

AUTARQUIAS LOCAIS EM ANGOLA “UMA PERSPECTIVA DOS TRIBUTOS AUTÁRQUICOS”

Américo Ernesto MARIANO¹

RESUMO

A questão que aqui se reflecte incide sobre as implicações das autarquias locais em Angola, voltada para a análise e perspectivas das políticas públicas tributárias, a qual, resulta do processo de reforma do Estado e da Administração Pública que se regista nos últimos tempos no nosso contexto contemporâneo. A razão de ser deste tema, funda-se na necessidade de se reflectir de um modo singular, nas políticas públicas tributárias que possam ser formuladas pela Administração Pública autárquica, mais ainda por este “novo” protótipo de administração local autónoma de base territorial, que emerge no quadro dos princípios da autonomia local, da descentralização administrativa, da subsidiariedade e, do então problemático princípio do gradualismo, cuja institucionalização efectiva está prevista para o ano desconhecido. Trata-se de um tema bastante factual, actual e actuante que, se insere no quadro dum novo tipo de administração pública autónoma, que, não descarta nos dias de hoje a possibilidade de uma análise profunda em todos seus lados e ângulos. Para a materialização deste artigo, efectuou-se um recurso aos métodos histórico e comparado. Observou-se também a pesquisa aplicada, qualitativa, exploratória e bibliográfica. Visa-se com o estudo prover tributos tendentes a amenizar as incompreensões em sede das implicações dos tributos autárquicos no ordenamento jurídico angolano.

Palavras-chave: administração pública, autarquias locais, tributos autárquicos.

¹ Jurista, Mestre em Direito Aduaneiro e Legislação Tributária Aplicada.

ABSTRACT

The question reflected here focuses on the implications of local authorities in Angola, focused on the analysis and perspectives of tax public policies, which results from the process of reform of the State and public administration that is registered in the recent times in our contemporaneous context. The reason for this theme is based on the need to reflect in a unique way, on the tax public policies that can be formulated by the local Public Administration, even more so by this "new" prototype of autonomous local administration of basic which emerges within the framework of the principles of local autonomy, administrative decentralization, subsidiarity and, of the then problematic principle of gradualism, whose effective institutionalization is planned for the unknown year. This is a very factual, current and current issue which, is part of a new type of autonomous public administration, which does not rule out today the possibility of a thorough analysis on all its sides and angles. For the materialization of this article, a historical and comparative methods were made. Applied, qualitative, exploratory and bibliographic research was also observed. The aim of the study is to provide taxes aimed at softening misunderstandings in the implications of local taxes on the Angolan legal system.

Keywords: public administration, local authorities, tributes autarchical.

I. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objecto de estudo as autarquias locais em Angola, voltada para análise e perspectiva dos tributos autárquicos.

As autarquias locais que constituem tema principal, traduzem um dos mais eficientes tipo de Administração Local autónoma, em que no ordenamento jurídico angolano encontra a sua conceptualização no preceituado artigo constitucional nº 217.º, sem preterir demais instrumentos jurídicos conexos, o qual, nos termos do artigo da CRA antes citado, define como sendo “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”.

A dinâmica do processo de institucionalização efectiva das autarquias locais é orientada a par de outros princípios², pelo princípio da autonomia local, patrimonial e financeira, conforme rezam os artigos 214.º, 215.º e 236.º al. k) da Carta Magna na República de Angola. É, neste quadro/ princípio lógico que se ergue a questão relativa aos tributos de que as autarquias locais no âmbito da sua sustentabilidade poderão recorrer.

Em Angola, nos últimos tempos, é inegável os quesitos que se erguem em sede da autonomia financeira e patrimonial das autarquias locais, isto é, se poderão depender do Estado, se poderão autosustentarem-se ou ainda, se poderão “mitigar” as suas receitas tributárias com as do Estado.

Se por um lado é entendível, que segundo as orientações emergentes da Constituição da República de Angola as autarquias locais regem-se pelo princípio da autonomia local (patrimonial e financeira), que por virtude do qual garante o seu autosustento, por outro lado, também não deixa de ser verdade que, o mesmo diploma legal ordena a “filantropia” financeira do Estado às autarquias locais, enquanto não disporem de recursos financeiros suficiente para se auto financiarem.

Ora, diante destes quesitos, fica claro a ideia segundo a qual, é preciso analisar larga e densamente sobre os tributos das autarquias locais paralelamente as do Estado, de forma a aclarar o seu quadro legal específico que por força dos quais poderão por excelência se reger autonomamente.

Trata-se, na verdade, de um tema que pelas implicações que apresenta outrossim, pela pertinência e complexidade que se reveste nos dias de hoje em Angola, não descarta o ânimo da

² Princípio da descentralização administrativa, princípio do graduaismo e princípio da subsidiariedade.

sua análise de formas a serem tributadas ideias que visam contribuir sobre o dirimir das referidas querelas, e, conseqüentemente para sucesso da materialização das autarquias locais.

1. Fundamento da Administração Pública

A abordagem ampla sobre a Administração Pública nos tempos hodiernos, é cada vez mais presente, e, portanto, não deixa de merecer um estudo mais esclarecedor e aprofundado a respeito da sua etimologia, do que consiste, como se dá ou manifesta, sem preterir a sua relevância na vida das populações.

*“O termo administração vem do Latim *administratio* (m). A essência da administração pública está no foco comum. É, neste sentido que reforça Gregorius citado por Crispim Camango, quando diz que a “Administração Pública tem como objectivo trabalhar em favor do interesse público e dos direitos e interesses dos cidadãos que administra”³.*

Neste quadro de análise, convém reconhecer que não é possível compreender o estudo da Administração Pública, sem que para tal se tenha em conta os seus principais sentidos, isto é, por um lado, saber como é que ela se organiza e, por outro, como é que ela desenvolve a sua actividade. Assim, segundo a tese defendida por Diogo Freitas do Amaral, são dois os principais sentidos em que se utiliza na linguagem corrente⁴:

a) Sentido subjectivo, formal ou orgânico:

“A Administração Pública, neste sentido, pode ser definida como sendo “o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram em nome da colectividade a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar. Designa a organização administrativa, entendida como o sistema e serviços e organismos que visam traçar os planos de acção, dirigir e coordenar a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas. A noção orgânica da Administração Pública compreende, de um lado, as pessoas jurídicas públicas e, do outro os órgãos, funcionários e agentes administrativos que a compõem”.

b) Sentido objectivo, material ou funcional:

³ Crispim CAMANGO, *Motivação e Avaliação do Desempenho do Servidor Público*, 1ª Edição, Luanda, Agosto, 2018, p.11.

⁴ Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª Edição, vol I, Almedina, Setembro, 2012, pp. 29 e ss.

“Ao contrário do outro sentido, em sentido material, pois, a administração pública é uma actividade. É a actividade de administrar. Em sentido material possa ser definida como a actividade típica dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da colectividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes. A Administração Pública em sentido material é, pois, uma actividade regular, permanente e contínua dos poderes públicos com vista à satisfação de necessidades colectivas”.

Enunciada a conceptualização, e, fazendo incursão ao tema principal que constitui objecto de estudo em apreço, dizer que, a questão principal atinente aos fundamentos da Administração Pública começa precisamente em saber porquê surgiu, como evoluiu, ao longo da história, a estrutura da Administração Pública e o conteúdo da actividade⁵. Para o efeito, o fundamento e o desenvolvimento histórico da Administração Pública nas suas mais variadas dimensões, deve ser estudado em ligação com os diferentes tipos históricos de Estados.

Do ponto de vista conjuntural, o fundamento da Administração Pública está intrinsecamente ligada ao direito administrativo e tinha a ver com o desenvolvimento social de cada Estado, de pequeno para o grande, ou seja, de uma Administração rudimentar para uma Administração que se desenvolve em todos os sentidos da vida social. Desta forma, a evolução foi de maneira gradual, passando desde o período egípcio até ao Estado moderno absoluto em que se sentia uma concentração de poderes por parte das monarquias absolutas. Como entende Diogo Freitas do Amaral, a evolução percorre necessariamente desde o período da administração pública no Estado oriental, Estado grego, Estado romano, Estado medieval, até ao Estado moderno⁶. *“É por esta razão, que também se fala dos sistemas administrativos no quadro dos fundamentos e evolução da Administração Pública”*⁷.

No Estado Oriental, quanto a identificação – do 3.º ao 1º milénio A.C.- antiguidade oriental - Civilizações mediterrânicas e do Médio Oriente, os Estados são territorialmente muito extensos e unitários, com uma organização política cujo regime era a monarquia teocrática autoritária. No que tange a organização administrativa, as civilizações da Mesopotâmia e do Egipto situavam-se ao longo de rios importantes. O Estado para executar as obras, necessitava de impostos e de funcionários permanentes. A defesa militar através do exército era outra prioridade. O Imperador

⁵ Cfr. Diogo Freitas do AMARAL, *Cursa...*, ob. cit., p. 49.

⁶ Cfr. Diogo Freitas do AMARAL, *Cursa...*, ob. cit., pp. 49 e ss.

⁷ Diogo Freitas do AMARAL, *Cursa...*, ob. cit., pp. 99 e ss.

era auxiliado por serviços centrais e pelo representantes locais do poder central. O Estado executava directamente tarefas nos sectores económico, social e cultural, com carácter mais ou menos totalitários. *“Neste tipo histórico de administração, não existiam garantias dos subsídios dos particulares face ao imperador”*⁸.

A Administração Pública no período Grego, identificava-se na antiguidade Clássica do sec. VI ao sec. II A.C. Tratava-se de uma Cidade - estado com pouca dimensão territorial. Em sede da sua organização constitucional o povo, como o conjunto dos cidadãos tem um papel activo, visto existir democracia em Atenas, ao contrário de Esparta. No quadro da organização administrativa os funcionários são em números reduzidos, e não são permanentes. O sistema administrativo não é tão eficiente como o Estado Oriental. Neste sistema administrativo as garantias dos cidadãos são maiores, incluindo os direitos de participação política dos cidadãos, que as liberdades pessoais. A administração Grega estava sujeita, assim, a algum controlo pelos cidadãos⁹.

No quadro da Administração Pública do período Romano, situada na antiguidade Clássica - sec. II ao sec IV A.C., o território era de grande dimensão. No âmbito da organização constitucional à uma passagem da monarquia à república e desta para o império. Existe o poder político unitário. A figura máxima era o Imperador, que acumulava os poderes legislativo, executivo e judicial. O sistema administrativo é muito aprefeiçoado sobretudo apartir de Augusto. Os funcionários eram muito numerosos, e faziam da carreira o seu modo de vida, e estavam sujeitos a uma escala hierarquizada. A administração tinha base territorial, e era estruturada segundo os esquemas militares. A administração pública executava grandes obras públicas (estradas, pontes, hospitais, bibliotecas, teatros), aplicava a justiça, fazia cobrança de impostos, assegurava a ordem pública através da polícia, e a defesa militar por meio do exército. Os cargos eram simultaneamente administrativos e judiciais e os funcionários especializavam-se conforme as funções. Quanto as garantias, os cidadãos passam a poder recorrer contra os actos do pretor¹⁰.

*“Já no século XIV, isto é, no Estado medieval, o fortalecimento do poder real e a aliança do Rei com o povo para submeter a nobreza e eliminar o feudalismo conduziu a uma centralização do poder. Com esta especializam-se serviços, órgãos e funcionários administrativos”*¹¹. Na verdade, o certo é que, como supradito, a evolução foi gradual, passando-se do período medieval para o Estado absoluto, em que se assiste uma concentração de poderes nas monarquias absolutas, período no qual se confia ao Monarca a tarefa de supremo legislador, supremo juiz e o

⁸ N. J. V. A. D. Sousa, *Noções de Direito Administrativo*, 1ª. ed. Coimbra: Coimbra, 2011, pp. 71 e 72.

⁹ *Ibidem*, p. 73.

¹⁰ Cfr. Sousa, N. J. V. A. D. *Noções...*, ob. cit., p. 74.

¹¹ Carlos FEIJÓ e Cremildo PACA, *Direito Administrativo*, 4.ª Edição, Mayamba Editora: Luanda, Janeiro, 2015, p. 89.

administrador de última instância¹². Neste período, reinava a vontade do monarca em todas as esferas da vida social.

“A Administração pós-revolução liberal, nomeadamente a grande Revolução Inglesa de 1688 e a Revolução Francesa de 1789, leva-nos ao modelo de Administração que vigorava nos séculos XVII e XVIII, a fim de insurgir-se contra a função do Estado soberano, personalizado na pessoa do monarca e no seu corpo de funcionários. Por isto, foram feitas algumas exigências fundamentais como, a subordinação da actividade administrativa à lei, a recondução do papel da administração do Estado de prevenção de perigo na ordem e segurança Pública e que os domínios privados deviam orientar-se por si mesmo, pese embora tais exigências acabam por ser satisfeitas, não ainda na sua plenitude e obtiveram consagração constitucional, e é proclamada a igualdade dos cidadãos em direitos e deveres”¹³.

O Estado liberal de direito no século XIX radicou num poder executivo, que permaneceu nas mãos do monarca, o poder legislativo exercido pelo parlamento em representação do povo e um poder judicial, que de forma livre passou a tratar da resolução dos problemas jurídicos.

Foram as profundas mutações sociais seguida da industrialização que levaram o Estado a ter maior atenção nos enígmias sociais do cidadão. Assim, o Estado passou a oferecer serviços, com vista a apoiar a economia social e cultural das populações, procurando desta forma atingir o equilíbrio social.

“Desta forma, a Administração Pública teve aspectos de desenvolvimento, na forma de evolução estrutural, em que o sector público do Estado era bastante reduzido e a evolução funcional que esteve assente na evolução liberal de administração para o Estado social, ou seja, do abstencionismo para o intervencionismo económico, do Estado autoridade para o Estado protecção, criando assim também direitos para o cidadão e obrigações para o Estado, a fim de se efectivar as prossecuções destas funções que passou a estar consagrado nas constituições da generalidade dos Estados modernos”¹⁴.

“Desta feita, a Administração Pública actualmente vigente, tal como o Estado moderno, resultam dum longo desenvolvimento com raízes em parte no Estado da Idade Média e no Estado do absolutismo esclarecido. Há autores que buscam as origens da actual administração mesmo em épocas anteriores”¹⁵.

¹² Cfr. Juan Alfonso S. PASTOR, *Princípios de Derecho Administrativo*, Vol. I, Colección Ceura, Madrid, 1998, p. 51.

¹³ Carlos FEIJÓ e Cermildo PACA, *Direito...*, ob. cit., pp. 89 e 90.

¹⁴ Carlos FEIJÓ e Cermildo PACA, *Direito...*, ob. cit., pp. 90 e 91.

¹⁵ N. J. V. A. D. Sousa, *Noções...*, ob. cit., p. 71.

Face a todo cenário supra desenvolvido, a ideia que se extrai no quadro da abordagem sobre a mesma é a de que, o fundamento da Administração Pública não foi uniforme ao longo do tempo, sendo que, variava de acordo a cada período ou contexto histórico, político e até mesmo administrativo.

Vale salientar que, nos tempo hodiernos, considerando as distintas reformas e evoluções registadas, a doutrina dominante tem sido unânime em admitir e tributar que, o fundamento da Administração Pública prende-se com a prossecução da satisfação das necessidades colectivas públicas. “*Como diz Marcelo Ribelo de Sousa, “por definição, a Administração Pública prossegue, sempre e só um interesse público”*¹⁶.

A satisfação das necessidades colectivas a que esta adistrita a Administração Pública traduz-se necessariamente em gerar condições que garantam o bem-estar da colectividade e do cidadão, visando supri-lo das condições básicas para o exercício de seus direitos, nos campos da saúde, educação, habitação, segurança, transportes, dentre outras dimensões da vida associada.

2. Fundamento das Autarquias Locais

As autarquias locais e a sua análise, são tão antigas como a civilização romana¹⁷. Traduzem-se num assunto que, tanto no quadro do direito comparado bem como entre nós, tem sido tão fácil e ao mesmo tempo tão difícil de ser abordado, principalmente se considerarmos a peculiaridade e a complexidade com que se reveste a análise da descentralização administrativa, da autonomia local e acima de tudo do Poder Local, que por sua vez constituem sua fonte de emersão e compreensão.

Divorciando-nos da pertinência inquestionável da questão que constitui objecto do tema em apreço, dizer que, a expressão autarquia, do Grego, *αυταρχία*, composto de *αυτός* (si mesmo) e *αρχω* (comandar), ou seja, “comandar a si mesmo” ou “auto comandar-se”). Segundo Ascânio do

¹⁶ Marcelo Ribelo de SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Lisboa, 1999, p. 55.

¹⁷ Considerarmos ser tão antiga quanto a civilização romana (italiana), porquanto, não obstante inexistir até ao momento presente consenso pacífico e universal a nível da doutrina relativamente ao verdadeiro lugar e data do seu surgimento, visto não existir registos “acabado” e suficientemente claro capaz de servir de justificação a respeito da mesma (pois há quem também entenda que a França tem uma palavra a dizer no que tange ao surgimento e desenvolvimento das autarquias locais), todavia, a verdade é que, a doutrina maioritária ainda assim entende e atribui a Itália o palco do seu surgimento ou desenvolvimento.

Nascimento, a palavra autarquia *surgiu* na Grécia antiga, do vocábulo “*autos-arkhe*” que significa auto-governo ou governo próprio¹⁸.

No mesmo quadro de análise, afirma Maria Sylvia Zanella de Pietro citada pelo supracitado autor que, o termo teria sido utilizado pela primeira vez em fins do século XIX, em Itália, por Santi Romano, quando este escreveu sobre o tema “descentramento administrativo”. Com o vocábulo “autarquia”, ele fazia referência às comunas, províncias e outros entes públicos existentes nos Estados unitários¹⁹. É, neste sentido, que entendemos também enveredar a tese formulada por Vital Moreira citado e por Professor Lazarino Poulson, ao considerar que, a expressão autarquia (etimologicamente “*autocomandō*”, “*autodirecção*”) *surgiu* na Itália. Mais tarde, este conceito foi ampliado e adoptado em vários ordenamentos jurídicos²⁰.

Para Carlos Feijó, a noção de autarquia foi *desenvolvida* pela doutrina italiana²¹, inspirada na doutrina alemã do *Selbstverwaltung*, e consistia “*na capacidade que um ente público possui, face ao Estado, de administrar por si mesmo os seus próprios interesses*”²². Ainda na senda ideológica do mesmo autor, vale considerar que, a doutrina italiana distinguia autarquias locais territoriais das autarquias institucionais, sendo esta última (autarquias institucionais) as que não tinham um substrato territorial²³.

Assim, não obstante as autarquias locais de tipo territorial corresponderem à auto-administração territorial e as autarquias institucionais corresponderem à auto-administração não territorial, a verdade é que, ambas tinham como denominador comum a capacidade de se administrarem a si mesmas²⁴. Trata-se, na verdade, de duas figuras bastante pertinente a vários domínios ou campos do saber (político, administrativo, económico, jurídico, etc.), mas sempre lidando com a ideia geral de algo que exerce poder sobre si mesmo.

Não obstante a sua imprecisão ou falta de consenso uniforme a nível da doutrina histórica das autarquias locais, da ciência do direito administrativo e da Administração Pública autárquica²⁵, no

¹⁸Cfr. Ascânio do NASCIMENTO, *Direito das Autarquias Locais em Angola: Análise ao Direito Constitucional Autárquico*, 1ª Edição, Casa das Ideias, Janeiro, Luanda, 2018, p. 27 e Lazarino POULSON, *Autarquias Locais no Direito Angolano. Enquadramento e Perspectiva*, 1ª Edição, Cérebros Novos, Abril, Luanda, 2018, p. 80.

¹⁹ *Ibidem*, p. 27.

²⁰ Vital MOREIRA, *Administração Autónoma e Associação Pública*, Coimbra Editora, 2003, *apud* Lazarino POULSON, *Autarquias Locais no Direito Angolano*, 1ª Edição, Novos Cérebros, Abril, Luanda, 2018, p. 80.

²¹ Nos parece também não fugir a regra o Professor Carlos Feijó relativamente ao lugar do “surgimento” da autarquia local face a posição dos autores supramencionados.

²²Cfr. Carlos FEIJÓ, *A Autonomia Local e a Organização do Poder Territorial em Angola*, Casa das Ideias, Luanda, 2012, p. 47.

²³ Carlos FEIJÓ, *ob. cit.*, pp. 47 e 48.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Pelo menos em Angola.

que tange ao seu surgimento, é mesmo tradicional referir as autarquias locais como realidades que existiram de forma afirmada como constantes ao longo da história humana e na generalidade das sociedades.

Nos Estados democráticos de direito, a Administração local autárquica (autarquias locais), apresentam-se como um paradigma de exercício do poder político e administrativo autónomo, fundado na “emancipação” de uma verdadeira cidadania, no qual, o princípio da participação directa e da inclusão na gestão e no processo de tomada de decisão das questões inerentes aos interesses específicos das comunidades locais, outrossim, a ampla aproximação dos serviços ou das instituições públicas às comunidades locais constituem um “imperativo categórico”, rompendo as fronteiras excessivamente burocráticas que separam o Estado do cidadão, e, recuperando o controlo do cidadão no seu município, mediante a reconstrução de uma esfera pública comunitária substancialmente mais democrática.

Neste sentido, conjuga-se as práticas de democracia participativa à representação autárquica, em que os cidadãos agindo de forma conjunta com o poder público, passarão a ser responsáveis pelo seu destino e de “toda” a comunidade local.

“Dada a peculiaridade com que se reveste a Administração local autárquica, principalmente para o contexto dos países africanos tais como: Moçambique, Cabo-Verde e com maior tónica Angola, por se tratar de uma realidade materialmente jovem, pode dizer-se que, independentemente da forma de como são abordadas as referidas questões em sede da jurisprudência doutrinal, constituem até aos dias de hoje quase um lugar comum em numerosos países (pelo menos os democráticos de direito), que deve existir um envolvimento das populações locais e dos interessados no processo de decisão política e administrativa, e que, a descentralização e o poder local têm nesse contexto um papel especial”²⁶.

É de conhecimento geral que, as autarquias locais, constituem mecanismos essenciais na descentralização do poder estadual e têm um forte contributo para o desenvolvimento de um país. Servem igualmente de processos de envolvimento massivo das populações na tomada de decisões da vida pública, tendo como tarefa proteger os interesses das populações locais, visando melhorar cada vez mais a qualidade de vida dos seus habitantes²⁷.

A Administração local autárquica, constitui uma das soluções praticáveis, desperta o processo de maior desenvolvimento das localidades, considerando fundamentalmente a mobilização de

²⁶ Celestino Carlos KALANJA, *Direito das Autarquias e Administração Local em Angola*, Imprensa Nacional-EP, 1ª Edição, Julho, 2019, p. 35.

²⁷ *Ibidem*.

potencialidades económicas e financeiras locais, promovendo sequencialmente à população do território correspondente às diversas circunscrições administrativas o desenvolvimento social e sustentável dos interesses específicos para os quais foram erguidos e legitimados, sem preterir o impacto e repercussão indirecta no que tange ao desenvolvimento e crescimento regional e nacional²⁸.

2.1. Conceitos de Autarquias Locais

Os conceitos ou conceptualizações de que nos vamos ocupar, obedecem as ideologias de cada período histórico e contexto sócio- político e jurídico de cada Estado, tal como alude Lazarino Poulson, “... *o conceito de autarquia local varia de acordo com a época e o contexto político de cada país*”²⁹.

Segundo formulação de Vital Moreira citado por Lazarino Poulson, dá-nos notícia que “inicialmente, a definição clássica de S. Romano, “*a autarquia local consistia na capacidade que um ente público possui, face ao Estado, de administrar por si mesmo os seus próprios interesses*”³⁰. Mas adiante, o mesmo autor adverte-nos que, *na doutrina italiana passaram a ser designados por autarquias os próprios entes públicos dotados de autarquia, assim se falando, por exemplo, em autarquias territoriais ou em autarquias corporativas*”³¹.

À luz da doutrina brasileira, faz-se claramente a distinção entre autarquias institucionais e autarquias territoriais. José dos Santos e Carvalho Filho sustentam que “*as chamadas autarquias locais territoriais correspondem a desmembramentos geográficos em certos países, normalmente com regime unitário (ou de centralização política), aos quais, o poder central outorga algumas prerrogativas de ordem política e administrativa, permitindo-lhes uma relativa liberdade de acção*”³².

Em sentido inverso, os autores definem por sua vez, autarquias institucionais como sendo “*peçoas jurídicas criadas pelo Estado para se incumbirem de tarefas para as quais a lei as*

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Ver também Lazarino POULSON, *Autarquias Locais no Direito Angolano*, ob. cit., p. 76.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² José dos SANTOS e Filho CARVALHO, *Manual de Direito Administrativo*, 11ª Edição, revista, ampliada e actualizada, contendo as Emendas Constitucionais, n.ºs 41 e 42, Lumen Juris Editora, Rio de Janeiro, 2004, p. 381, *apud* Lazarino POULSON, *Autarquias Locais e Autoridades Tradicionais no Direito angolano*, Casa das Ideias, Divisão Editorial, Lda, 1ª Edição, Janeiro, 2009, p. 64. Confrontar também em Lazarino POULSON, *Autarquias Locais no Direito Angolano*, ob. cit., p. 77.

*destinou*³³. Contrariamente àquelas outras, não correspondem as áreas geográficas. Trata-se de meras pessoas administrativas sem delegação política estatal, limitando-se, por isso, a prosseguir os objectivos que lhes foram impostos.

José dos Santos e Carvalho Filho citados por Lazarino Poulson, propõem o seguinte conceito de autarquia: “*pessoa jurídica de direito público, integrante da administração indirecta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de carácter económico, sejam próprias e típicas do Estado*”³⁴.

O Professor Israel Massuanganhe citado por Ascânio do Nascimento, entende “*autarquias locais como entes administrativos, criados por lei, com personalidade jurídica de Direito público interno, património próprio e atribuições estatais específicas*”³⁵.

O Professor Diogo Freitas do Amaral, define autarquias locais como “*peçoas 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*”³⁶.

Já o Professor José Melo Alexandrino define autarquia local como “*a forma específica de organização do poder territorial, na qual uma comunidade de residente numa circunscrição do territorial juridicamente limitada dentro do território do Estado, prossegue interesses locais, através, do exercício de poderes públicos autónomos*”³⁷.

Na perspectiva dos Professores Carlos Feijó e Cremildo Paca, autarquias locais “*são peçoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições administrativas e que asseguram a prossecução dos interesses comuns, resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios representativos dos respectivos habitantes*”³⁸.

De acordo com a concepção de Lazarino Poulson, autarquias locais são “*peçoas colectivas públicas que resultam do processo de descentralização administrativa e de autonomia local, dotadas, por isso, de autonomia administrativa, financeira e patrimonial para assegurarem,*

³³ Lazarino POULSON, *Autarquias Locais no Direito Angolano*, ob. cit., p.77.

³⁴ José dos SANTOS e Filho CARVALHO, *Manual de Direito Administrativo*, 11ª Edição, revista, ampliada e actualizada, contendo as Emendas Constitucionais, n.ºs 41 e 42, Lumen Juris Editora, Rio de Janeiro, 2004, p. 381, *apud* Lazarino POULSON, *Autarquias Locais no Direito Angolano*, ob. cit., p. 77.

³⁵ Ascânio do NASCIMENTO, *Direito das Autarquias...*, ob. cit., p. 29.

³⁶ Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 3.ª Edição, vol. I, Almedina, Setembro, 2012, p. 481.

³⁷ José Melo ALEXANDRINO, “*O Poder Local na CRA*”, in *Curso de Pós Graduação em Políticas Públicas e Governação Local*, p.8.

³⁸ Carlos FEIJÓ e Cremildo PACA, *Direito Administrativo*, 4.ª Edição, Mayamba Editora, Luanda, 2015, p. 247.

*através de órgãos eleitos, a prossecução dos fins colectivos específicos das populações das respectivas circunscrições administrativas*³⁹.

Segundo Ascânio do Nascimento, “*autarquias locais são pessoas colectivas de população e território, tuteladas pelo Estado, que prosseguem interesses comuns resultantes das relações de vizinhanças, através de órgãos representativos, eleitos pelos respectivos habitantes*”⁴⁰.

João Caupers, define autarquias locais como sendo “*pessoas colectivas públicas de base territorial, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, que asseguram a prossecução de interesses comuns resultantes da proximidade geográfica, mediante a actividade de órgãos próprios representativos das populações*”⁴¹.

3. Fundamento dos Tributos

O tema que por virtude do qual incide a presente abordagem considera indispensável, o recurso à análise da razão de ser dos tributos.

O estudo do tributo (do termo latino *tributu*), de um modo geral, abarca uma tripla dimensão ou compreensão, sendo que, *primeiro*, no campo das relações entre Estado e cidadão pode ser entendido como toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não se constitua sanção de acto ilícito, instituída em lei e cobrada mediante actividade administrativa plenamente vinculada; *segundo*, no campo das relações entre Estados, é uma quantia que um Estado paga a outro em sinal de dependência; e, finalmente, no campo das relações entre indivíduos, pode ser sinónimo de homenagem. Por exemplo, tributo ao Iron Maiden⁴².

Segundo os livros de história, os tributos surgiram como uma espécie de indemnização de guerra, em que os povos vencidos, em sinal de submissão ao povo vencedor, tinham que efectuar pagamentos em ouro, escravos ou qualquer outra modalidade. Mais modernamente, o tributo passou a ser exigido dos próprios súditos e ainda com características de submissão e servidão, só que desta vez perante o Estado.

³⁹ Lazarino POULSON, *Direito das Autarquias Locais e Autoridades...*, ob. cit., p. 66.

⁴⁰ Ascânio do NASCIMENTO, ob. cit., p. 29.

⁴¹ João CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 8ª Edição, Lisboa, âncora Editora, 2005, *apud* Lazarino POULSON, ob. cit., p. 65.

⁴² Ferreira, A. B. H. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2ª edição. Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 1986. p. 1712. Ver também Bandeira, Milton. *Direito Tributário*. In: Flávia Cristina (org.). Exame da OAB. Salvador: Jus PODIVM, 2012, p. 820.

No quadro do estudo do fundamento dos tributos de que o Estado se serve, devido a sua intensa actividade financeira envolvendo despesas e a sua contrapartida receitas, a conservação dos bens públicos, o património, o controle monetário, o orçamento público, demandam a necessidade de arrecadação de tributos, para garantir o seu meio de subsistência, para dirigir a economia e direccioná-la para o bem estar social.

O Estado, assim como qualquer indivíduo, necessita de meios económicos para satisfazer as suas actividades, sendo que o indivíduo, de modo geral, tem entre as suas fontes de arrecadação de recursos, a venda da sua mão-de-obra, enquanto que o Estado para o cumprimento das suas obrigações, a obtém através da tributação do património dos particulares, sem contudo efetuar uma contraprestação equivalente ao montante arrecadado. É neste último sentido que desenhamos dissertar a nossa abordagem em sede da temática em apreço.

a) Direito financeiro público, direito tributário e direito fiscal

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 jurídicas⁴³.

Segundo a formulação de Elisa Rangel, “*a actividade do Estado e dos restantes entes públicos concretiza-se na realização de despesas e na arrecadação de receitas ou se quisermos, na obtenção, dispêndio, e afectação dos dinheiros públicos. O Estado adquire receitas, transforma essas receitas em despesas e essa actividade dá origem a um complexo de relações entre os particulares e os agentes do Estado (normas internas). São relações que, num Estado de Direito, e atenta de mais a mais a importância dos interesses em jogo, não podem deixar de encontrar-se submetidas a normas jurídicas*”⁴⁴.

Nesta senda, tendo em atenção as orientações doutrinárias supramencionadas, vale realçar que, se para Elisa Rangel o conjunto de normas jurídicas que regulam a obtenção, a gestão, dispêndio e o controlo dos meios financeiros, integram o ramo de direito que se denomina por *Direito Financeiro*⁴⁵, ou ainda um ramo de direito público que regula, mediante um regime próprio, a actividade financeira pública (de gestão e de controlo dos dinheiros públicos)⁴⁶; para outros, o

⁴³ Jónatas E.M. MACHADO,, Paulo Nogueira da COSTA, Osvaldo Lemos MACAIA, *Direito Fiscal Angolano*, 2ª edição, Petrony, Fevereiro, 2017, p. 13.

⁴⁴ Elisa Nunes RANGEL, *Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro*, 6 edição, Luanda, Abril, 2015, p. 71.

⁴⁵ *Ibidem*

⁴⁶ *Ibidem*

*conjunto de princípios e regras jurídicas que disciplinam a actividade financeira pública constitui o direito financeiro público, que é um dos ramos do direito administrativo especial*⁴⁷.

O Direito Financeiro nada mais é do que um ramo do direito que estuda e disciplina a actividade financeira do Estado sob o ponto de vista jurídico. A actividade financeira é guiada pelo direito financeiro, o qual a regula de maneira jurídica, investigando e analisando os fenómenos financeiros ligados a obtenção de dinheiro público que poderão ser objecto de tributos. Assim como na ciência das finanças, seu objecto material (actividade financeira do Estado) se desdobra em receita, despesa, orçamento e crédito público. Assim sendo, trata de orçamentos como um meio para fixar limites quanto às receitas e despesas no exercício financeiro de determinado período. Basicamente é a ciência que estuda e regulamenta não só a destinação do erário, mas também todo o ordenamento jurídico financeiro e as relações decorrentes da actividade financeira do Estado.

No mais, é importante ressaltar que o direito financeiro é um ramo do direito público e, por isso, deve sempre encontrar respaldo na Lei. Dessa forma, as normas consideradas de direito financeiro estabelecem formas, condições e delimitam a obtenção de receita e gasto do dinheiro público.

Segundo Luiz Júnior, *“Direito Financeiro é o ramo do Direito Público que estuda o ordenamento jurídico das finanças do Estado e as relações jurídicas decorrentes de sua actividade financeira e que se estabeleceram entre o Estado e o particular”*⁴⁸.

*O Direito Financeiro abrange um amplo sector constituído por normas que dispõem sobre receitas e despesas, sobre a coordenação entre elas, sobre a arrecadação de receitas, sobre a realização de despesas globais, sobre a sua contabilização e fiscalização. Excluem-se do Direito Financeiro, as receitas públicas de origem privada, cujas relações jurídicas são objectos de regulação de outros ramos de direito*⁴⁹.

No complexo de normas que integram o Direito Financeiro é habitual distinguir-se, em função do respectivo objecto, três zonas ou sectores: um primeiro sector, constituído por normas reguladoras da obtenção dos meios financeiros necessários à obtenção prossecução dos fins do Estado e de outros entes públicos, que formaria, o que se denomina *direito das receitas*, num segundo sector, que se denomina direito das despesas, reúnem-se as disposições reguladoras da

⁴⁷ Jónatas E.M. MACHADO, Paulo Nogueira da COSTA, Osvaldo Lemos MACAIA, *Direito Fiscal Angolano*, 2ª edição, Petrony, Fevereiro, 2017, p. 13.

⁴⁸ Rosa JUNIOR, Luiz EMYGDIO, *Manual de Direito Tributário*, Renovar, 2009, p. 34.

⁴⁹ Elisa Nunes RANGEL, *Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro*, 6 edição, Luanda, Abril, 2015, p. 71.

aplicação das receitas, e finalmente, num terceiro sector, alinham-se as normas referentes à administração fazendária (da fazenda pública)⁵⁰.

É, no quadro do direito das receitas que autonomizou-se o Direito Tributário, que, para algum sector da doutrina, é sinónimo de Direito Fiscal. Para outros autores, este ramo de direito é o complexo de normas relativo aos tributos ou receitas tributárias. Para aqueles que distinguem entre Direito Tributário e Direito Fiscal, este último integra o conjunto de normas que regula a incidência, o lançamento e a cobrança dos impostos⁵¹.

O Direito Tributário é, por seu lado, um ramo do direito financeiro, composto pelo conjunto de normas jurídicas que têm por seu objecto os tributos, tributos estes que entendidos como “*as 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*”⁵².

O Direito Tributário, por sua vez, corresponde a um sub-ramo do direito, pertencente ao género Direito Financeiro, que define como serão cobrados os tributos dos cidadãos para gerar receita para o Estado. Dessa forma, constitui um segmento do direito financeiro que tem como premissa a arrecadação de dinheiro público através de tributos para então compor o Erário e destinar tais verbas em políticas públicas para alcançar melhorias sociais. Portanto, o Direito Tributário regula as normas de criação, arrecadação e fiscalização das receitas de natureza tributária.

Rubens de Souza conceitua Direito Tributário como, “*ramo do Direito Público que rege as relações jurídicas entre o Estado e os particulares decorrentes de actividade financeira do Estado, no que se refere à obtenção de receitas que correspondem ao conceito de tributos*”. Já Hugo Machado considera “*O Direito Tributário como sendo o ramo do Direito que se ocupa das relações entre o fisco e as pessoas sujeitas às imposições tributárias de qualquer espécie, limitando o poder de tributar e protegendo o cidadão contra os abusos desse poder*”⁵³.

Trata-se, na verdade, do conjunto das leis reguladoras da arrecadação dos tributos (taxas, impostos e contribuição de melhoria), bem como de sua fiscalização. Regula as relações jurídicas estabelecidas entre o Estado e contribuinte no que se refere à arrecadação dos tributos. Cuida dos princípios e normas reactivas à imposição e a arrecadação dos tributos,

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*, 72.

⁵² Jónatas E.M. MACHADO, Paulo Nogueira da COSTA, Osvaldo Lemos MACAIA, *Direito Fiscal Angolano*, 2ª edição, Petrony, Fevereiro, 2017, p. 13.

⁵³ Rubens de SOUZA e Hugo MACHADO apud TORRES, Ricardo Lobo, *Curso de Direito Tributário*, 19ª Edição, Renovar, 2013, p. 97.

analisando a relação jurídica (tributária), em que são partes os entes públicos e os contribuintes, e o facto jurídico (gerador) dos tributos. O seu objecto é a obrigação tributária.

O sistema tributário é, na verdade, mais amplo do que o sistema fiscal. Nos termos da lei, existem três tipos de tributos: *os impostos, incluindo os direitos aduaneiros, as taxas e as contribuições especiais* (arts. 102.º e 103.º da CRA e art. 3.º, n.º 4, do Código Geral Tributário). Quando se fala em sistema fiscal tem-se em vista apenas o sistema de impostos, sem incluir os outros tipos de tributos. Esta distinção tem interesse prático, na medida em que a ela correspondem diferenças de regime jurídico⁵⁴.

Ao universo de normas jurídicas reactivas aos *impostos* (receitas coactivas unilaterais) dá-se o nome de *direito fiscal*⁵⁵.

Importa realçar que, a Constituição da República de Angola estabelece como finalidades do sistema fiscal *(i)* a satisfação das necessidades financeiras do Estado e demais entidades públicas, *(ii)* a realização da política económica e social e *(iii)* uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza nacional (art. 101.º da CRA). A estas, o Código Geral Tributário acrescenta ainda uma finalidade de estabilização financeira do Estado, mediante a diversificação das suas fontes de receita (art. 10.º, n.º 2).

Neste sentido de análise, resulta da CRA que o legislador ordinário fica vinculado a modelar o sistema de impostos de modo a garantir o adequado financiamento do Estado e demais entidades públicas, sem prejudicar o desenvolvimento económico do país e promovendo a igualdade entre os cidadãos através de uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza.

Todavia, a modelação do sistema fiscal, por si só, não gera desenvolvimento. O sistema fiscal é apenas um dos domínios em que os Estados concorrem entre si. Existem muitos outros, como os recursos naturais, a situação das finanças públicas, o ambiente regulatório, os níveis de corrupção, a segurança pública, as infra-estruturas de transporte e comunicação, o grau de industrialização, a possibilidade de economias de escala, a existência de massa crítica, a capacidade de criação e inovação, o nível de educação e saúde da população, as competências tecnológicas dos trabalhadores, a influência do inglês no comércio internacional, a dimensão do mercado, o respeito pelo Estado de Direito, etc. todos eles são factores determinantes do desenvolvimento económico dos Estados. O desenvolvimento económico só é possível se o

⁵⁴ Jónatas E.M. MACHADO, Paulo Nogueira da COSTA, Osvaldo Lemos MACAIA, *Direito Fiscal Angolano*, 2ª edição, Petrony, Fevereiro, 2017, pp. 13 e 14.

⁵⁵ *Ibidem*.

executivo canalizar os recursos para consolidar estes vários domínios, com especial relevo para a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais das populações⁵⁶.

b) Conceitos de Impostos

Segundo a formulação de Manuel Henriques Pereira, a noção moderna de imposto tem como ponto de partida a conhecida definição de Jeze, “*o imposto é uma prestação pecuniária, exigida aos particulares por via de autoridade, a título definitivo e sem qualquer contrapartida, com vista à cobertura dos encargos públicos*”. A ela foram introduzidos posteriormente alguns ajustamentos, designadamente para sublinhar a diversificação das finalidades do imposto: este deixou de ter como único objectivo a obtenção de receitas para ser progressivamente visualizado como instrumento de política económica e social⁵⁷.

De acordo J.L. Saldanha Sanches e João Taborda da Gama, “*imposto é uma prestação pecuniária, singular ou reiterada, que não apresenta conexão com qualquer contraprestação retributiva específica, exigida por uma entidade pública a uma outra entidade (sujeito passivo), utilizada exclusiva ou principalmente para a cobertura de despesas públicas*”. O imposto tem como conteúdo um dever de prestar, que surge pela simples verificação de um facto previsto na lei, dando origem a uma relação jurídica tributária⁵⁸.

Para Isménia Cauxeiro, “*imposto deve entender-se como uma prestação definitiva e unilateral, estabelecida por lei a favor de uma pessoa colectiva de direito público, para a realização de fins públicos, e que não constitui sanção de um acto ilícito*”⁵⁹.

Elisa Rangel considera o “*imposto como a figura típica das receitas tributárias*”. Segundo esta autora, os traços fundamentais do imposto são: *a)* é uma obrigação legal a favor de uma pessoa colectiva de direito público, cujo objecto é normalmente uma prestação patrimonial (já que, só marginalmente hoje, é possível encontrar-se casos de impostos pagos em espécie ou serviços); *b)* é uma receita definitiva (não provoca qualquer devolução ao particular, como é o caso do reembolso do capital emprestado, nem tem contrapartida em valor, como um preço); *c)* é uma receita com função não sancionatória (como a multa), nem compensatória (como a indemnização), nem compulsiva (como os juros de mora); *d)* é uma receita unilateral (por não implicar qualquer contrapartida específica, atribuída ao contribuinte, em virtude de uma relação concreta com bens

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Manuel Henriques de Freitas PEREIRA, *Fiscalidade*, Almedina, SA, Março, 2007, p. 13.

⁵⁸ J.L. Saldanha SANCHES e João Taborda da GAMA, *Manual de Direito Fiscal angolano*, Coimbra Editora, Julho, 2010, pp. 16 e 17.

⁵⁹ Isménia Junior CAUXEIRO, *Imposto – Tudo o que precisa saber*, Plural Editores, Junho, Luanda, 2016, p. 16.

ou serviços públicos como é o caso da taxa, ele tem apenas a contrapartida genérica do funcionamento dos serviços públicos estaduais); e) com vista à realização de fins públicos⁶⁰.

Já MACHADO, Jónatas E.M., COSTA, Paulo Nogueira Da, MACAIA e Osvaldo Lemos, *“os impostos são uma das espécies de tributos, a par com as contribuições especiais”*⁶¹.

De acordo com a definição de Teixeira Ribeiro citado por MACHADO, Jónatas E.M., COSTA, Paulo Nogueira Da, MACAIA e Osvaldo Lemos, “o imposto consiste numa prestação pecuniária, coactiva e unilateral, sem carácter de sanção, exigida pelo Estado com vista à realização de fins públicos”. Por seu lado, Sousa Franco considera como “traços fundamentais da figura do imposto como receita tributária”: (1) haver uma obrigação legal que tem por objecto uma prestação patrimonial; (2) ser uma receita definitiva; (3) ser uma receita com função não sancionatória e não compensatória; (4) ser uma receita unilateral⁶².

O n.º 5 do art. 3.º do Código Geral Tributário estabelece que os impostos são *“os tributos com natureza unilateral, em virtude da sua obrigação não constituir a contrapartida de qualquer prestação individualizada do Estado e demais entes públicos”*.

4. Implicações dos Tributos no Quadro das Autarquias Locais

A primeira nota bastante importante a considerar no quadro da questão em análise tem haver com a existência insuficiente de diplomas legais que estabelecem o regime jurídico financeiro das autarquias locais em Angola. Na verdade, para se abordar sem grandes sobressaltos a questão, consideramos indispensável que houvesse mais instrumentos normativos, para que em virtude dos quais se pudesse aferir com maior propriedade sobre a mesma.

Trata-se, na verdade, de uma questão bastante complexa e ao mesmo tempo virgem, se consideramos o quadro da jurisprudência doutrinal e legal de que se insere a questão, não obstante tal não implicar a sua não abordagem.

Desde já, a questão das implicações dos tributos no quadro das autarquias locais em Angola que aqui é trazido para a reflexão, coloca por um lado a necessidade de se saber sobre quais os tributos locais que poderão ser considerados verdadeiramente autárquicos, e, portanto serem exclusivo das autarquias locais, por um lado, e, por outro lado, até que ponto os tributos provindo de certas circunscrições administrativas autárquicas (como é o caso por exemplo das receitas petrolíferas e do diamante), ficarem ou não em parte ou no todo alocados na referida

⁶⁰ Elisa Nunes RANGEL, *Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro*, 6 edição, Luanda, Abril, 2015, pp. 258 e 259.

⁶¹ Jónatas E.M.MACHADO, Paulo Nogueira da COSTA, Osvaldo Lemos MACAIA, *Direito Fiscal Angolano*, 2ª edição, Petrony, Fevereiro, 2017, p. 15,

⁶² *Ibidem*.

Administração. Em nosso entender, tal desiderato resulta da imprecisão constitucional, mais ainda da insuficiência de normas jurídicas autárquicas capazes de responder tal questão.

Na verdade, não obstante tais deduções que circundam em sede da mesma, nem sempre é assim, pois que, implicações em torno do seu real entendimento são inúmeras, principalmente a nível da classe política e académica, porquanto a questão dos tributos autárquicos serem em relação as autarquias ou em relação ao Estado, passíveis de equívocos.

Pretendemos com isto dizer que, os tributos autárquicos enquanto realidades normativas, proporcionam infelizmente via de regra, na prática, incalculáveis debates acesos, porquanto é sempre passível por parte de muitos de interpretação de protecționismo, localismo ou mesmo uma preferência política realística do poder centralizado, em razão das dificuldades que se levantariam no que diz respeito à falta de experiência.

Conforme o artigo 213.º da CRA, a organização democrática do Estado ao nível local estrutura-se com base no princípio da descentralização político-administrativa, que compreende a existência de formas organizativas do poder local, precisamente as autarquias locais, por um lado. Por outro lado, a devolução e o processo de autarquização é orientada e suportada por excelência pelo princípio da autonomia local, que encontra a sua consagração nos termos dos artigos 214.º; 215.º e do 236.º al. k) do supracitado diploma, e, ao mesmo tempo, por força deste princípio, reconhece-se o direito e a faculdade das autarquias locais terem os seus próprios tributos locais, afim de melhor satisfazerem as necessidades específicas das populações locais de que se inserem.

Para responder a questão levantada, pensamos nós, pela interpretação que se faz quer de um modo geral na CRA e na Lei n.º 15/17, de 8 de Agosto, quer de um modo especial na Lei n.º 12/20, de 14 de Maio e na Lei n.º 13/20, de 14 de Maio ver artigo 12.º, os tributos das autarquias locais são os impostos, as taxas e as contribuições especiais, nos termos e limites que se impõe.

5. A Coordenação entre o Estado e as Autarquias Locais no âmbito da criação dos tributos autárquicos

No quadro da temática em apreço, importa antes demais considerar que, a primeira nota bastante importante que deve merecer atenção prende-se em saber em que medida o Estado difere-se da Administração local autónoma, ou ainda autárquica, isto é, se integram a mesma pessoa colectiva, se estão submetidas aos mesmos princípios e regras jurídicas, se estão adistrito ao mesmo regime jurídico, ou ainda, se prosseguem a mesma finalidade e se os seus órgãos e agentes têm as mesmas atribuições e competências.

Na verdade, trata-se de duas pessoas colectivas públicas que não se confundem, pois que, são totalmente discrepantes entre si, tem objecto de estudo diferente, usam meios diferentes e prosseguem fins também diferentes.

As Administrações autónomas, na verdade, não são instrumentos da acção do Estado, mas sim, formas autónomas de organização das populações locais residentes nas respectivas áreas. Constituem-se *debaixo para cima*, emanando das populações residentes, e *não de cima para baixo*, emanado do Estado - ao contrário do que sucede com os institutos públicos e com as empresas públicas⁶³.

Relevando o pano de fundo da questão, é preciso ficar claro que, não obstante a diferença existente entre estes dois tipos de pessoas colectivas públicas, existe uma correlação íntima entre elas, pois que, apesar do Estado prosseguir o interesse geral da colectividade e a autarquia prosseguir o interesse específico de uma determinada circunscrição administrativa, a verdade é que, ambas prosseguem o *interesse pública*.

Também, é preciso não perder de vista que, a autarquia no ordenamento jurídico angolano, emerge do quadro da organização democrática do Estado a nível local, por força do princípio da descentralização político-administrativa. É o que estabelece o artigo 213.º da Constituição conjugado com o artigo 3.º da Lei n.º 15/17, de 8 de Agosto, ao estatuir que "A organização democrática do Estado ao nível local estrutura-se com base no princípio da descentralização político-administrativa, que compreende a existência de formas organizativas do poder local", neste caso, autarquias locais.

Sem ferir a autonomia local com que se revestem as autarquias locais, é preciso que o Estado e as autarquias locais em sede da criação dos tributos locais coordenem os seus intentos, as suas políticas e vontades legislativas, de formas a se evitar conflitos de leis desnecessariamente. É preciso atender e priorizar o interesse público como valor supremo que justifica o emergir destas duas pessoas colectivas.

6. A Autonomia Tributária das Autarquias Locais

Como dito em outras paradas desta dissertação, pela exigência com que a temática se reveste, uma das primeiras notas por se decompor no quadro da sua abordagem é a de que a expressão autonomia tributária, resulta da autonomia local enquanto princípio norteador dos entes autárquicos.

⁶³ Diogo Freitas do AMARAL, ob. cit., p. 481.

Na formulação de José Nabais citado por Carlos Feijó, autonomia local “*é aquele poder ou faculdade de auto-normação próprio das pessoas colectivas territoriais para prosseguirem os fins das colectividades que lhes servem de substratos subjectivo*”⁶⁴.

Na senda de Maria Neves, autonomia local “*a capacidade das autarquias prosseguirem livremente a realização das suas atribuições através dos seus próprios órgãos e sob sua inteira responsabilidade*”⁶⁵.

Tradicionalmente, a autonomia local engloba as seguintes dimensões ou manifestações normativas⁶⁶:

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

Ora, a autonomia tributária que se traduz na capacidade e no direito das autarquias locais dentro do poder regulamentar criar normas (tributos) próprias para gerar receitas locais e efectuar despesas com vista a satisfação das necessidades das comunidades locais a que estão inseridas, é o que constitui, o âmago da questão em apreço.

Aqui, levanta-se a questão de se saber se as autarquias locais enquanto entes autónomos dependerá a criação das normas tributárias dos entes legitimados pelo Estado ou, se elas próprias no quadro das suas atribuições e competências podem criar, para se auto dirigirem.

Não obstante o papel interventivo do Estado, pela leitura com que se revestem as autarquias locais, se considerarmos o fundamento da sua emergência, exprimem pela sua aptidão em elaborarem regulamentos livremente aprovados no âmbito material dos próprios interesses locais. O poder regulamentar pode resultar de um imperativo constitucional ou legal.

A autonomia normativa implica a disposição por parte das autarquias locais de um poder ou faculdade regulamentar próprio, o qual, é exercido nos termos e limite da Constituição, das leis e

⁶⁴ Carlos FEIJÓ, *A Autonomia Local...*, p. 32.

⁶⁵ Maria José L. Castanheira NEVES. ob. cit., p. 9.

⁶⁶ Carlos FEIJÓ, *A Autonomia Local...*, ob. cit., pp. 39 e 40.

dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar. Existe, assim, uma área regulamentar própria que não necessita da existência prévia e específica de uma lei, ou seja, há a possibilidade de criação de regulamentos independentes⁶⁷.

No domínio dos seus próprios interesses, as autarquias locais podem elaborar e aprovar regulamentos cuja aprovação não está sujeita à autorização do legislador ou do executivo, a qual visa, não obstante a inexistência de um diploma legal específico, os legitimar para os tributos locais. As competências regulamentares que os órgãos das autarquias locais possuem e que lhes permitem tomar medidas de carácter geral e impessoal, são atribuídas pelo legislador.

Na perspectiva de José Nabais citado por Carlos Feijó, *trata-se, da primeira e principal dimensão da autonomia dos entes locais e traduz-se na “capacidade ou atributo das pessoas colectivas territoriais emanarem normas jurídicas não subordinadas à autorização legislativa, normas essas que visam a prossecução do interesse das comunidades e, por essa via, não carecem de uma habilitação prévia”*⁶⁸.

A análise do direito positivo constitucional demonstra que o poder de decisão das autarquias locais em matéria de receitas tributárias está fortemente enquadrado, isto é, há um poder juridicamente autónomo no que diz respeito à arrecadação de receitas e a realização de despesas.

O poder de decisão em matéria de receita tributárias esta ligada a faculdade de criação de receitas fiscais, como por exemplo impostos locais, taxas ou tarifas de prestação de serviços, de fixação da matéria colectável, e, fixação do montante da receita.

No ordenamento jurídico angolano, a autonomia tributária das autarquias locais pelo que se constata parece-nos vir a ser bastante limitada, uma vez que não obstante o poder regulamentar próprio, ainda assim, se trata de uma realidade embrionária por se efectivar, na qual, numa primeira fase o Estado poderá sustentar quase na totalidade os encargos materiais inerentes as autarquias locais, e só em momento aposteior, gradualmente, ir se exonerando das mesmas. No fundo, em princípio, será uma autonomia tributária formal ou limitada de que as autarquias locais poderão nos primeiros tempos da sua institucionalização efectiva se servir.

⁶⁷ Cfr. António XAVIER e Maria José Castanheira NEVES, ob. cit., p. 172 e ss, tratam a questão do conflito entre o princípio da reserva de lei parlamentar e o da descentralização.

⁶⁸ Carlos FEIJÓ, *A Autonomia Local...*, ob. cit., p. 40.

Conclusões

Em decorrência do estudo teórico efectuado, e, demonstrada a confiabilidade da escala da contextualização aplicada, que por virtude dos quais permitiu emanar informações e conhecimentos, o qual nos legitimou propor soluções ao problema dos tributos autárquicos em sede da institucionalização efectiva das autarquias locais em Angola, conclui-se o seguinte:

- O estudo das implicações dos tributos autárquicos no quadro da institucionalização das autarquias locais em Angola de que a Constituição e demais diplomas legais conexos a matéria plasma, serviram de ânimo para a elaboração da presente dissertação, a qual consideramos ser um ponto de partida para o estudo de um tema recente e pertinente, principalmente num contexto como nos tempos de hoje, em que a Reforma do Estado em prol da satisfação dos interesses das comunidades locais ganha palco;
- Tivemos a oportunidade de conviver com uma nova forma de interpretação das autarquias locais e do direito que o rege, inovador e voltado não apenas à parte legalista do nosso ordenamento jurídico, mas como também à parte proteccionista dos direitos, liberdades e interesses específicos das populações locais;
- Os tributos autárquicos constituem condição sem os quais a materialização efectiva e manutenção das autarquias locais não é possível, porquanto suportam a autonomia das autarquias locais;
- No quadro da jurisprudência doutrinal autárquica, precisamente sobre os tributos autárquicos, não existe uma posição pacífica e universalmente aceite se o Estado ou as autarquias locais como os únicos capazes de criarem tais receitas tributárias;
- Existe imprecisão constitucional no que tange a definição do tipo de tributos de que se pode criar pelas as autarquias locais em Angola.

Luanda, 27 de Maio de 2021
Américo Mariano

Referências Bibliográficas

Crispim CAMANGO, *Motivação e Avaliação do Desempenho do Servidor Público*, 1ª Edição, Luanda, Agosto, 2018.

Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 3º Edição, vol I, Almedina, Setembro, 2012.

N. J. V. A. D. Sousa, *Noções de Direito Administrativo*, 1ª. ed. Coimbra: Coimbra, 2011.

Carlos FEIJÓ e Cremildo PACA, *Direito Administrativo*, 4.ª Edição, Mayamba Editora: Luanda, Janeiro, 2015.

Juan Alfonso S. PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, Vol. I, Colección Ceura, Madrid, 1998.

Marcelo Ribelo de SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Lisboa, 1999.

Ascânio do NASCIMENTO, *Direito das Autarquias Locais em Angola: Análise ao Direito Constitucional Autárquico*, 1ª Edição, Casa das Ideias, Janeiro, Luanda, 2018.

Lazarino POULSON, *Autarquias Locais no Direito Angolano. Enquadramento e Perspectiva*, 1ª Edição, Cérebros Novos, Abril, Luanda, 2018.

Vital MOREIRA, *Administração Autónoma e Associação Pública*, Coimbra Editora, 2003.

Carlos FEIJÓ, *A Autonomia Local e a Organização do Poder Territorial em Angola*, Casa das Ideias, Luanda, 2012.

Celestino Carlos KALANJA, *Direito das Autarquias e Administração Local em Angola*, Imprensa Nacional-EP, 1ª Edição, Julho, 2019.

Lazarino POULSON, *Autarquias Locais e Autoridades Tradicionais no Direito angolano*, Casa das Ideias, Divisão Editorial, Lda, 1ª Edição, Janeiro, 2009.

José Melo ALEXANDRINO, "O Poder Local na CRA", in Curso de Pós Graduação em Políticas Públicas e Governação Local.

Ferreira, A. B. H. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2ª edição. Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 1986. pág. 1712. Ver também Bandeira, Milton. Direito Tributário. In: Flávia Cristina (org.). Exame da OAB. Salvador: Jus PODIVM, 2012.

Jónatas E.M. MACHADO,, Paulo Nogueira da COSTA, Osvaldo Lemos MACAIA, *Direito Fiscal Angolano*, 2ª edição, Petrony, Fevereiro, 2017.

Elisa Nunes RANGEL, *Lições de Finanças Públicas e de Direito Fianceiro*, 6 edição, Luanda, Abril, 2015.

Rosa JUNIOR, Luiz EMYGDIO, *Manual de Direito Tributário*, Renovar, 2009.

Ricardo Lobo TORRES, *Curso de Direito Tributário*, 19ª Edição, Renovar, 2013.

Manuel Henriques de Freitas PEREIRA, *Fiscalidade*, Almedina, SA, Março, 2007.

J.L. Saldanha SANCHES e João Taborda da GAMA, *Manual de Direito Fiscal angolano*, Coimbra Editora, Julho, 2010.

Isménia Junior CAUXEIRO, *Imposto - Tudo o que precisa saber*, Plural Editores, Junho, Luanda, 2016.

Diplomas Legais

Constituição da República de Angola

Código Geral Tributário

Lei n.º 15/17, de 8 de Agosto – Lei Orgânica do Poder Local

Lei n.º 12/20, de 14 de Maio, Regime das Taxas da Autarquias Locais

Lei n.º 13/20, de 14 de Maio, Regime Financeiro das Autarquias Locais

SOBRE O AUTOR:



Américo Ernesto MARIANO

É Licenciado em Direito.

Mestre em Direito Aduaneiro e Legislação Tributária Aplicada

Pós-graduado em Políticas Públicas e Governação Local

Consultor Fiscal e Tributário

Advogado Estagiário

Correio eletrónico: marcosmariano50@hotmail.com