sua autonomia financeira ser tributária, *i. e.*, parcialmente sustentada pelos orçamentos nacionais (OGE), o que em certa medida, coloca as comunidades sob um controlo mais apertado dos governos centrais ou nacionais. Neste sentido, acautelemos, no entanto, que, quando aplicado este quadro analítico à realidade angolana, deve-se antes porém capacitar em todos os sentidos e com maior tónica os recursos humanos e os recursos infra-estruturais dos Municípios, principalmente os menos desenvolvidos, de formas a terem capacidade e meios próprios para satisfazerem as suas necessidades financeiras, visto que, a autonomia local é tanto mais efectiva quanto mais tributa. Como efeito, evita-se um possível fracasso ou insucesso das autarquias por institucionalizar, e a fusão ou extinção das autarquias já institucionalizadas. Neste âmbito e perspectiva de análise, a descentralização administrativa como um todo, será eficiente e efectiva se as autarquias locais dominarem e disporem verdadeiramente as suas próprias finanças, daí a necessidade e importância da criação da lei das finanças locais e das competências que desenvolvem o significado desta autonomia ao enumerarem alguns dos poderes que ela implica, como por exemplo: o poder de elaborar e aprovar planos de actividade e orçamentos, orçamentos estes elaborados e aprovados pelos órgãos competentes, mediante o qual se afectam as receitas próprias, a despesas livremente escolhidas e determinadas, relatórios de execução de contas, de dispor receitas próprias e ordenar e processar despesas e de gerir o património autárquico. As autarquias dispõem de independência decisória em matéria de afectação dos seus recursos (financeiros), sob pena de que, caso assim não seja, comprometerem não só a materialização das suas atribuições e competências dos seus órgãos, mas como também, da sua própria autonomia, que por sinal, lhe caracteriza e norteia. Pretende-se com isto dizer que, a autonomia financeira pode apresentar as seguintes modalidades: *autonomia patrimonial* – existência de património próprio e/ou poder de tomar decisões relativas ao património público de que dispõe; *autonomia orçamental* – elaboração, aprovação e alteração do orçamento próprio, gerindo as respectivas despesas (o que impede o legislador ou qualquer outro órgão do Estado de interferir no destino a dar às receitas autárquicas), e receitas, bem assim elaborar balanços; *autonomia de tesouraria* – poder de gerir autonomamente os recursos monetários próprios, em execução ou não do orçamento;

autonomia creditícia – poder de contrair dívidas, assumindo as correspondentes responsabilidades, pelo recurso a operações financeiras de crédito.

Em sentido contrário, a descentralização administrativa é meramente aparente se as autarquias locais não beneficiarem de uma autonomia financeira real ainda que possuam, além disso, largas competências. A autonomia financeira pressupõe que as autarquias locais tenham um poder de decisão financeira tanto em matéria de receitas assim como de despesas, de formas a garantir-lhes uma autonomia de decisão em relação ao Estado.

Tributos

Num Estado de Direito, a arrecadação de receitas e a realização de despesas pelo Estado não pode ser feita de forma discricionária ou arbitrária; ela pauta-se por princípios e regras jurídicas. Art. 102.º n.º 1 e 3 da CRA.

De acordo com Isménia Caxeiro, tributos são “prestações patrimoniais, pecuniárias ou susceptíveis de avaliação pecuniária, sem carácter de sanção, impostas pelo Estado ou outras entidades de direito público ou concessionárias de serviços públicos, com vista à satisfação das necessidades colectivas e à prossecução do interesse público”. Art. 2.º, n.º 1, al. x) do Código Geral Tributário.

6

Considerações Finais

Entretanto, para a implementação exitosa das autarquias locais é crucial a definição de um regime financeiro autárquico, que disponha sobre o orçamento, gestão patrimonial e a proveniência das receitas, bem como a prestação de contas.

Para tal, os recursos financeiros das Autarquias Locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela constituição ou por lei, bem como aos programas de desenvolvimento aprovados, conforme consagra o artigo 215.º n.º 1 da CRA.

A autonomia financeira local, consistindo na cobrança de receitas próprias e realização de despesas próprias, permite às entidades locais satisfazer as necessidades dos seus munícipes, numa perspectiva de política financeira de proximidade.

Os poderes tributários e os procedimentos apontados contribuem para a concretização do princípio da autonomia local e para o aumento da responsabilização político-financeira das autarquias locais perante os seus residentes, garantindo a sustentabilidade local, assim como uma política financeira de proximidade.