

# CONTRIBUTO DO IMPOSTO PREDIAL AUTÁRQUICO COMO FONTE DE RECEITAS PRÓPRIAS DO ORÇAMENTO MUNICIPAL: CASO DO MUNICÍPIO DE LICHINGA (2011 - 2013)

Elias Cruela

Nelson David Bechane Chapananga

Universidade Católica de Moçambique, Faculdade de Agricultura

[nchapananga@uvm.ac.mz](mailto:nchapananga@uvm.ac.mz)

## Resumo

A Constituição da República de Moçambique (CRM) e a Lei das Finanças Autárquicas estabelecem que as Autarquias Locais devem possuir recursos financeiros necessários para a realização das actividades que lhes são atribuídas. É neste âmbito que o processo de descentralização preconiza a transferência de algumas competências do Estado para as Autarquias Locais, incluindo as competências tributárias sobre alguns impostos. Todavia, observa-se que, geralmente, as Autarquias Locais não conseguem atingir 30% das receitas globalmente planificadas num determinado ano fiscal. Neste contexto, com o presente artigo procuramos analisar a eficácia do Imposto Predial Autárquico (IPRA) na arrecadação de receitas do orçamento autárquico do Município de Lichinga. A escolha do IPRA foi motivada pelo facto do mesmo ser passível de ser arrecadado em qualquer Autarquia, independentemente do seu nível de desenvolvimento. O estudo foi possível graças ao uso do método descritivo, com ênfase qualitativo, e para a recolha de dados serviu-se da análise documental e da entrevista aos quadros séniores na área financeira da Autarquia. Como resposta da questão fundamental do estudo verificou-se que o IPRA, no geral, não foi eficaz para a arrecadação de receitas para o orçamento autárquico, pois, em relação à receita total, o IPRA participou com cifras muitíssimo baixas, sendo, 0,12% em 2011, 0,26% em 2012 e 0,07% em 2013, e tendo como média, 0,15% das receitas totais dos três anos estudados.

**Palavras-Chaves:** Autarquia Local, Orçamento, IPRA, eficiência.

## Abstract

The Constitution of the Republic of Mozambique (CRM) and the Municipal Finance Law provide that Local Authorities must have financial resources to carry out the activities assigned to them. It is in this context that the decentralization process relates for the transfer of some state powers to Local Authorities, including the tax powers of some taxes. However, it is observed that, generally, the Local Authorities fail to reach 30% of revenues globally planned for a given tax year. In this context, the present paper will analyze the effectiveness of the Municipal Property Tax (IPRA) in the collection of municipal budget revenues of the City of Lichinga. The choice of IPRA was motivated by the fact that the same is likely to be raised in any Municipality, regardless of their level of development. The study was made possible by the use of the descriptive method with qualitative approach, and data collection has used the document analysis and interview to senior's frames in the financial area of the Municipality. In response the key question of the study it was found that the IPRA, overall, it was not effective for the collection of revenue for the municipal budget, as compared to total revenue, the IPRA participated with extremely low numbers, being 0, 12% in 2011, 0.26% in 2012 and 0.07% in 2013, and with the average of 0.15% of total revenue the three years studied.

**Key Words:** Local Authority, Budget, IPRA, efficiency.

## Introdução

O Estado pode desenvolver por si mesmo as actividades administrativas que a constituição lhe confere, ou pode prestá-las através de outros sujeitos. Nesta segunda hipótese, o Estado ou transfere a particulares o exercício de certas actividades que lhe são próprias, ou então cria outras pessoas a ele vinculadas, concebidas para desempenhar algumas actividades. Este fenómeno de transferência das actividades do ente central para outras entidades, dá-se o nome de descentralização.

Moçambique introduziu a descentralização administrativa a partir de 1998, com a criação das Autarquias Locais (AL), para a aproximação da Administração Pública aos cidadãos, tornando-a mais eficiente e eficaz na solução dos problemas locais.

A Autarquia Local, sendo um meio de promoção do desenvolvimento local, necessita de recursos financeiros para financiar as suas actividades, autonomamente, reduzindo a sua dependência financeira ao Estado.

Neste contexto, o Estado aprovou a Lei 11/97, de 31 de Maio, que estabelece o regime jurídico-legal das finanças e do património das autarquias que, mais tarde, foi alterada pela Lei 1/2008, de 16 de Janeiro.

Ora, este artigo se propõe debruçar sobre o tema “contributo do Imposto Predial Autárquico como fonte de receitas próprias do orçamento municipal: caso do Município de Lichinga (2011 - 2013)”, um tema novo e pouco explorado, uma vez que não foram encontradas obras que tratam da cobrança do IPRA no Município de Lichinga. Contudo, autores como Guimarães (2010) e Weimer (2012), nos seus estudos sobre sistemas tributários autárquicos, espelham o fraco contributo do IPRA nas receitas autárquicas.

Por outro lado, o tema é actual, porquanto, o aumento da base tributária das autarquias e a sua sustentabilidade constitui uma prioridade a partir do momento em que o Estado iniciou o processo de transferência de algumas competências para as autarquias.

O estudo parte da seguinte questão problemática: em que medida o IPRA contribuiu como fonte de receitas próprias para o orçamento autárquico do Município de Lichinga, entre 2011 e 2013?

Para facilitar a sua resposta estabeleceu-se como objectivo geral, analisar a eficácia do Imposto Predial Autárquico na arrecadação de receitas do orçamento autárquico do Município de Lichinga, e como objectivos específicos: descobrir o potencial tributário do IPRA existente no Município de Lichinga; descobrir o grau de participação do IPRA no conjunto das receitas próprias do orçamento da Autarquia e analisar a capacidade institucional do Município para a administração do IPRA.

## **Contextualização bibliográfica**

### **Teorias da organização administrativa do Estado Moçambicano**

O estudo da eficácia do imposto predial autárquico, como uma manifestação prática da descentralização das atribuições e competências administrativas do Estado para as Autarquias Locais, no âmbito da actividade financeira do Estado, remete-nos à necessidade de análise, ainda que breve, da organização administrativa do nosso País, a luz das teorias existentes.

Os sistemas de concentração/desconcentração, centralização/descentralização constituem a base teórica desta análise.

Segundo Amaral (2010, p. 658), concentração de competências ou administração concentrada é o sistema em que o superior hierárquico mais elevado é o único órgão competente para tomar decisões, ficando os subalternos limitados às tarefas de preparação e execução das decisões daquele.

Quanto à desconcentração de competências, ou administração desconcentrada, Freitas do Amaral(2010) afirma que se trata de um sistema em que o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais, todavia, permanecem, em regra, sujeitos à direcção e supervisão daquele.

Os conceitos de centralização e descentralização podem ser definidos no plano jurídico ou no plano político-administrativo, sendo os seus significados distintos.

Segundo Amaral (2010, pp. 693-696),

No plano jurídico, a centralização é o sistema em que todas as atribuições administrativas de um dado país são por lei conferidas ao Estado [...]. A descentralização é o sistema em que a função administrativa está confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais, designadamente, as autarquias. No plano político-administrativo, diz-se que há centralização quando os órgãos das Autarquias Locais são livremente nomeados e demitidos pelos órgãos do Estado, quando devam obediência ao governo ou ao partido único, ou quando se encontrem sujeitos a uma ampla tutela de mérito.

Diz-se que há descentralização, no plano político-administrativo, quando os órgãos da Autarquia Local são livremente eleitos pelas respectivas populações, suas atribuições e competências são consideradas, por lei, como independentes, e quando são sujeitas a formas atenuadas de tutela administrativa, mormente, o controle da legalidade.

Para este autor, a descentralização político-administrativa é a mais completa do que a descentralização jurídica, uma vez que esta última pode encobrir, na prática, a centralização político-administrativa.

De acordo com Cistac (2001, p.22), "o conceito da descentralização administrativa está ligado a existência de pessoas colectivas territoriais, as quais são atribuídas certos interesses locais e que os seus órgãos estão dotados de autonomia, podendo actuar livremente no desempenho dos poderes legais apenas sujeitos a fiscalização da legalidade dos seus actos pelos tribunais".

No nosso entendimento a criação das Autarquias Locais em Moçambique, tomou a forma de descentralização político-administrativa, uma vez que os seus órgãos são eleitos pelas respectivas populações, as suas atribuições e competências são independentes, e sujeitas apenas ao controle de legalidade e, excepcionalmente de mérito, em casos expressamente previstos por lei.

## **Breves considerações sobre o Imposto**

### **Conceito do Imposto**

A forma normal de financiamento do Estado contemporâneo é o imposto, sobre o qual se ocupa o Direito Fiscal ou Direito Tributário como seu cerne.

Vários autores definem o que seja imposto, porém, neste artigo vamos compartilhar apenas dois conceitos doutrinários e um legal, como se vem abaixo.

Segundo Waty (2013), o imposto é uma prestação coactiva, patrimonial, positiva, definitiva, não sinalagmática, sem carácter de sanção, estabelecida por lei, a favor duma entidade pública ou com funções públicas, para a satisfação de necessidades públicas e redistribuição de riqueza, independente de qualquer vínculo anterior.

Para Ibraimo (2000, p.40), o imposto é "uma prestação coactiva, pecuniária, definitiva e unilateral, estabelecida por lei, sem carácter de sanção, a favor do Estado, para a realização de fins públicos".

Legalmente os impostos são prestações obrigatórias, avaliáveis em dinheiro, exigidas por uma entidade pública, para a prossecução de fins públicos, sem contraprestação individualizada, e cujo

facto tributário assenta em manifestações de capacidade contributiva, devendo estar previstos no nº 2 do art. 3 da Lei 2/2006, de 22 de Março, Lei Geral sobre Tributação.

Quanto a explanação dos elementos constantes destes conceitos, deixamos que o leitor tenha o prazer de consultar a obra de Waty (2013) ou outras obras, uma vez que não constitui pressuposto do nosso estudo.

## Objectivos do imposto

Segundo Waty (2013), o imposto tem por objectivo a justa repartição da riqueza e dos rendimentos, e a diminuição das desigualdades sociais.

Por outro lado, a lei de Bases do Sistema Tributário (Lei 2/2006 de 22 de Março) estabelece três objectivos do imposto, quais sejam: a) **Objectivo fiscal**: obtenção de receitas para a satisfação das necessidades financeiras do Estado; b) **Objectivo social**: repartição justa da riqueza e dos rendimentos e a diminuição das desigualdades sociais e c) **Objectivo económico**: combater a inflação, obter a seletividade do consumo, proteger as indústrias nacionais e incentivar a poupança e o investimento.

Nesta perspectiva, pode-se considerar que a cobrança do Imposto Predial Autárquico enquadra-se no objectivo de obtenção de receitas para a satisfação das necessidades financeiras do Estado.

## Tipologia dos impostos

Segundo Ibraimo (2000), os impostos podem ser classificados de acordo com vários tipos, segundo o critério escolhido. Alguns destes tipos e os critérios da sua classificação são os seguintes:

Quanto ao âmbito de aplicação territorial temos os *Impostos Nacionais*, cuja aplicação é de âmbito nacional (ex: IRPS) e os *Impostos locais*, de aplicação local (ex: IPRA, IPA).

Quanto à afectação da receita encontramos os *impostos de âmbito nacional* (ex: IRPC) e os *impostos de nível local ou municipal* (ex.: IPRA, IASISA).

Quanto ao seu objecto ou matéria colectável destacamos os *Impostos sobre rendimento* (ex: IRPC, IRPS, imposto especial sobre jogos de azar); os *Impostos sobre consumo* (ex: IVA, Direitos Aduaneiros) e os *Impostos sobre o Capital/Património* (ex: imposto de consumos específicos).

Ainda baseando-se no critério acima, os impostos podem ser *directos*, se incidem sobre a matéria coletável e os contribuintes são determináveis (ex.: IPRA) ou *indirectos*, quando incidem sobre o património ou rendimento utilizado e os contribuintes não são determináveis (ex.: IVA).

Os impostos também podem-se classificar em reais ou pessoais; proporcionais, progressivos, degressivos ou regressivos.

## O IPRA no Sistema Fiscal moçambicano

O Imposto Predial Autárquico (IPRA) é um imposto indireto e local, integrado no Sistema Tributário Autárquico, que incide, objetivamente, sobre o valor patrimonial dos prédios situados no território da respetiva Autarquia. Entendendo-se como prédio urbano, toda a infraestrutura incorporada no solo urbano da Autarquia (art.º 55 da Lei 1/2008, de 16 de Janeiro e art. 35 do Decreto 63/2008, de 30 de Dezembro).

De acordo com a Lei das Finanças Autárquicas e do Decreto 63/2008, que aprova o Código Tributário Autárquico, o valor de mercado de um prédio estima-se considerando os seguintes critérios: Valor / preço base da construção do prédio por m<sup>2</sup>; Área Bruta da Construção (edifício e terreno); Coeficiente de Afetação (conforme o uso a que se destina, habitação, ou outros fins); Coeficiente de Localização (rural, periurbano, urbano etc.); e Coeficiente da Antiguidade.

A avaliação ou a atualização do valor do prédio deve ser feita na base do regulamento aprovado pelo Decreto 61/2010, de 27 de Dezembro, que institui os mecanismos de determinação e correção do valor patrimonial dos prédios urbanos. Este decreto estabelece que o valor patrimonial constante do cadastro fiscal constitui a base de tributação, e deve ser determinado mediante dois procedimentos:

- a) Declaração feita pelo proprietário do prédio, cuja aceitação pela Administração Fiscal Autárquica, fica dependente da correção, por comparação com o valor calculado usando a fórmula apropriada; ou,
- b) Calculado pelo Conselho da Autarquia Local, nos casos em que não há declaração do proprietário.

A lei estipula uma alíquota anual de 0,4 % do valor patrimonial para prédios de habitação e de 0,7% para edifícios destinados ao comércio, indústria, armazenamento e outros fins de exercício profissional.

De acordo com a lei que aprova o código tributário autárquico, ao nível de cada Autarquia deve funcionar uma comissão de avaliação, subordinada directamente ao Presidente do respectivo Conselho, que tem por funções: a) apurar os valores patrimoniais dos prédios urbanos; b) realizar a

revisão dos valores patrimoniais; c) elaborar o relatório de avaliação dos prédios urbanos; e d) encaminhar o relatório de avaliação de prédios urbanos aprovado aos órgãos interessados, nomeadamente a Administração Fiscal Autárquica.

São isentos do pagamento do IPRA, nos termos da lei nº1/2008, de 16 de Janeiro: o Estado; as associações humanitárias e outras entidades sem fins lucrativos que exercem, no território da Autarquia, actividades de relevante interesse público; os Estados estrangeiros, relativamente aos prédios destinados exclusivamente a sede da missão diplomática ou consular, quando haja reciprocidade de tratamento; e a própria Autarquia e qualquer dos seus serviços, ainda que personalizados.

Também são isentos, os novos edifícios habitacionais, durante um período de cinco anos, a contar da data da licença de habitação em nome do proprietário.

O Imposto Predial é liquidado anualmente pelo respectivo Conselho da Autarquia em verbetes de lançamento e posterior extracção de conhecimentos de cobrança que são entregues ao Recebedor para efeitos de cobrança.

O pagamento do IPRA é feito em duas prestações iguais de valores não inferiores a 400,00MT, com vencimentos em Janeiro e Junho.

## **Eficácia do Sistema Tributário Autárquico**

Tristão (2003, p. 171), estudou a Administração Tributaria dos Municípios Brasileiros, e concluído que, o imposto sobre a propriedade é um dos mais adequados para a tributação municipal, mas é também um dos mais difíceis de administrar, devido ao grande número de contribuintes e às dificuldades encontradas na avaliação dos imóveis, que requer uma máquina burocrática eficiente e cadastros informatizados.

Beires, at all. (2012, p. 36), analisando a importância do cadastro na administração tributária portuguesa, afirmam que “o cadastro nasceu e há-de servir sempre como base fundamental para a localização e delimitação dos prédios, que permitam uma avaliação equilibrada e justa para efeitos fiscais, para quantificar o seu valor patrimonial e, correspondentemente, quantificar o imposto predial a pagar todos os anos”.

O posicionamento destes autores converge quanto a importância que a tributação de imóveis tem para o aumento da capacidade de colecta de receitas próprias dos municípios. Apontam, contudo, a

necessidade de gestão criteriosa dos cadastros fiscais prediais, pois são o elemento essencial para a eficácia da arrecadação.

Guimarães (2010) analisou a eficácia do sistema tributário autárquico do Município de Maputo no período compreendido entre 2006 e 2009, e concluiu que, a falta de base de dados sobre potenciais contribuintes, a ambiguidade da legislação, os deficientes mecanismos de cobrança e fiscalização dos impostos a serem cobrados, e a transferência de responsabilidade do governo central para os governos locais sem o correspondente aumento da base tributária, condicionam a captação de receitas próprias e, conseqüentemente, o fortalecimento do Sistema Tributário Autárquico.

Por sua vez, Weimer (2012, p. 368), analisou o desempenho do IPRA, como base tributária das autarquias moçambicanas, concluiu que, o desajustamento dos valores prediais, em muitos casos sem actualização desde o tempo colonial, a posse da base de dados pela Direcção de Finanças na Província, a ausência de meios coercivos eficientes, constituem os maiores desafios para a sua cobrança por parte das autarquias.

## **Contextualização metodológica**

### **Metodologia**

Segundo Canastra Fernando, et al. (2012, p. 18), metodologia é “o conjunto de métodos e técnicas utilizadas para a execução de uma pesquisa”.

Para Marconi e Lakatos (2003, p. 83), “método é o conjunto de actividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objectivo – conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões da ciência”.

Para a realização da presente pesquisa optou-se pelo método descritivo, com enfoque qualitativo. Segundo Gil (2007, p. 44) a pesquisa descritiva tem como objectivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenómeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Uma das suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de colecta de dados.

O processo descritivo serviu de base para descrever e explicar o funcionamento e as deficiências do Imposto Predial Autárquico como fonte de receitas do Município de Lichinga.



Para a recolha de dados foram usadas duas técnicas, nomeadamente a análise documental e a entrevista.

A técnica de análise documental consistiu na recolha e tratamento de informações a partir do relatório anual das actividades (PES 2013) e contas de gerência do Município de Lichinga, referentes ao período que vai desde 2011 a 2013, período que coincide com o horizonte temporal do estudo

Enquanto que a entrevista semi-estruturada, focalizada, isto é, aquela que usa um roteiro de tópicos relativos ao problema que se vai estudar e o entrevistador tem a liberdade de fazer perguntas que quiser (Lakatos e Marconi, 2003, p.197), foi usada à três funcionários do Conselho Municipal, previamente seleccionados de acordo com as funções que desempenham no âmbito da administração tributária, nomeadamente o Dr. Geraldo Milanze ( Vereador das Financas), Arde Ali Bonomar Maia (Director do Departamento de Administracao e Financas) e o Sr. Dinis Issa (Recebedor), foram submetidos a entrevista, e os seus depoimentos recolhidos através de um instrumento de gravação de som.

Por questões de ética e em cumprimento da vontade dos entrevistados, seus nomes não foram relacionados com as respostas específicas, tendo sido identificados apenas pelas abreviaturas E1, E2, e E3 (1º Entrevistado, 2º Entrevistado e 3º Entrevistado).

Para a análise de dados recorreu-se a dois modelos, nomeadamente, o modelo matemático-estatístico e o de análise de conteúdo das entrevistas defendidos por Quivy & Campenhoudt (2003, pp.224 e 230). O primeiro foi adequado para o estudo das correlações entre fenómenos susceptíveis de serem exprimidos por variáveis quantitativas, e o segundo foi usado para confrontar os dados colhidos durante as entrevistas e os dados estatísticos como forma de os distanciar em relação as interpretações espontâneas e carregadas de sentimentos afectivos por parte do investigador e dos entrevistados.

## **Características gerais da Cidade de Lichinga**

A Cidade de Lichinga (designação conferida pelo Decreto 10/76, de 13 de Marco, e Lei 6/78, de 22 de Abril), outrora Vila Cabral, assim chamada desde a independência do País, é a Capital Provincial do Niassa, uma província situada no extremo noroeste de Moçambique. Trata-se de uma Cidade de categoria C (resolução 7/87, de 25 de Abril).

Tem como limites o rio Sambula e a localidade de Lussanhando, a Noroeste; os Postos Administrativos de Lione e Meponda, a Oeste; e o Posto Administrativo de Chimbonila, a Sul. Com uma área aproximada de 290km<sup>2</sup>, e 10 Km de raio (Guambe, 2002, p. 273).

Segundo projecções demográficas do INE para o ano de 2011, citado pela ANAMM (2009, p.6) a Cidade de Lichinga tem uma população estimada em 177.886 habitantes, e uma densidade populacional de 693.2 habitantes/Km<sup>2</sup>. A taxa de crescimento populacional efectivo e natural estimava-se em 3,9% e 2,7%, respectivamente (ANAMM, 2009).

Administrativamente, a Cidade de Lichinga está dividida em 15 Bairros residenciais, agrupados em 4 Postos Administrativos Urbanos, a saber: Posto Administrativo de Sanjala, Posto Administrativo de Chiuáua, Posto Administrativo de Messenger e o Posto Administrativo de Lulimile.

A Cidade de Lichinga tem a governação autárquica desde 1998, aquando da criação dos primeiros 33 municípios da história de Moçambique independente. Desde então, 3 edis dirigiram o governo municipal, nomeadamente, Cristiano Paulo Taimo (1998 a 2007), AugustoLuís Bonomar Assique (2007 a 2013) e Saíde Amido (eleito para o quinquénio 2014/2018).

A Cidade de Lichinga tem características económicas essencialmente agrícolas, possuindo diversas pequenas indústrias de processamento primário de produtos agrícolas, pequeno comércio e serviços, uma rede de infra-estruturas ainda incipiente (Guambe, 2002, p.275).

Em termos de organização, o Conselho Municipal de Lichinga funciona com um Gabinete do Presidente do Conselho Municipal e oito vereações, sendo a vereação de Administração e Finanças responsável pela área de administração tributária, que conta com 3 funcionários, dois dos quais 2 com formação de nível médio e um de nível superior. Todos não possuem formação técnico-profissional ou académica específica da área de fiscalidade, sendo que para o exercício das funções, os técnicos foram submetidos a formação de curta duração, ministrada pela Direcção Provincial das Finanças do Niassa.

## **Apresentação, análise e discussão de dados**

### **Previsão e cobrança de IPRA**

A análise feita sobre as contas de gerência do Município relativas aos anos de 2011 a 2013 e o relatório anual do Plano de Actividade de 2013 no concernente a previsão e cobrança de receitas, permitiu constatar que no período em questão, o Município planificou a receita a cobrar no âmbito de IPRA nos montantes de 1.500.000MT, 1.000.000MT e 400.000MT, respectivamente em 2011, 2012 e 2013.

Conforme se pode notar no quadro abaixo, sobre os montantes planificados, foram cobrados 82.200MT, 206.800MT e 66.800MT, respectivamente, correspondendo a taxa de realização de 5,5, 20,7 e 16,7 por cento. Nesse mesmo período, constatou-se o decréscimo dos valores previsionais do IPRA de um ano para outro, o que se justifica pelo facto de não existir um cadastro fiscal Municipal, na base do qual se deveria realizar a planificação do imposto.

**Tabela 1 : Previsão inicial e cobrança do IPRA entre 2011 e 2013, em Milhares de Meticais.**

**Município de Lichinga**

Designação	2011	2012	2013
Previsão indicial	1,500.0	1,000.0	400.0
Previsão final/cobrança	82.2	206.8	66.8
Realizado em %	5.5	20.7	16.7

**Fonte:** adaptado a partir das contas de gerência.

A partir dos dados constantes da tabela 1, podemos estimar a eficácia do IPRA no Município de Lichinga, presumindo que as previsões da cobrança do imposto em cada ano correspondem ao seu potencial, usando para o efeito a metodologia proposta por Weimer (2012). O quadro analítico abaixo demonstra os cálculos feitos:

**Tabela 2: Cálculo do esforço tributário e do potencial não utilizado do IPRA**

Indicadores	2011	2012	2013	Média
Potencial do IPRA (BT.TT)	1,500.0	1,000.0	400.0	966.6
IPRA cobrado (Receita)	82.2	206.8	66.8	118.6
% do Esforço Tributário ( ET = R/BT.TT)	5.5	20.7	16.7	12.3
%Potencial não utilizado (PNU = 1-ET)	94.5	79.3	83.3	87.7

**Fonte:** elaboração própria.

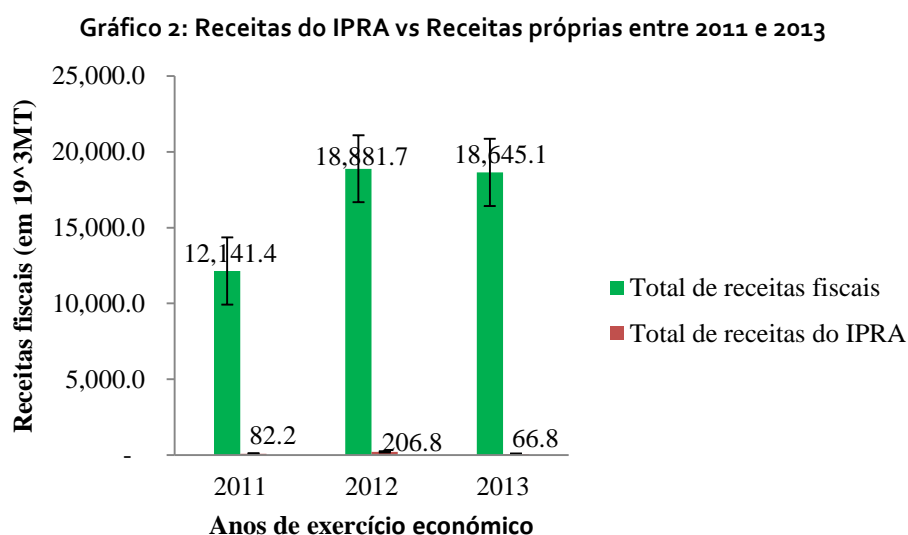
A tabela mostra que o esforço tributário do IPRA, que é a relação entre a receita efetivamente cobrada proveniente desta fonte e o potencial total, situou-se em 5,5%, em 2011; 20,7%, em 2012; 16,7% em 2013, com a média dos três anos situada em 12,3%.

Por este nível de cobrança, resultou um potencial não utilizado do IPRA de 94,5%, em 2011, 79,3%, em 2012, 83,3% em 2013, e a médias de 87,7%.

Estes resultados confirmam as teorias segundo as quais, a arrecadação dos impostos nos Municípios está a quem do potencial existente; o potencial inexplorado da base tributária própria das autarquias moçambicanas ronda entre 50% e 90%, dependendo dos instrumentos; o potencial tributário autárquico menos explorado ocorre nos impostos relacionados com os edifícios e as suas transacções, nomeadamente o IPRA e o IASisa (Weimer (2009, p.381).

## Quota do IPRA nas receitas próprias

Para a compreensão do grau de participação do IPRA no conjunto das receitas do Município, foram recolhidos e trados dados que permitiram chegar a seguinte constatação: No período em análise, o Município de Lichinga arrecadou receitas próprias, representadas por Impostos e Taxas no montante total de 12.141,4 mil Meticais em 2011, 18.881,7 mil Meticais em 2012, e 18.645,1 mil Meticais em 2013. Destes montantes as receitas do IPRA representaram 0.7; 1.1 e 0.4 por cento, respectivamente. A média do contributo do IPRA no conjunto das receitas próprias do Município ronda em 118,6 mil meticais, em valores absolutos e em 0,7%, em valores relativos. O gráfico abaixo explicita o conteúdo desta constatação. De referir que no gráfico as barras correspondentes ao IPRA são quase invisíveis, excepto os respectivos índices, o que comprova a insignificância do contributo desta fonte nas receitas próprias do Município.



## Arrecadação de receitas por fontes de receita do orçamento autárquico

Para o aprofundamento do conhecimento do comportamento do IPRA como fonte de receitas, procedeu-se a uma análise comparativa dos valores arrecadados em todas as fontes no período em

referência através da tabela abaixo. A análise foi feita respeitando-se a estrutura das fontes de receitas adotada pelo Conselho Municipal e constante do Relatório das actividades (PES 2013).

**Tabela 4 : Arrecadação de receitas por fonte de receitas entre 2011 e 2013 em 10<sup>^3</sup> MT**

Designação	2011		2012		2013		MÉDIA	
	REALIZADO	%	REALIZADO	%	REALIZADO	%	VALOR	%
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)
<b>RECEITAS PRÓPRIAS:</b>	<b>12,141.4</b>	<b>18.23</b>	<b>18,881.7</b>	<b>23.34</b>	<b>18,645.1</b>	<b>19.23</b>	<b>16,556.07</b>	<b>20.3</b>
IPRA	82.2	0.12	206.8	0.26	66.8	0.07	118.60	0.15
OUTROS IMPOSTOS E TAXAS	12,059.2	18.1	18,674.9	23.1	18,578.3	19.2	16,437.47	20.1
<b>OUTRAS RECEITAS:</b>	<b>54,442.5</b>	<b>81.8</b>	<b>62,024.9</b>	<b>76.7</b>	<b>78,315.5</b>	<b>80.8</b>	<b>64,927.63</b>	<b>79.7</b>
FCA	23,131.4	34.7	27,865.6	34.4	34,838.2	35.9	28,611.73	35.0
FUNDO DE INVESTIMENTO	12,204.0	18.3	14,036.8	17.3	22,351.2	23.1	16,197.33	19.6
FUNDO DE ESTRADAS	8,033.8	12.1	8,224.8	10.2	10,187.1	10.5	8,815.23	10.9
RECEITAS CONSIGNADAS	133.3	0.2	144.3	0.2	-	0.0	92.53	0.1
PERPU	10,940.0	16.4	11,753.4	14.5	10,939.0	11.3	11,210.80	14.1
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>66,583.9</b>	<b>100.0</b>	<b>80,906.6</b>	<b>100.0</b>	<b>96,960.6</b>	<b>100.0</b>	<b>81,483.70</b>	<b>100.0</b>

**Fonte:** Adaptado do PES 2013

A tabela acima deve ser lida da seguinte: A coluna (a) representa as fontes de receitas bem como os seus agrupamentos em receitas próprias e receitas subvencionadas ou transferências do governo central. As colunas (b), (d) e (f) contém valores de receitas cobradas por fonte de receita, para cada ano em referência. As colunas (c), (e) e (g) contém percentagens da receita de cada fonte em relação ao total da receita arrecadada em cada ano. As colunas (h) e (i) representam as médias dos três anos, em valor e em percentagem, respectivamente.

Assim, as principais fontes de receita são o IPRA e outros impostos e taxas, que formam o subgrupo denominado receitas próprias. O segundo subgrupo denominado "outras receitas", também conhecidas por receitas subvencionais, é constituído pelo Fundo de Compensação Autárquico (FCA), Fundo de Investimento de Iniciativas Locais (FIIL), Fundo de Estradas (FE), Receitas Consignadas e pelo Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (PERPU).

O quadro mostra que a participação do IPRA no conjunto das receitas totais do orçamento foi de 0,12% em 2011, 0,26% em 2012 e 0,07% em 2013, com uma tendência marcadamente decrescente. A taxa média anual de participação do IPRA foi de 0,15%.

Por outro lado, pela análise dos dados, verificou-se que as receitas provenientes da subvenção do Governo Central ao Município representaram em média cerca de 80% do total das receitas do Município, o que demonstra uma grande dependência da Autarquia ao poder central.

## Considerações finais

Quanto a previsão e cobrança, o estudo concluiu que o Conselho Municipal planificou receitas do Imposto Predial Autárquico nos montantes de 1.500.000 metcais em 2011, 1.000.000 de metcais em 2012 e 400.000 metcais em 2013. Sobre estas previsões, o Município arrecadou receitas nos montantes de cerca de 82.200MT, em 2011, correspondendo a taxa de realização de 5%; 206.800,00MT em 2012, correspondendo 20% do planificado; e 66.800,00MT em 2013, 17% da receita prevista. Na ausência de conhecimento sobre a base tributária total real, o estudo considerou, para o cálculo do esforço tributário e do potencial não utilizado, os valores previsionais do IPRA aprestados nas contas de gerência do Município relativos aos três anos em análise, como sendo o potencial tributário do IPRA. Na Base daqueles valores, calculou-se o esforço tributário e o potencial não utilizado, tendo-se situado em 5,5%, contra 94,5%, em 2011, 20,7% contra 79,3% em 2012 e 16,7% contra 83,3%, em 2013. A média do esforço tributário foi de 12,3% e a do potencial não utilizado ou ineficácia foi de 87,7%.

Em relação a participação do IPRA no orçamento autárquico de Lichinga, em termos de receitas, o estudo mostrou que ela situou-se em 0,7% em 2011, 1,1% em 2012 e 0,4% em 2013, relativamente as receitas próprias. A média situou-se em 0,7%. Em relação à receita total, o IPRA participou com 0,12% em 2011, 0,26% em 2012 e 0,07% em 2013 e uma média de 0,15%. O orçamento autárquico foi financiamento em cerca de 80%, em média, com fundos provenientes das transferências do Governo Central, através dos Fundos de Compensação Autárquica e de Investimento de Iniciativas Locais, e de outras entidades tais como o Fundo de Estradas e Receitas Consignadas.

O estudo concluiu que o IPRA, no geral, não foi eficaz para a arrecadação de receitas para o orçamento autárquico, por seguintes razões: não existência, no Município, de capacidade institucional para suportar a cobrança do IPRA, quer em termos de meios humanos, materiais e financeiros; falta de Cadastro Fiscal Predial; exiguidade de pessoal e sua qualificação técnico-profissional, e pela ausência de comissão de avaliação de imóveis.

Neste contexto, recomendamos que estudos posteriores sobre o potencial tributário sejam realizados no Município de Lichinga, para determinar o real potencial da Autarquia. O referido estudo deverá ser realizado após a implementação do Sistema de Cadastro Fiscal Predial, pelo Conselho Municipal.

## Referências bibliográficas

### Obras

- Amaral, D.F.(2000). *Curso do Direito Administrativo*. 2ª Edição. Vol. I. Livraria Almedina. Coimbra. Portugal.
- ANAMM.(2009). *Perfil dos dados básicos das Cidades de Moçambique: Projecto de melhoria das capacidades institucionais em gestão do desenvolvimento e da consolidação de Autoridades Locais do Brasil e Moçambique*. II encontro da cooperação Brasil - Moçambique. Brasília. Abril de 2013. Disponível no site <http://asfes.org/files/descargas/PUBdefinitiva.pdf>. Recuperado em 5/12/2014.
- Beires, at all.( 2013). *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*. Fundação Manuel dos Santos. Editora Guide-Artes Graficas, Lda. Disponível no site [https://www.ffms.pt/.../o-cadastro-e-a-propriedade-rustica-em-portugal\\_yp](https://www.ffms.pt/.../o-cadastro-e-a-propriedade-rustica-em-portugal_yp). Recuperado em 20/06/2014.
- Canastra, F., at all (2012). *Manual de Elaboração de trabalhos académicos: Ensaio, Monografia, Dissertação e Trabalho de Projecto*. UCM. Nampula: UCM.
- Cistac,G.(2001).*Manual de Direito das Autarquias Locais*. Maputo. Livraria Universitária. Universidade Eduardo Mondlane.
- Gil, A. (2007). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5ª Edição. Editora Atlas. São Paulo.
- Guambe, J. (2002). *Folha Informativa dos Municípios II*. Editor MAE/Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico. Maputo.
- Guimarães, A. (2010). *Descentralização e finanças autárquicas: análise de eficácia do sistema tributário autárquico como fonte de financiamento do orçamento autárquico -caso do Município de Maputo-2006-2008*. Dissertação apresenta a Universidade Eduardo Mondlane para obtenção do grau de licenciatura.
- Ibraimo, I.(2000). *Direito Tributário*. Maputo. Livraria Universitária. Universidade Eduardo Mondlane.
- Marconi, M., e Lakatos, E.(2003). *Fundamentos de metodologia científica*. 5ª.Ed.Editora Atlas,S.A. Sao Paulo.

Quivy & Campenhoudt .(2003).Manual de Investigação em Ciências Sociais.4ª edição. Editora Gradiva. Lisboa.

Tristão,J. (2003). *A administração tributária dos Municípios Brasileiros: Uma avaliação do desempenho da arrecadação*. Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP, como requisito para obtenção do título de doutor em Administração. Disponível no sitio <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2568/86620.pdf?seq..>  
Recuperado em 20/06/2014.

Waty,T.(2013).*Direito Tributário*.Maputo. W&W Editor, lda

Weimer, B.(2012). *Moçambique: Descentralizar o centralismo: Economia política, recursos e resultados*. Instituto de Estudos Sociais e Económicos, IESE. Maputo, disponível no site [http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/19264/original/Mo\\_ambique\\_Descantralizar\\_Centralismo.pdf?1359552971](http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/19264/original/Mo_ambique_Descantralizar_Centralismo.pdf?1359552971). Recuperado em 26/06/2014.

## **Legislação**

Lei nº 11/97, de 31 de Maio, *estabelece o regime jurídico das finanças autárquicas*.

Lei 2/2006 de 22 de Março, *Lei Geral sobre a Tributação: Estabelece Princípios e disposições gerais que regulam as responsabilidades e as obrigações das autoridades tributárias a todos os níveis e direitos e responsabilidades dos contribuintes*. BR. nº 12, I Série.

Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, *cria o Quadro jurídico para a implementação das Autarquias Locais*.

Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro: *define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das Autarquias Locais e o Sistema Tributário Autárquico*.

Decreto nº 63/2008, de 30 de Dezembro, *que aprova o Código Tributário Autárquico*.

Decreto nº 61/2010, de 27 de Dezembro, *que aprova os mecanismos de determinação e correcção do valor patrimonial dos prédios urbanos situados no território das autarquias e sujeitos ao Imposto predial Autárquico*.

República de Moçambique (2004). *Constituição da República de Moçambique*. B.R. nº 51, I Série.