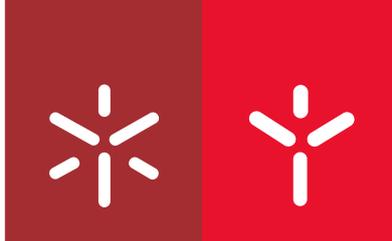


Universidade do Minho
Escola de Direito

Paulo Jorge Lopes Ferreira

**O impacto dos impostos no orçamento das
Câmaras Municipais: O caso do Município
do Terrafal de Santiago**

Maio de 2012



Universidade do Minho

Escola de Direito

Paulo Jorge Lopes Ferreira

**O impacto dos impostos no orçamento das
Câmaras Municipais: O caso do Município
do Tarrafal de Santiago**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Direito das Autarquias Locais

Trabalho realizado sob a orientação do
Professor Doutor Joaquim Freitas da Rocha

Maio de 2012

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, ___/___/_____

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não seria possível sem a estreita colaboração e disposição do tutor e professor Dr. Joaquim Freitas da Rocha.

Uma atenção especial a memória da minha mãe e do amor dos meus dois filhos Paulo Afonso e Sílvio Mário, dois amores grandes da minha vida.

Ao colega e companheiro Dr. João da Cruz, um abraço especial.

Agradecimento também especial a Universidade de Minho e de Cabo Verde, pela oportunidade.

Resumo

O objectivo deste trabalho é desenvolver uma breve contextualização sobre o impacto dos impostos nos orçamentos das Autarquias Locais em Cabo Verde e a forma como as receitas recebidas pelo Estado central são depois distribuídas aos municípios. Convém ainda salientar que este trabalho visa analisar as políticas fiscais e os impostos em particular.

Nele ir-se-á demonstrar e comprovar a contribuição das autarquias locais no desenvolvimento de Cabo Verde e a necessidade de serem transferidos mais recursos às câmaras municipais, visando maior e melhor desenvolvimento do país, tendo em conta a experiência acumulada durante as duas últimas décadas.

Por outro lado, o presente estudo tem a finalidade de diagnosticar os principais problemas financeiros com que as autarquias locais se debatem, o que sugere a adopção de um conjunto de alterações nos actuais instrumentos financeiros.

Algumas medidas aqui previstas, podem e devem ser adoptadas de imediato pelas autarquias locais.

Desde logo, o estudo do Sistema Tributário visa promover a difusão de procedimentos amparados por lei com a finalidade de auxiliar os profissionais e ajudá-los a ampliar a sua participação individual na consolidação da autonomia financeira dos municípios.

Há claramente avanços em matéria legislativa, mas é preciso aprovar um novo modelo, cuja aplicação irá trazer, seguramente, maiores benefícios para o país, porquanto reclama por um desenvolvimento mais equilibrado e promoverá uma equidade inter-geracional muito mais ampla.

Abstract

The objective of this work is to develop a brief background on the impact of taxes on the budgets of Local Authorities in Cape Verde and how the revenue received by central State are then distributed to the municipalities. It should also be emphasized that this study aims to analyze the tax policies and taxes in particular.

It will go to demonstrate and prove the contribution of local authorities in the development of Cape Verde and the need to be transferred more resources to local authorities, aiming at bigger and better development of the country, taking into account the experience accumulated during the last two decades.

On the other hand, the present study has the purpose of diagnosing the main financial problems with the local authorities are struggling, which suggests the adoption of a set of changes to the existing financial instruments. Some measures are here laid down, can and should be adopted immediately by the local authorities.

From the outset, the study of the tax system aims to promote the dissemination of procedures supported by law with the purpose of helping professionals and help them to expand their individual participation in the consolidation of financial autonomy of the municipalities.

1. Introdução	13
2-O papel do Estado e dos Entes Públicos	16
3. A autonomia local em Cabo Verde	29
3.1. Enquadramento	29
3.2. A autonomia financeira	32
3.2. As relações entre o Estado e as Autarquias.....	37
4. As principais competências dos municípios	42
4.1.Em geral	42
4.2. Nos domínios da saúde e da educação	44
5. A actividade financeira do Estado	45
6. O sistema tributário de Cabo Verde	48
6.1. Breve nota evolutiva	48
6.2. Tipos de tributos	50
6.3. Os sujeitos tributários.....	55
6.4. O imposto único sobre o rendimento	58
7. O ORÇAMENTO DAS AUTARQUIAS LOCAIS	69
7.1. Noção e funções do orçamento	69
7.2. Princípios e Regras do Orçamento.....	71
7.3. Elaboração e execução do orçamento	76
7.4. O orçamento participativo.....	77
8. As transferências do Orçamento do Estado	80
9. O orçamento do Estado para 2012	85
10. Estudo de um caso – o município de Tarrafal de Santiago	89
10.1. Introdução e descrição do município	89

10.2. O orçamento municipal de Tarrafal de Santiago.....	92
11. Principais conclusões	101
12. Bibliografia.	105

LISTA DE SIGLAS e ABREVIATURAS

AN- Assembleia Nacional

BCV- Banco de Cabo Verde

BM- Banco Mundial

CE- Comissão Europeia

CGE – Conta Geral de Estado

DGCI- Direcção Geral de Contribuição e Impostos

ECV- Escudos Cabo-verdianos

EUA- Estados Unidos de América

FMI- Fundo Monetário Internacional

ICE- Imposto sobre o Consumo Especial

Imp. - Imposto

IUR- Imposto Único de Rendimento

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

MF- Ministério das Finanças

Nº- número

DL-Decreto Lei

PIB- Produto Interno Bruto

Pág. - Página

R.- Receita

1. Introdução

Num mundo global onde o problema de limitação de recursos é cada vez mais debatido e onde se exige uma utilização criteriosa dos mesmos, torna-se fundamental regulamentar e legislar a sua utilização.

Num Estado democrático e moderno, a boa aplicação dos dinheiros públicos deve ser uma preferência na agenda da governação e Cabo Verde não constitui exceção, devendo antes constituir uma das traves mestras da ação governativa. Como se sabe, o país dispõe de poucos recursos e de reduzidas vantagens comparativas, pelo que a utilização judiciosa, pelo governo, dos recursos que interna e externamente mobiliza, constitui uma das principais linhas de força no quadro da estratégia no processo de desenvolvimento do país. Quando falamos de recursos financeiros, a questão é ainda mais complexa, pois a sua repartição requer sempre regras claras e transparentes, para que se possa deles tirar o máximo proveito.

Apesar da necessidade premente de receitas, condicionado pelos poucos recursos internos, Cabo Verde ainda tem uma carga fiscal baixa. Em 2006 a carga fiscal foi 24,8% do PIB. Em Portugal no mesmo ano foi de 36,3% e nalguns países é superior a 40%.

No contexto das autarquias locais quando se tem em conta as características de um país arquipelágico como é o caso de Cabo Verde, torna-se imperativo a justa repartição destes recursos financeiros. Ganha aqui, por isso, uma acuidade particular, a forma de afectação desses recursos aos municípios, de molde a assegurar a fruição por todos os cidadãos, dos benefícios resultantes do esforço colectivo de desenvolvimento, traduzido nomeadamente na melhoria quantitativa e qualitativa do seu nível e condição de vida [cf. alínea a) do n.º 2 do art. 91º da CRCV].

A Constituição da República de Cabo Verde dedica uma atenção especial à Autonomia do Poder Local e diz claramente no artigo 2.º, que “A República de Cabo Verde reconhece e respeita, na organização do poder político, a natureza unitária do Estado, a forma republicana de governo, a

democracia pluralista, a separação e a interdependência dos poderes, a separação entre as Igrejas e o Estado, a independência dos Tribunais, a existência e a autonomia do poder local e a descentralização democrática da Administração Pública”.

A nossa Lei Fundamental dedica um capítulo ao Poder Local, com 10 artigos onde configura o escopo das autarquias locais em Cabo Verde.

A autonomia do poder local teve início com a instituição da democracia em Cabo Verde em 1991, com as realizações de eleições livres, justas e democráticas e, posteriormente com a aprovação de um pacote legislativo que incorpora a transferência para os municípios, de um conjunto de atribuições, recursos humanos, financeiros e materiais.

Os propósitos finais de construção de um Poder Local influente e engrandecido, capaz de contribuir para o desenvolvimento do país num cenário em que Cabo Verde acaba de ascender ao nível de País de Rendimento Médio, ganham maior expressão porquanto os Municípios viram a sua importância a crescer e a sua responsabilidade de melhorar as condições de vida dos munícipes a aumentar.

Todavia, face às limitações económicas e financeiras do país, devido às dificuldades do poder central em satisfazer as demandas das populações, as autarquias locais, face à carência de recursos para a materialização de muitos dos objectivos que preconiza, têm-se assumido como verdadeiros agentes de desenvolvimento ao procurar por conta própria e de forma permanente, alternativas de financiamento aos seus projectos de desenvolvimento local e comunitário.

Neste contexto, uma questão que merece algum relevo é a perequação de recursos entre o Estado e os Municípios, estabelecida no art.º 232.º, N.º 2 e no art.º 233.º, N.º 2 da CRCV, que sempre foi alvo de reclamação por uma mais justa e equitativa distribuição.

A experiência da lei sobre o Regime Financeiro das Autarquias Locais (doravante designado por RFAA) nos últimos tempos, é portadora de um conjunto de ensinamentos. Alguns positivos, outros negativos; daí a necessidade de estudar e compreender o actual diploma legal, para que se possa encontrar melhores soluções legais que possam contribuir para aperfeiçoar as regras de arrecadação de receitas pelos municípios.

Na verdade, não basta existir a lei das finanças locais. Importa ajustá-la cada vez mais o papel que deve caber aos Municípios, no quadro da organização administrativa do país.

Efectivamente, com a criação, aumento, redução ou conformação de impostos, o Estado pode prosseguir fins diversos, designadamente financeiros, económicos, sociais e patrimoniais.

Um dos principais objectivos que o Estado prossegue com a sua política fiscal é o de arrecadar receitas em quantidade suficiente para cobrir as despesas.

No orçamento geral de Estado de 2011, as receitas fiscais representam mais de 60% das receitas globais do Estado, o que representa 29,9 milhões de contos. Por estes dados pode-se ver a importância que tem para Cabo Verde uma política fiscal adequada tendo os impostos como os principais instrumentos desta política.

É hoje aceite que a cobrança de impostos é a base de sustentação e do financiamento do funcionamento de um Estado. Hoje qualquer cidadão tem a noção exacta das razões porque paga impostos. As autarquias locais não fogem a esta regra enquanto órgão do poder num Estado de Direito.

Os impostos são uma das fontes fundamentais de financiamento dos municípios em Cabo Verde.

A autonomia financeira das autarquias locais tem assento constitucional no art. 233.º, n.º 1, 3 e 4 da CRCV, que estabelece que “As autarquias locais tem finanças e património próprios” e “as autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei” e faz referência à “participação dos municípios nas receitas fiscais”, como não podia deixar de ser, tem também assento legal no art. 3º, do Estatuto dos Municípios e no art. 2º do RFAA, com referência expressa à autonomia financeira.

È dos impostos que provém a maior parte das receitas do Estado e de outras entidades públicas, como os municípios, para fazer face às suas despesas.

Para o presente trabalho foi escolhido o tema “ O impacto dos impostos no orçamento das Câmaras Municipais: o caso do Município do Tarrafal de Santiago” por ser bastante atual para a

realidade municipal, e, particularmente, devido à importância que o tema tem no contexto atual da realidade dos municípios em Cabo Verde aliado ao seu funcionamento.

Os impostos são as principais fontes de financiamento dos municípios em Cabo Verde. A opção por um Estado de Direito Democrático e descentralizado veio a consolidar-se com a institucionalização das Autarquias Locais, a realização de eleições livres, justas e democráticas e mais tarde com a aprovação de um pacote legislativo que transfere para os municípios um conjunto de atribuições e competências, bem como recursos humanos, financeiros e materiais.

2-O papel do Estado e dos Entes Públicos

a) O Estado

Na conceção que defendemos, o Estado tem a missão de assegurar os meios necessários para que a comunidade possa viver com dignidade. Esta busca de meios para satisfazer as necessidades públicas é designada de Actividade Financeira do Estado.

De acordo a Moraes Bernardo¹, “o Estado é uma sociedade humana juridicamente organizada, dentro de um território, com um governo, para a realização de determinado fim”.

A necessidade, por sua vez, é um Estado de carência que vai ser satisfeito com um conjunto de bens e serviços determinados. As necessidades podem ser classificadas em individuais, coletivas e públicas.

Regra geral, as necessidades públicas são satisfeitas pela prestação de serviços públicos, pelo exercício do poder e pela intervenção económica. Para realizar estas actividades, o Estado precisa disponibilizar recursos, ou seja, recursos humanos e materiais, que incluem o financiamento. Por conta disso, necessita de gerar receitas para suportar os gastos que de aí advém.

¹ Moraes, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de direito tributário*. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.v.I, p.242.

Cabe ao Estado a necessidade de estar continua e permanentemente a desenvolver a atividade financeira para satisfazer as necessidades coletivas.

Através dos gastos públicos o governo realiza o investimento público. Os gastos públicos constituem, deste modo, os desembolsos que a entidade governamental realiza, autorizado por uma unidade competente, com o objectivo de satisfazer as necessidades colectivas. Naturalmente que o uso do dinheiro público, desperta cada vez mais a atenção aos cidadãos e do próprio Estado que ajusta e controla muito mais os dinheiros públicos.

Tudo o que o governo gasta vem de impostos ou taxas que pagamos, assim como as ajudas externas ou dívidas que nós e as gerações futuras terão de pagar; daí termos que exigir que esse dinheiro seja bem aplicado e seja orientado para colmatar as necessidades colectivas e promover a qualidade de vida dos cidadãos.

O Estado tem funções básicas e indispensáveis que vêm referenciadas nos respectivos orçamentos e que, no dia-a-dia é motivo de discussão. Analistas muitas vezes tipificam o Estado de gordo ou magro, de acordo com o peso dos seus gastos, inscritos nos orçamentos, o que pode resultar na caracterização e análise do controlo do deficit público.

Em Cabo Verde, é no Orçamento do Estado que encontramos as rubricas designadas para a satisfação das necessidades públicas, projectadas com base nas principais normas que orientam a execução dessas actividades assim como as directivas que as fundamentam bem como os despachos e outros instrumentos normativos.

O Estado de Cabo Verde vem enfrentando apertadas restrições orçamentais durante vários anos, com alguma eficiência orçamental e na alocação de receitas públicas o que constitui um desafio para a administração fiscal. As autoridades nacionais têm adoptado uma postura de vigilância tendente à crescente provisão de bens públicos. Apesar das restrições orçamentais, torna-se necessário incrementar os serviços públicos, já que ainda persiste um grande deficit no seu funcionamento.

Face ao desenvolvimento do sector público estadual e local e na prestação de serviços públicos, a questão do financiamento destas actividades e a “justa” repartição de recursos entre os diversos

destinatários das receitas, torna-se muito importante para a consolidação da democracia e da autonomia do poder local.

Do princípio da prossecução do interesse público resulta que compete aos órgãos administrativos prosseguir esses interesses. Esses interesses não constituem mais do que a satisfação as necessidades colectivas traduzidas no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, como plasma a constituição da república.

Não há dúvida que a política económica é o argumento fundamental do Estado, para justificar a sua função reguladora e estabilizadora em qualquer país que quer ter uma economia competitiva como a nossa. Daí que o Estado fixa as políticas obrigatórias, monetária e de câmbio, define as regras do jogo, para depois deixar que o mercado funcione livremente, respeitando essas regras.

Neste quadro, uma das políticas fundamentais é a política fiscal a qual cumpre a função impositiva e reguladora e cuja reforma tem como objectivo satisfazer as necessidades colectivas. A política fiscal é a parte fundamental da política económica de qualquer nação.

Uma das componentes da política fiscal é precisamente o gasto público e a gestão tributária. Normalmente todos os governos querem resolver os problemas dos países, através de uma política económica adequada.

Os principais objectivos da política económica são:

- O Desenvolvimento económico;
- A Estabilidade económica (mais emprego, até alcançar pleno emprego, a estabilidade dos preços e o equilíbrio da balança de pagamentos);
- A Eficiência na distribuição (procura constante da diminuição das desigualdades na distribuição nacional para os familiares).

Interessa para este estudo, analisar a política fiscal como um conjunto de medidas e um instrumento que o Estado utiliza para arrecadar os ingressos necessários para a realização das

funções (obrigações) do sector público na mira de satisfazer as necessidades colectivas, através das despesas públicas.

A maior eficiência nos gastos públicos permite obter mais crescimento económico, menor desigualdade, mais oportunidades de emprego, menos violência e uma vida mais longa e recompensada para a população.

A Constituição da República estabelece no capítulo III, a organização económica e fiscal, e diz que o “ Orçamento de Estado é unitário e especifica as receitas e as despesas do sector público administrativo, discriminando-as conforme a respectiva classificação orgânica e funcional, assim como o orçamento da segurança social.

Neste contexto, o sector público engloba um conjunto de serviços, aos quais compete desempenhar as actividades tradicionais do Estado e que não perseguem o lucro mas sim a satisfação das necessidades colectivas, como por exemplo a saúde, segurança, educação, etc.

Entende-se por sector público todas as entidades controladas pelo sector político. Existe por isso os subsectores da administração pública (central, regional, local e segurança social) e o sector empresarial. O sector público empresarial tem uma lógica essencialmente de mercado. As instituições incluídas na administração pública são as não mercantis, ou seja, a principal fonte de financiamento não é a receita associada a um preço, taxa ou tarifa como contrapartida direta dos bens ou serviços que fornece.

As contas da administração pública são apresentadas em contabilidade pública. Para analisar se uma necessidade é coletiva ou individual deve ser avaliado se os bens ou serviços fornecidos pelas entidades do sector público são bens privados, mistos ou públicos.

A estrutura geral da administração pública, aplicados nos Estados unitários e federados, pode ser a seguinte:

-Administração Central

-Administração Estatal

-Administração Local

-Segurança Social

Cabo Verde, como Estado unitário, a diferença de Portugal e a semelhança com Inglaterra, apenas se considera a distinção entre a administração central e local, sendo que estas últimas incluem autarquias locais.

À semelhança de Portugal, a estrutura do sector publico esta estritamente arrolada, do ponto de vista vertical, com a estrutura do poder politico democraticamente eleito, a dois níveis, ou seja, o governo central e o governo local.

A atividade pública fragmenta-se em dois grandes grupos: A Administração Publica Estadual, (que é exercida pelos órgãos e serviços do Estado) e a Administração Publica Autónoma (Autarquias locais).

b) A Administração pública estadual

A administração pública é um conjunto vasto e complexo de actividades e organismos com fins colectivos que visa o bem-estar da sociedade.

Na administração pública estão integrados os serviços da administração directa. Ou seja, os diversos ministérios e cada um deles estão desconcentrados administrativamente, quer do ponto de vista funcional, quer territorial. Além disso, existe a administração indirecta composta pelos institutos públicos, entidades públicas empresariais e as fundações e associações criadas por entidades públicas. Por fim, deve referir-se às Autarquias (entidades de cariz territorial), que fazem parte da Administração Publica Autónoma.

Em qualquer lugar ou momento onde seja identificada ou se manifeste com intensidade suficiente uma necessidade colectiva, aí deverá surgir um serviço público destinado a satisfazer esta necessidade, em nome e no interesse da colectividade.

De acordo com a Constituição da República no seu artigo 240.º, no seu ponto 2, a Administração Pública é “*estruturada de modo a prestar aos cidadãos um serviço eficiente e de qualidade*”.

A necessidade de seguir a mutação e a evolução da sociedade, assaca á administração publica um melhor desempenho de forma a proporcionar mais e melhor cidadania aos munícipes.

A modernização dos serviços públicos passa pela atribuição de maior responsabilidade aos gestores públicos e implica que a administração pública esteja cada vez mais próxima dos cidadãos e esteja em condições de dotá-los de meios e condições que permitem satisfazer as suas necessidades.

Hoje a sociedade exige uma nova ética na administração pública, avocando a si os bons valores como a boa governação, mais responsabilização e maior transparência. O Estado actual deve ser um Estado flexível, ágil e eficiente na satisfação das necessidades dos seus cidadãos.

O sector público tem a responsabilidade sobre um conjunto de actividades exercidas pelas entidades públicas e a administração local faz o elo de ligação deste sector com os cidadãos, ou seja, os munícipes.

c) A Administração Publica Autónoma (Autarquias locais)

Marcelo Caetano define Autarquias Locais como “pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes”. (CAETANO IN FREITAS DO AMARAL, 1997:418)

Em Cabo Verde, a Constituição, consagra a divisão horizontal de poderes (legislativo, executivo e judicial) e uma efectiva a divisão vertical de poderes (central e local), que conduz à descentralização administrativa. O poder central, a nível nacional, estende-se a todas as ilhas e o poder local, a nível local, encontra-se limitado aos respectivos municípios, que constituem a unidade fundamental do Poder Local, apesar de estar previsto na constituição a existência de autarquias de grau superior ou de grau inferior. A CRCV reforçou a opção descentralizadora dando-lhe as bases constitucionais seguras para a existência de autarquias locais fortes e com

capacidade de decisão não agarradas ao poder central, com capacidade para resolver os problemas das populações locais.

Tendo em conta os preceitos constitucionais relativos ao poder local, veio a Assembleia Nacional dotar as autarquias locais de um quadro jurídico-legal do qual se salientam os seguintes traços essenciais:

Consideração como atribuição do município de tudo o que respeita aos interesses, próprios e comuns e específicos das populações respectivas, designadamente nos domínios de administração de bens, planeamento, saneamento básico, desenvolvimento rural, saúde, habitação e transportes rodoviários, educação, promoção social, cultura, desporto, turismo, ambiente, comércio interno, protecção civil, emprego e formação profissional, e polícia (Artigos 26º e seguintes da Lei 134/IV/95 de 3 de Julho que define o Estatuto dos Municípios);

Dotação dos Municípios dos seguintes órgãos: A Assembleia Municipal; a Câmara Municipal e o Presidente da Câmara Municipal (Artigo 45º do Estatuto dos Municípios).

Confiar aos municípios as atribuições que em virtude da lei não pertencem à Administração Central (Artigos 26º, nº2 da Lei 134/IV/95 de 3 de Julho que define o Estatuto dos Municípios)

As autarquias locais visam a prossecução dos interesses próprios das respectivas populações. Supõe-se uma distinção entre os interesses da colectividade nacional a cargo do Estado e os interesses próprios das comunidades locais a cargo das autarquias locais. E é justamente o facto de elas prosseguirem interesses próprios das suas populações que caracteriza as autarquias locais como um fenómeno de administração autónoma e não de administração indireta do Estado. As autarquias locais são por isso uma forma de auto-governo das colectividades locais naquilo em que elas são detentoras de interesses especificamente locais, autónomos em relação aos interesses gerais da colectividade nacional.

Neste contexto, salientamos os seguintes princípios:

- a) **Princípio da Organização do Estado em Autarquias Locais** - O fundamento primeiro do nosso regime traduz-se no princípio da organização democrática territorial do Estado em Autarquias locais. Esse princípio faz parte do Estado de Direito Democrático. Trata-se, pois, de um princípio estruturante do Estado Cabo-verdiano (art.º 226º da CRCV). Os programas dos vários Governos Constitucionais põem em relevo a descentralização como uma das preocupações essenciais do Estado. Foram adoptadas várias medidas políticas e administrativas visando a consolidação do poder local e foi criado um quadro legal próprio para a consolidação do poder local. A progressiva diminuição do peso do Estado e o simultâneo reforço do poder local remete a Administração Central para um papel de regulamentador e supervisor do sistema, através de políticas públicas (aspectos normativos, regulamentação, fomento, etc.) e grandes reformas e modernização do Estado.
- b) **Princípio da Democracia Local** - Intimamente ligado ao princípio da organização do Estado em autarquias locais está o princípio da democracia local. Os órgãos do poder local são eleitos por sufrágio directo, universal e secreto. A democracia local é um elemento integrante da organização democrática do Estado, como forma de auto-governo das populações dentro de cada circunscrição territorial. Da importância da eleição democrática dos Órgãos municipais e a justificação da elevação deste princípio a limite material da revisão constitucional.
- c) **Princípio da Autonomia** - O princípio da autonomia das autarquias locais é um reflexo da descentralização financeira. O princípio da autonomia financeira é um princípio básico da organização das autarquias. As receitas provenientes da gestão do património municipal e as receitas cobradas pelos serviços prestados aos cidadãos são receitas próprias. Dispõe claramente, o artigo 229º da Constituição da República que "as autarquias locais têm finanças e património próprios". Também o património municipal não se confunde com o património do Estado. Neste sentido, a autonomia é também um limite material da revisão constitucional nos termos do artigo 285º, nº1, alínea e) da CRCV. Como garante de uma ampla autonomia concedida às autarquias locais, está assegurado que, no exercício das suas competências, os órgãos municipais são

independentes e que suas as deliberações ou decisões só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas pela forma prevista na Lei (artigo 7º do Estatutos dos Municípios). Com o princípio da autonomia também se prende directamente a autonomia normativa ou regulamentar que foi elevada a princípio constitucional. Este princípio traduz-se no poder que os Municípios detêm de determinar por si a emissão de normas obrigatórias gerais e abstractas de âmbito municipal em tudo o que respeite à prossecução das suas atribuições e que constitui aquilo a que habitualmente se designa por Direito Autárquico Interno.

- d) **Princípio da Solidariedade** - Destaca-se em seguida o princípio da solidariedade entre as autarquias e entre estas e o Estado. Resulta deste princípio que o Estado tem o dever de actuar no sentido de minorar as assimetrias entre autarquias com mais e autarquias com menos recursos, entre autarquias urbanas e autarquias predominantemente rurais e corrigir os efeitos da repartição desigual das fontes de rendimento de modo a conseguir-se a compensação ou a correcção de desigualdades entre elas. Este princípio é orientado por uma ideia de justiça, de modo a poder-se alcançar uma "justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias".
- e) **Princípio da Legalidade** - Com o princípio da autonomia, prende-se de perto um outro importante princípio que é o da tutela da legalidade: Qualquer medida restritiva da autonomia local tem de ser precedida de parecer da Assembleia Municipal – nº 2 do art.º. 285. A dissolução dos órgãos municipais só pode ocorrer caso se verifique ação ou omissão grave tipificada na lei (no 3 do art.º. 285 CRCV), eliminando assim quaisquer arbitrariedades do poder central. "A dissolução de órgãos autárquicos resultantes de eleição direta só pode ter lugar por causa de ações ou omissões graves, estabelecidas pela lei". Como natural consequência do relevo constitucional conferido ao poder local na Constituição, aparece o princípio da competência exclusiva ou absoluta da Assembleia Nacional para legislar sobre o referendo local, eleições dos órgãos das autarquias locais por sufrágio universal, directo e periódico, estatuto do poder local, criação, organização, modificação territorial e extinção das autarquias locais e a elaboração e organização do orçamento das autarquias locais (vd. art. 187□ da CRCV). Constitui esta reserva

legislativa do Parlamento uma importante garantia constitucional da autonomia das autarquias locais. De acordo com a distribuição dessas competências, nota-se que grande parte das funções gerais de administração, tanto económicas como sociais, fica centralizada no Estado a nível central. A descentralização é sobretudo a nível de algumas funções sociais, ou seja, de habitação, dos serviços culturais e recreativos, da educação, da saúde e de outras como infra-estruturas de transportes e ainda do saneamento básico. Por outro lado, os órgãos municipais devem actuar em obediência à Constituição, aos preceitos legais e regulamentares e aos princípios gerais de direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para os quais os mesmos poderes lhes foram conferidos. O cumprimento deste importante princípio coloca o problema do conhecimento da lei prévia permissiva da actuação dos órgãos e serviços municipais, logo, o acesso às fontes de direito e à formação dos funcionários e agentes municipais.

- f) **Princípio da transparência** - Importa também no domínio municipal lutar pelo reforço da transparência dos actos públicos e de estímulo à participação e das comunidades e à democracia participativa. Combater a corrupção é fundamental para se alcançar uma governação local mais transparente, justa e eficiente. Aqui também os munícipes têm um papel importante a desempenhar, devendo exercer a sua cidadania de uma forma activa, denunciando os actos que, do seu ponto de vista, indiciam a prática de corrupção. A boa governação é um tema que entrou na Agenda do Desenvolvimento e da Cooperação Internacional, no início dos anos noventa. Esta pressupõe a observância de um conjunto de aspetos relevantes como a democracia, o respeito pelos direitos humanos e o primado da lei, a eficiência, capacidade de prestação de contas e transparência dos governos e da Administração Pública bem como dos objetivos de um desenvolvimento partilhado, no quadro do crescimento económico e da redução da pobreza e a luta contra a corrupção. É a boa governança que reforça a percepção positiva do poder local pelas populações e contribui de forma decisiva para a resolução dos seus problemas e para o progresso e desenvolvimento dos seus concelhos. Por seu lado, a corrupção é um fenómeno de cariz económico, político e social, e, o poder local não está imune a essas práticas. Nesta matéria a acção dos municípios devem ser essencialmente preventivo. Para as câmaras

municipais, a boa governação é considerada um recurso estratégico. Trata-se pois de um compromisso que vai ao encontro da essência de um Estado enformado por um património exigente e dinâmico de princípios, regras e valores democráticos e tal facto impõem que a actuação dos municípios seja, em toda a sua plenitude, assente na boa governação.

A autonomia local é o direito e a capacidade efectiva das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos (Feitas do Amaral). No que se refere ao âmbito da autonomia local, as atribuições fundamentais das autarquias locais são fixadas pela Constituição da Republica ou por lei (Estatuto dos Municípios). Contudo, esta disposição não impede a atribuição às autarquias locais, nos termos da lei, de competências para fins específicos.

A nossa lei mãe destina artigos significativos à autonomia do Poder Local e destaca o património e finanças próprias no artigo 233º.

A Constituição da República de Cabo Verde dedica uma atenção especial à Autonomia do Poder Local, destacando no artigo 2.º, que o reconhecimento da existência e autonomia do poder local e a descentralização democrática da Administração Pública.

De referir que, dentro dos limites da lei, as autarquias locais têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade.

As atribuições confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e exclusivas, não podendo ser postas em causa ou limitadas por qualquer autoridade central ou regional a não ser nos termos da lei.

Alguns especialistas no domínio da Administração Autárquica (David Held,) defendem que o princípio de autonomia tem a ver com uma participação extensa dos cidadãos nas questões públicas o que exige a criação de um sistema colectivo de tomada de decisões. Esse sistema para ser genuinamente democrático deve ajustar-se aos seguintes critérios:

Participação efectiva (dos cidadãos);

Compreensão bem informada;

Igualdade de voto na fase decisiva;

Controlo da agenda;

Carácter compreensivo

De entre as condições para a aplicação do princípio de autonomia, no contexto autárquico, seleccionamos as seguintes:

- Dispersão dos serviços públicos para os Municípios, acompanhada da descentralização;
- Defesa e reforço dos poderes dos Municípios, face às decisões estatais centralizadas e rígidas;
- Experiência para tornar as instituições governamentais mais responsáveis e submetidas à soberania dos seus «consumidores».

O grau de dependência das receitas da Administração Central parece estar relacionado com o nível de desenvolvimento económico dos Municípios. A sua autonomia financeira advém fundamentalmente de receitas fiscais próprias que possibilitam uma menor dependência das verbas da Administração central.

Um das principais tarefas dos municípios é a prestação de serviços e esta aumenta cada dia mais, procurando a satisfação das necessidades colectivas elementares dos munícipes.

A “Autonomia Financeira dos Municípios” justifica-se pela pertinência da sua actualidade, tendo em vista não só a reforma da administração financeira municipal mas também o reforço da capacidade financeira dos Municípios na resolução dos problemas locais das respectivas populações. Outrossim, justifica-se também pela necessidade de aprofundar e consolidar os conhecimentos técnicos dum tema que vem sendo objecto de várias reflexões e debates.

As autarquias locais, de acordo com a Constituição da república têm especial importância na prossecução de interesses próprios das respectivas populações e compete-lhe realizar as tarefas administrativas que têm impacto directo na melhoria de qualidade de vida dos cidadãos nos

respetivos concelhos; trata-se, no fundo, de funções indispensáveis à vida quotidiana e comum dos municípios. Entre estas tarefas constam-se o fornecimento de energia, a iluminação pública, os transportes urbanos, o abastecimento de água, a recolha de lixo, a defesa do meio ambiente, o transporte e a acção escolar, a defesa do consumidor, a construção, o arranjo e o melhoramento das estradas, das escolas, das habitações sociais, das bibliotecas e de outros equipamentos culturais, dos pavilhões, dos ginnodesportivos, de parques de estacionamento, das estações de tratamento de águas residuais, das piscinas e praças, das rotundas e passeios, dos muros de sustentação, dos sinais de trânsito e de obras de arte e dos espaços verdes associados.

Faz ainda parte da administração municipal aquelas actividades que podem pôr em perigo a vida em comum em matéria de segurança, a comodidade e a salubridade as quais os municípios devem combater através de elaboração de regulamentos e de licenciamentos, abrangendo também outros domínios como o trânsito, a detenção de animais domésticos que perturbem a ordem pública, o horário de funcionamento de estabelecimentos, a higiene de alimentos e bebidas e ainda a fixação de publicidades.

Os municípios devem fazer a fiscalização para garantir que essas normas estabelecidas são cumpridas.

Os municípios têm também responsabilidades sociais, pelo que deverão organizar e manter actualizado um vasto conjunto de actividades de fácil acesso aos munícipes.

O desenvolvimento local é um processo muito importante que se baseia na consolidação e na sustentabilidade do Estado de direito democrático. Este processo reúne e organiza uma rede de actores económicos, sociais, culturais e ambientais, ligados a uma finalidade comum que é o bem-estar colectivo, centralizando as suas acções no ser humano. É importante para a sociedade que haja uma actividade económica local forte e empreendedora.

A lei estabelece a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais e a delimitação da intervenção da administração central e local, concretizando princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

3. A autonomia local em Cabo Verde

3.1. Enquadramento

A autonomia só existe de facto, quando as autarquias locais exercem uma actividade administrativa relativa aos interesses das populações respectivas que seja significativa no conjunto da administração pública.

Como diz Cândido de Oliveira (2009), de nada interessaria haver órgãos democraticamente eleitos, pessoal próprio e poder regulamentar autónomo se as autarquias locais estiverem limitadas na sua acção administrativa, que resultaria na restrição das atribuições e competências destas.

No que diz respeito a Cabo Verde, o país está dividido em 22 municípios dos quais 9 na ilha de Santiago, 3 em Santo Antão, 3 no Fogo, 2 na ilha de São Nicolau e 1 em cada uma das outras ilhas.

O Poder Local, nas ilhas de Cabo Verde remonta ao tempo colonial recuado, coincidindo com a montagem político-administrativa do arquipélago, ainda no século XV.

Importa também referir que as eleições autárquicas em Cabo Verde realizam-se de quatro em quatro anos. Cinco eleições autárquicas foram já realizadas, desde 1991, tendo concorrido para além de partidos políticos, também grupos de cidadãos organizados.

As primeiras eleições livres e pluralistas aconteceram a 13 de Janeiro de 1991, tendo sido vencidas pelo Movimento para a Democracia (MpD), passando o Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV) para a oposição. Seguiram-se as eleições autárquicas em 1992.

Nas eleições autárquicas de 1992 o partido no poder o MPD venceu a maioria das câmaras do país. Em 1996 o cenário se mantém. Só em 2000 o PAICV vem ganhar de novo as câmaras da Praia, Santa Cruz e Santa Catarina, que lhe faz como maior partido autárquico, a avaliar pela

dimensão geográfica dos municípios ganhos então. Em 2008, o MPD repete a façanha e ganha as câmaras da Praia e de Santa Catarina, obtendo, de novo a maioria das câmaras, tanto em número como em dimensão geográfica relativa dos municípios ganhos.

As eleições autárquicas desde 1992, ocorreram de forma tranquila e transparente, o que faz de Cabo Verde um exemplo em África em matéria de democratização e respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Os municípios iniciaram muito cedo um movimento associativo visando uma compatibilização de interesse num quadro de diálogo permanente com o Governo, sociedade civil e cooperações internacionais, através de suas representações. São as seguintes as associações de municípios já criados:

Associação Nacional dos Municípios Cabo-verdianos (A.N.M.C.V);

Associação dos Municípios de Santo Antão (AMSA);

Associação dos Municípios de Santiago (AMS);

Associação dos Municípios das ilhas do Fogo e Brava (AMFB);

No quadro da sua Agenda Autárquica de 2009 a 2011, a ANMCMV propõe favorecer a convergência dos municípios para os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e ser instrumento de referência para a redução das assimetrias económicas e de oportunidades e contribuir de forma decisiva para a redução das desigualdades. Ainda de acordo com o documento rubricado pela ANMCMV, a Agenda Autárquica deverá promover a capacitação dos municípios, a cooperação descentralizada, em especial pela via das geminações para o desenvolvimento entre os municípios cabo-verdianos e os da União Europeia e favorecer a convergência técnica e legislativa, no âmbito da parceria especial e da Organização Mundial do Comércio.

Os municípios do nosso arquipélago apresentam características e vocação económicas diferentes, por isso é necessário que cada município aja de forma estratégica, ou seja, defina um plano de ação, que melhore o ambiente empreendedor apoiando os pequenos negócios, estimulando o

desenvolvimento local. Para isso é preciso estabelecer prioridades, direccionando seus recursos para obras consideradas estratégicas sejam elas públicas ou privadas ou para o fomento do empreendedorismo e a participação da sociedade civil, necessitando de acções concretas de captação de recursos e de geração de empregos, com vista a promover uma boa qualidade de vida às populações em cada município.

Os municípios através dos seus órgãos de poder gozam de autonomia administrativa, financeira, patrimonial, normativa e organizativa, para no âmbito do território municipal, dos estatutos dos municípios e da lei das finanças municipais, desenvolver políticas e programas que respeitem os interesses próprios, comuns e específicos das respectivas populações, designadamente nas seguintes matérias:

Administração de bens

Planeamento

Saneamento básico

Desenvolvimento de actividades económicas e investimentos

Saúde, Educação e Emprego e Formação Profissional

Habitação e promoção social

Transportes Rodoviários

Cultura, Desporto, Turismo, Ambiente

Polícia e Protecção Civil

Cada município tem as suas particularidades, identidade e vocação. Actualmente a classe dos economistas estuda a vocação dos municípios como motor do desenvolvimento económico. O município apresenta-se como órgão crucial, fazendo com que o governo se reestruture de modo a se tornar ágil, flexível e empreendedor, mas para isso ao invés de executar directamente, terá que coordenar as actividades privatizadas e desenvolvidas em parceria com micro, pequenas e medias empresas, visando a geração de emprego e de renda no município.

Para além dos preceitos constitucionais já explicitados, a autonomia financeira municipal está prevista na Lei das Finanças Locais.

3.2. A autonomia financeira

Um dos pressupostos fundamentais das autarquias locais é a autonomia financeira reconhecida pela própria constituição do país (CRCV), quando no art. 233º, ponto 1, reconhece a existência das finanças próprias. A LFL/2005, também dá seguimento a esta prescrição constitucional no seu art. 2º nº 1.

Citando o Dr. Cândido de Oliveira², uma das formas mais eficazes de limitar a autonomia consiste em colocar as autarquias locais numa situação de dependência patrimonial e financeira em relação ao poder central.

O Dr. Joaquim Freitas da Rocha³ vai mais longe e diz que não obstante o indiscutível papel que a sua formulação positiva pode desempenhar, não basta uma mera fórmula proclamatória ou vaga constante da constituição e das leis vigentes⁴.

Sobre este tema também escreveu José Casalta Nabais⁵, que nos vem dizer que apesar de que a autonomia das autarquias locais esteja concretizada sobretudo na Lei das Finanças Locais, tem expressão muito importante na Constituição da República.

² -Oliveira, Cândido, Mestrado em DAL, Curso para Cabo Verde.

³ -DA ROCHA, Joaquim Freitas, Direito Financeiro Local, 2008,p.24.

⁴ Como continua Joaquim Freitas da Rocha, muito mais do que isso, torna-se imprescindível que as autarquias sejam dotadas de reais instrumentos operativos e de concretos meios de actuação que lhes permitam, com eficiência e com ajustamento á realidade, desempenhar as funções para que foram constitucionalmente desenhadas.

A constituição de Cabo Verde, na sua 2ª revisão ordinária, utiliza a expressão “finanças próprias”, o que o constitucionalista pretende dizer é que as autarquias locais dispõem de autonomia financeira. Tal como em Portugal, isto significa que as autarquias locais devem dispor de receitas suficientes para a realização das tarefas correspondentes à prossecução das suas atribuições e competências.

Aqui como nos refere José Nabais⁶, isto não implica a existência de uma auto-suficiência económica, como o poder das autarquias para decidir sobre todas as fontes de financiamento, mesmo que todas as suas receitas tenham de se configurar como receitas próprias locais⁷.

A autonomia financeira, por sua vez é um instrumento essencial da autonomia local. Não existe autonomia se o governo tivesse o poder de atribuir meios financeiros conforme entendesse ser mais conveniente. Há que assegurar a não dependência. Daí a importância crucial da existência da Lei das Finanças Locais. Com esta lei fica regulada o papel de cada um.

Em matéria financeira, a autonomia local, exige que as autarquias locais disponham, por um lado, de meios financeiros suficientes para o cumprimento das atribuições que lhes cabe prosseguir e, por outro, de liberdade para os gerir⁸.

Historicamente, a reivindicação pela autonomia financeira andou sempre de par com a reivindicação pela autonomia local, sendo este facto muito corriqueiro na realidade da administração Cabo-verdiana.

⁵ -NABAIS, José Casalta, A autonomia Financeira das Autarquias Locais, ALMEDINA, 2007, p, 27

⁶ -Idem.

⁷ -Com efeito, estas também podem alcançar a sua suficiência financeira á custa de transferências estaduais, mormente através da participação em receitas estaduais, conquanto que tais transferências obedeçam a critérios objectivos, estritamente definidos na lei e desde que não impliquem qualquer tipo de vinculação ou dependência face á administração estadual, nem constituíam o suporte de intoleráveis desigualdades económicas e fiscais entre as autarquias.

⁸ -A liberdade de gestão traduz-se não só na elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos próprios e do plano de actividades como ainda na efectivação de despesas sem necessidade de autorização de terceiros. A disposição autónoma dos meios financeiros exige que eles entrem nos cofres dos municípios por força e nos termos legislados autorizados, por vontade discricionária da administração estadual.

De acordo ainda com Joaquim Freitas da Rocha⁹, o princípio da autonomia local tem subentendida a existência de dinheiros próprios que realmente confirmam operacionalidade e que tornem praticável a prossecução do interesse público.

As autarquias locais têm direito a recursos próprios e adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas competências e atribuições e os recursos financeiros locais devem ser no mínimo proporcionais a essas atribuições previstas na Constituição ou na lei.

Com efeito, no artigo 2º da referida Lei refere-se que a Autonomia patrimonial e financeira dos Municípios se consubstancia nos seguintes aspectos:

1 Os Municípios têm finanças e património próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos autárquicos no âmbito da autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

2. O regime da autonomia financeira e patrimonial das Autarquias Locais assenta, designadamente, no exercício autónomo, nos termos da lei, dos poderes de:

- a) Elaborar, aprovar, alterar e executar os respetivos planos de atividades e orçamento próprios;
- b) Elaborar e aprovar os respetivos balanços e contas de gerência;
- c) Lançar, liquidar e cobrar as respetivas receitas próprias e arrecadar as demais receitas, que por lei, para eles devam reverter;
- d) Recorrer ao crédito, nos termos da lei;
- e) Ordenar, processar e liquidar as suas despesas próprias orçamentadas;
- f) Realizar investimentos públicos municipais;
- g) Ter, gerir e dispor de património próprio.

⁹ -IDEM, p. 25 (JFR)

3. São nulas as deliberações de qualquer órgão das Autarquias Locais que criem impostos ou determinem o lançamento de taxas derramas ou mais-valias não previstas na lei.

4. São também nulas as deliberações de qualquer órgão das Autarquias Locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei.

No contexto da autonomia financeira local, podemos destacar:

Autonomia patrimonial - A autonomia administrativa e financeira subentende, em geral, ter personalidade jurídica, o que significa que as autarquias locais têm património próprio, assim como a capacidade de o gerir, alienar ou adquirir. A existência de bens de domínio público das autarquias locais esta prevista na LFL/2005/CV e este princípio aparece nos artigos 1º e 2º e ainda na alínea g), que nos diz que as AL tem poderes de: ter, gerir e dispor de património próprio.

A existência de património próprio é muito importante para a autonomia de uma autarquia. O património traz receitas ao município e confere às autarquias locais uma posição de relevo no conjunto das entidades públicas e beneficia os seus posicionamentos perante demais instituições públicas. Os patrimónios das AL estão constituídos por bens do domínio privado e do domínio público e o património obrigacional constituído por direito de crédito sobre terceiros, ações de empresas e obrigações municipais.

As receitas patrimoniais encontram o seu fundamento no princípio da autonomia patrimonial das autarquias, cujo princípio é de natureza constitucional. Em Cabo Verde existe o Imposto Único sobre o Património (IUP), que é liquidado no respetivo território e cobrado de acordo com a LFL, artigo 5º alínea a) que tem a ver com as receitas provenientes da gestão do seu património. De acordo com Joaquim FR (2008) estas receitas serão constituídas pelos ingressos financeiros que advêm da normal administração do património da Autarquia ou da sua disposição.

Autonomia de tesouraria - Não pode haver autonomia financeira, sem a devida autonomia da tesouraria. Na LFL, as operações de tesouraria aparecem no artigo 60º que diz “ São operações de tesouraria os movimentos excepcionais de fundos efetuados nos cofres de tesouraria municipal. Diz ainda que as operações de tesouraria são passíveis e ativas, sendo estas últimas a saída de fundos daquele cofre e a 1ª correspondendo as ativas a entrada de fundos nos cofres da tesouraria

municipal. Conforme o artigo 8º da LFL, ponto 3, “*As autarquias locais podem contrair empréstimos de curto prazo para ocorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo no entanto esse montante exceder, em momento algum, 10% das receitas efectivamente cobradas no ano económico anterior, excluídas as contas de ordem*” .

Autonomia tributária - Conforme JFR (2008), uma das principais dimensões da autonomia financeira das Autarquias Locais é a sua autonomia tributária, ou seja os poderes tributários, cujo exercício lhes está normativamente reservado. Ou seja, que nunca é plena ou soberana e limitada a criação de tributos pela própria constituição que reserva os impostos para a Assembleia Nacional. Ressalva-se aqui que as autarquias locais podem administrar os impostos criados. Fala-se em impostos locais, quando as receitas derivadas da cobrança de impostos se reverte a favor dos municípios. As câmaras municipais, de acordo no âmbito da autonomia financeira e a LFL podem cobrar impostos e em Cabo Verde, as autarquias podem cobrar três tipos de impostos: Imposto único sobre Património, Imposto Municipal sobre Veículos Automóveis e Derrama.

Não caberá naturalmente às autarquias locais criar impostos. Estes são criados pela Assembleia Nacional, ao abrigo da Constituição da República e são tidos em conta na sua criação os princípios gerais do sistema fiscal e do regime de finanças locais estabelecidos na Constituição e no Código Geral Tributário.

Autonomia creditícia - Na LFL/2005/CV a autonomia creditícia encontra abrigo no artigo 5º alinha n) e 8º, em que as AL podem contrair empréstimos, junto de qualquer instituição aprovada por lei a conceder crédito, bem como celebrar contratos para financiamento de investimentos municipais nos termos da lei. Apesar desta autonomia a lei tem todo o cuidado de evitar e colocar limites no endividamento autárquico excessivo. Esta limitação está na LFL, ainda no artigo 8º, ponto 3 e SS, cuja preocupação prende-se com a diminuição de riscos inerentes, indicando os princípios orientadores nesta matéria (artigo 8º), como o da definição de conceitos de endividamento líquido municipal.

3.2. As relações entre o Estado e as Autarquias

a) A descentralização

A Descentralização caracteriza-se quando um poder antes absoluto, passa a ser repartido, por exemplo, quando uma pessoa ou um grupo tinha um poder total e absoluto e depois é repartido com outras pessoas ou outros grupos, ou seja, ele foi descentralizado, repartido.

O Estado, através dos seus diversos órgãos e nos diversos níveis da federação, estará prestando serviço por EXECUÇÃO DIRETA quando, dentro de sua estrutura administrativa - ministérios, secretarias, departamentos, delegacias, for o titular do serviço e o seu executor. Assim, o ente federativo, será tanto o titular do serviço, quando o prestador do mesmo. Esses órgãos formam o que a doutrina chama de ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA, porque é o próprio Estado que, nesses casos, centraliza a actividade.

Conforme Cheema&Rondinelli, 1983:17, a descentralização reduz a economia de escalas próprias da super concentração do processo decisório da capital nacional e pode aumentar os números de bens e serviços dos serviços públicos, bem como a eficiência de sua prestação a preços mais reduzidos.

Descentralização implica redistribuição do poder, uma transferência efectiva na alocação do poder, que portanto mexe nos interesses do grupo do poder. Enquanto desconcentração é delegação de competência sem deslocamento do poder decisório e alarga o espaço do poder.

Qualquer transferência de competências para as autarquias locais, tem obrigatoriamente de representar uma melhoria no serviço prestado ao cidadão, tem de prever os recursos

financeiros correspondentes ao seu adequado exercício, devendo ser acautelados os interesses corporativos instalados e os deveres e direitos dos trabalhadores, quando a transferência envolva recursos humanos.

Resta-nos saber se a fragilidade económica de Cabo Verde, de natureza estrutural, será descontinuada ao implementarmos a efectiva descentralização a nível regional com a atribuição real das competências e dos poderes. Resta-nos ainda saber se os ganhos que fizeram o País transmigrar dos menos avançados para os de desenvolvimento médio podem ser assegurados e potenciados com as novas incisões transformistas no nosso sistema administrativo, quiçá ainda demasiado centralista e concentrada.

O processo da descentralização foi iniciado nos finais dos anos 80 com a aprovação, em 1989, da **Lei de Base das Autarquias Locais, Lei Eleitoral Municipal**. Em 1992 foram realizadas as primeiras Eleições Autárquicas no país.

A descentralização na república de Cabo Verde conheceu o seu momento mais alto em 1995 com a aprovação dos estatutos dos municípios e posteriormente, com a aprovação em 1998, pelo conselho de ministros, do programa nacional de descentralização.

Em Cabo Verde, a descentralização é tida como condição de realização e sucesso da democracia e do desenvolvimento.

Quando se fala da descentralização neste país, todos são unânimes em afirmar que apesar de um longo caminho a percorrer, o caminho percorrido foi bastante satisfatório e o balanço é altamente positivo. Cabo Verde hoje é um país descentralizado e inclusive seu percurso está a ser estudado por vários Estados Africanos. A descentralização tem contribuído e muito para o desenvolvimento do país. Após as primeiras eleições das autarquias em 1992, o país nunca mais parou de descentralizar-se. De 15 municípios em 1990, passou para 17 e depois para 22 hoje. Os municípios hoje são claramente mais desenvolvidos que no ano das primeiras eleições

autárquicas em 92. Hoje a descentralização está tão avançada que muitos já falam e sustentam a tese da regionalização do país. Há neste momento várias teses quer do partido no poder, quer da oposição, e, mesmo dentro dos diferentes atores políticos, muitas vezes com contradição dentro de um mesmo partido. Já se realizou um fórum de discussão entre o governo, os partidos políticos, a associação dos municípios e *experts*, visando esta matéria.

O tema da descentralização está também analisado nas grandes opções do plano de desenvolvimento e aparece dentro da 5ª opção, como se segue:

5.ª Opção: Desenvolver infraestruturas básicas e económicas e promover o ordenamento do território para um desenvolvimento equilibrador.

O desenvolvimento de Cabo Verde deve ser equilibrado no que concerne ao conjunto das ilhas em função da vocação identificada em cada uma delas. Daí a importância de um ordenamento do território que facilite um processo equilibrado e equitativo no desenvolvimento do conjunto das ilhas, orientando o fenómeno importante e positivo da urbanização, mas mitigando a desertificação interna. Deve-se potenciar o território cabo-verdiano, como fator de bem-estar dos cidadãos e de competitividade da economia.

As ações integradas de base territoriais devem ser elaboradas numa perspetiva de elevação do nível de vida das populações e de suporte ao sector turístico, no quadro da integração do mercado interno.

O quadro geral dos municípios Cabo-verdianos não se comporta de forma que possa ser considerada uniforme. Todos apresentam, é certo, características do todo nacional, evidenciando, no entanto, diversidades, que são originadas por díspares evoluções históricas e condicionadas por factores geográficos, humanos, socioeconómicos e políticos.

Porém, existe actualmente uma consciência generalizada de que o poder local entrou numa nova fase de responsabilidades. Há mudanças em curso tanto nas estratégias como nos instrumentos do poder local.

Com efeito, todas as análises e discussões travadas em torno da reforma do Estado convergiram na crítica a uma administração excessivamente pesada e centralizada. Por isso, a descentralização administrativa apresenta-se como um verdadeiro imperativo nacional.

b) A tutela e o Tribunal de contas

Nos termos da lei cabe ao presidente da câmara o dever de informar ao governo sobre o orçamento e plano de actividades, balancete, contas de gerência, relatório de actividades e relatório sobre o Estado da administração municipal, nos termos do decreto nº 7/98 de 7 de Dezembro. Cabe-lhe, igualmente, remeter os documentos ao serviço central de impostos e ao Instituto Nacional de Estatísticas. Isto diminui o poder à câmara em detrimento do presidente. Isto reforça o poder do presidente uma vez mais sobre o órgão colegial.

Em Cabo Verde a intervenção do Estado no Município é feita actualmente através da tutela inspectiva: o Governo fiscaliza a gestão administrativa, patrimonial e financeira dos Municípios, com vista à verificação do cumprimento da lei. A tutela é assim concebida como simples controlo de legalidade. Todavia, carecem de aprovação do Governo, para serem eficazes, os actos dos órgãos municipais que tenham por objectivo lançar impostos e adicionais municipais.

No exercício da tutela inspectiva, pode o Governo:

- Ordenar inspecções, inquéritos, sindicâncias e averiguações aos órgãos e serviços municipais (Artigo 48º da Lei das Finanças Locais);
- Solicitar e obter dos órgãos municipais informações, documentos e esclarecimentos que permitam o acompanhamento eficaz da gestão municipal.

A tutela inspectiva visa controlar a legalidade dos actos praticados pelo Município no âmbito da gestão patrimonial e financeira, fiscalizando assim os órgãos, serviços, documentos e contas do município.

Além disso, existem várias funções do Tribunal de Contas — órgão jurisdicional supremo de controlo externo da realização das despesas públicas — que têm implicações com o município, tais como:

- Actividade de fiscalização prévia: Na primeira vertente, o Tribunal de Contas pronuncia-se sobre a legalidade administrativa financeira de todas as despesas públicas que o município pretende fazer, antes de serem efectuadas. Estão sujeitos a essa fiscalização prévia, os actos previstos no artigo 13º da Lei nº 84/IV/93;
- Actividade de fiscalização sucessiva: No âmbito da actividade de fiscalização sucessiva, o Tribunal de Contas exerce um controlo a posteriori, isto é, aquele Tribunal faz julgamento das contas apresentadas no final do ano ou do termo de uma gerência. O nº 1 do artigo 15º da citada Lei nº 84/IV/93, refere expressamente que ao Tribunal devem ser submetidas com o fim de apreciar a legalidade os actos de arrecadação das receitas, bem como das despesas assumidas, autorizadas e pagas, e, tratando-se de contratos, se as suas condições foram as mais vantajosas à data da respectiva celebração.
- Actividade sancionatória, podendo, designadamente, aplicar multas aos responsáveis pelas irregularidades detectadas.

Por seu lado, o Estatuto dos Municípios (lei 134/IV/95, de 3 de Julho) determina que a gestão das autarquias locais se rege pelos princípios da transparência, da legalidade e da responsabilidade civil (artigos 16º, 18 e 13º). Na mesma senda, o Estatuto dos Eleitos Municipais (Lei 14/91, de 30 de Dezembro), que são o Presidente da Câmara e os membros da Assembleia e da Câmara (artigo 1, nº2), estipula que no exercício das suas funções não podem “favorecer interesses particulares, próprios ou de terceiros, de qualquer natureza.

As questões expostas e encontradas pelo Tribunal de Contas¹⁰ no exercício das suas atribuições, tanto no âmbito da fiscalização preventiva como da sucessiva, quando detectadas são resolvidas pela responsabilização dos seus autores através de processos de multas (artigo 35º, da lei 84/IV/93).

4. As principais competências dos municípios

4.1.Em geral

A gestão autárquica não é estática, mas sim dinâmica na prossecução dos interesses públicos municipais.

Os órgãos municipais têm competências em termos de planeamento, gestão e realização de investimentos públicos, em muitíssimas áreas, destacando-se as seguintes:

- Património, cultura e ciência (centros culturais, centros de ciências, teatros, bibliotecas, património cultural, museus municipais, paisagístico e urbanístico do município);
- Equipamento rural e urbano (espaços verdes, ruas, e arruamentos, instalações dos serviços públicos dos municípios, mercados e feiras municipais, cemitérios municipais);
- Tempos livres e desporto (instalações e equipamentos para a prática de desportiva e recreativa de interesse municipal, parques de campismo, centros de juventude);
- Saúde (participação e consulta de planeamento da rede de centros de saúde);
- Protecção civil;
- Saneamento básico e ambiente (abastecimento de água, sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas, limpeza pública, recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, redes de esgotos);
- Defesa do consumidor;
- Promoção e desenvolvimento;
- Ordenamento do território e urbanismo;

¹⁰ Boa Governação e a Luta Contra a Corrupção, Praia 2007.AN, pág. 97.

- Polícia municipal;
- Transportes e comunicações (rede viária, viadutos, obras complementares, rede de transportes regulares urbanos, rede de transportes regulares locais e escolares, passagens desniveladas em linhas de caminho e/ou estradas municipais, etc.);
- Educação (construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação);
- Energia (distribuição de energia eléctrica de baixa tensão, iluminação pública urbana e rural, distribuição de água);
- Acção social (jardins de infância, lares e centros de idosos, centros para deficientes, combate á pobreza, combate á exclusão social, solidariedade social, etc.);
- Habitação social (promoção de programas de habitação a custos controlados, erradicação das barracas, e de renovação urbana);
- Cooperação externa.
-

Além disso, os municípios ainda podem desenvolver algumas atividades em domínios que não encontram ao abrigo de nenhuma lei em concreto, mas fazem uso da lei geral e estão de acordo com o interesse público da sua região específica.

No âmbito da descentralização, as autarquias locais passam a prestar cada vez mais serviços públicos, pelo que leva os órgãos municipais a definir cuidadosamente quais as formas de efectuar serviços, procurando satisfazer as necessidades colectivas no território municipal e recursos que dispõem. Muitas vezes procurando a eficiência, as autarquias locais buscam outras formas de satisfazer essas necessidades, através da gestão indireta, equacionadas várias outras possibilidades que a lei confere. Por isso, o desempenho das funções descentralizadas nas próprias autarquias ganha cada vez mais adeptos, falando-se em empresas de capitais municipais ou intermunicipais.

4.2. Nos domínios da saúde e da educação.

Dediquemos a nossa atenção a dois sectores de actuação em particular: saúde e educação.

a) Saúde

A saúde tem de ser vista sempre como um “bem essencial” e diferente de todos os outros, pois tem a ver com a qualidade e com a vida humana. Assim como noutros países, em Cabo Verde é um direito constitucional que assiste a todos os cidadãos e é um dever de satisfação do Estado. O não acesso a saúde determina uma vida sem qualidade e/ou mesmo a perda de vida, de aí que é um gasto necessário.

Tal como noutros países deve-se evitar separar ou dissociar as despesas com a saúde, dos ganhos gerais. A redução da mortalidade infantil ou o aumento da esperança de vida que se notam em Cabo Verde, têm custos, e esses custos são os aumentos dos gastos com a saúde.

È sempre importante e legítimo saber como andam as despesas de saúde face ao PIB. As despesas com a saúde em Cabo Verde, teve um peso médio de 8,2% no orçamento do Estado, nos últimos três anos e no orçamento de 2011, prevê-se um acréscimo de 31,9% nas despesas de saúde, devido a recrutamento de técnicos de saúde, para os vários serviços deste ministério, o que representa um peso de 9,52% do PIB.

È notável o crescimento da procura dos serviços de saúde e o esforço do Estado em dotar esta área social de recursos minimamente suficientes para sufragar estas despesas de procura.

As Autarquias desempenham aqui um importante papel.

b) Educação

O Estado tem obrigações constitucionais, quanto à educação e as autarquias locais podem ter um papel extremamente importante na aplicação da política nacional de educação. De acordo com a autonomia administrativa e financeira dos municípios, estes decidem se querem investir

mais ou menos no desenvolvimento educativo dos seus municípios. De referir que nos dias de hoje o índice de escolaridade é medida por município, pelo que é fácil para qualquer município saber onde se insere no país em que está e a partir de ali atribuir mais ou menos recursos para esta área.

Por outro lado, há que se ter em conta que os municípios devido a limitações orçamentais, que não chegam para tudo, devem fazer opções e neste âmbito a educação poderá ser um alicerce para um desenvolvimento mais sustentado.

Além do aspecto pedagógico e instrutivo a educação dos municípios assume um papel muito importante na dinâmica económica e cultural de qualquer município. A localização de escolas numa determinada autarquia local traz imensas vantagens. No caso de Cabo Verde as câmaras municipais apostam muito na formação profissional e na procura de parcerias para atribuição de bolsas no país e no exterior.

É frequente ouvir notícias constantes sobre a ação das autarquias locais no campo educativo e da preocupação dos dirigentes autárquicos na formação e qualificação dos municípios, visando também atingir os objetivos do milénio.

5. A actividade financeira do Estado

Basicamente a actividade financeira do Estado desenvolve-se em três áreas:

- a) Receita (obtenção de recursos);
- b) Gestão (administração dos recursos e do património do Estado);
- c) A despesa (aplicação dos recursos no pagamento das verbas autorizadas no orçamento).

Estas últimas (as despesas públicas) são, na acepção de Aliomar Balleiro, o conjunto de desembolsos do Estado ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos. Por outras palavras, constituem a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente dentro de uma autorização legislativa para a execução

de um fim a cargo do governo. O fim é sempre o mesmo (ou deve ser): o interesse público ou interesse colectivo.

Toda a despesa tem que ter respaldo constitucional, gerando benefícios para o Poder Publico e para a sociedade. Num quadro legal, elegem-se prioridades da acção governamental para depois se estudar os meios existentes de obtenção de recursos financeiros necessários ao atendimento de metas politicamente estabelecidas.

De acordo a Kiyosha Harada, as despesas podem ser classificadas do seguinte modo:

- Ordinárias – rotina dos serviços públicos e que são renovados anualmente a cada orçamento.

- Extraordinárias – Têm carácter esporádico e não se renovam a cada ano.

- Correntes: produzem variação negativa no património líquido, ou seja, redução do valor do activo. Dividem-se em: (i) Despesas destinadas à manutenção de serviços criados anteriores à lei orçamental, assim como os gastos de conservação e de adaptação de bens e imóveis e (ii) Transferências Correntes que são as despesas para as quais não corresponde uma contraprestação directa de bens ou serviços. As transferências correntes são destinadas a cobrir despesas de custeio de instituições públicas ou privadas de carácter social ou cultural, sem fim lucrativo.

- De capital: representam simples trocas de valores do activo. São divididas em (i) Despesas de investimento - São despesas necessárias ao planeamento e à execução de obras, aquisição de instalações, equipamentos, material permanente e constituição ou aumento de capital de empresas desde que não sejam de carácter comercial ou financeiro. (ii) Inversões Financeiras - São despesas de aquisição de imóveis, bens de capital já em utilização, aquisição de títulos de capital e constituição ou aumento de capital de entidades que visem objectivos comerciais ou financeiros, incluindo operações bancárias ou de seguros. (iii) Transferências de Capital: consistem na transferência de bens numéricas a outras entidades que devem realizar investimentos ou inversões financeiras. Essas transferências denominam-se auxílios ou

contribuições e incluem-se entre as despesas de capital e aquelas destinadas a amortização da dívida pública.

De acordo Bleaney, Gemmel e Kneller (2001), as despesas públicas podem ter componentes produtivos e improdutivos. Trata-se de um critério do gasto pública na função de produção do sector privado, que é o que realmente interessa à realidade Cabo-verdiana.

No conjunto das despesas produtivas, aparecem os serviços públicos em geral: defesa, segurança, educação, saúde, transporte, habitação, comunicação, saneamento, segurança social, energia etc.

Essas despesas vistas de outra forma cobrem, na realidade, as necessidades públicas.

Existe também o critério de despesas fundamentais e não fundamentais, que são considerados como mais apropriados para os países em desenvolvimento como é o nosso caso.

Estas despesas são realizadas pelos Entes públicos (Estados e Autarquias, por exemplo) para satisfazer as necessidades colectivas. Importa sublinhar que são necessidades sentidas por quase todos os elementos de uma comunidade e por estarem inseridos nessa comunidade. São exemplo dessas necessidades colectivas:

- Defesa
- Segurança
- Saúde
- Educação
- Transporte (rodoviário, aéreo, marítimo) de pessoas e de mercadorias
- Iluminação pública
- Saneamento
- Segurança social
- Etc.

Algumas destas necessidades são satisfeitas pelo Estado directamente, enquanto outras são satisfeitas pelas Autarquias locais.

Neste contexto, como exemplo de despesas locais, podemos apontar a rede de transportes públicos da cidade da Praia ou a sua rede de distribuição de água e saneamento, assim como os investimentos no melhoramento de ruas.

Já as receitas públicas, são o complexo de valores recebidos pelo erário público. A doutrina classifica as receitas em:

- Patrimoniais (decorrem da administração e alienação do património do Estado e outros entes públicos);
- Tributárias (decorrem do poder de coerção do Estado, que impõem ao particular um sacrifício patrimonial visando a cobertura dos encargos públicos);
- Creditícias (decorrem do crédito).

6. O sistema tributário de Cabo Verde

6.1. Breve nota evolutiva

A última grande reforma do sistema financeiro Cabo-Verdiano aconteceu nos anos noventa do século XX e rompeu radicalmente com o modelo que havia sido implantado após a Independência, em 1975. Todos os desenvolvimentos posteriores têm como pano de fundo e suporte um novo figurino do sistema financeiro, que trouxe nova dinâmica ao país que culmina com a entrada em vigor do actual Código Geral Tributário.

Nos termos da própria Lei, o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e demais entidades públicas e uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza. Além disso, ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não são criados nos termos da constituição e cuja liquidação e cobrança não estejam previstas na lei.

Antes da aprovação do código geral tributário em 1993 no século passado, o Sistema Financeiro cabo-verdiano era muito rudimentar se tomarmos como referência os sistemas em vigor na altura, em muitos países desenvolvidos. Com esta reforma, passou a ser um sistema bastante mais simples, embora com práticas e métodos de gestão relativamente rudimentares.

Hoje, passadas duas décadas, nota-se que Cabo Verde precisa de um sistema financeiro mais moderno, sólido, dinâmico e eficaz, fundamental para assegurar satisfatoriamente o crescimento e o desenvolvimento do país.

A 2ª revisão ordinária da constituição, levada a cabo em 2010, em nossa opinião perdeu uma grande oportunidade de alavancar uma nova reforma fiscal no país. A única novidade sobre os impostos foi que já não é necessário 2/3 para criação ou alteração de impostos, dando ao governo maior autonomia na sua política fiscal. O sistema fiscal, aparece no artigo 93º da constituição da república.

O sistema tributário Cabo-verdiano teve três etapas marcantes na sua evolução.

Por volta de 1900 reinava a Sisa – imposto municipal, que tributava as transmissões onerosas de bens — e o imposto sobre sucessão e doação – imposto pago nas transmissões gratuitas de bens, como por ex: heranças e doações. Portanto considera-se que a 1ª etapa vai no período de 1901 a 1963, ou seja ainda dentro do período colonial, onde o sistema se encontrava dentro do regulamento da Fazenda Pública Colonial Portuguesa, cujo objetivo fundamental era regulamentar as receitas e despesas públicas, e ainda, tinha o interesse de adotar um orçamento de funcionamento para Cabo Verde.

Entre outros, podemos apontar alguns diplomas, aprovados na altura:

- Contribuição industrial. Regulamento aprovado pelo D.L. nº 46, de 11 de Dezembro de 1926.

- Contribuição predial. Regulamento aprovado em 1933, através do diploma legislativo nº 315, revogando o D.L. de 04 de Maio de 1893, imposto esse que tributava o valor dos prédios e seus rendimentos.

- Em 1930 foi aprovado o Imposto de Selo, através do diploma legislativo nº 247.

-Em 1933 foi aprovada a Contribuição de juros, através do diploma legislativo nº 388, de 16 de Fevereiro e que mais tarde viria a ser designado por imposto de capitais, que tributava a remuneração de capitais.

-Em 1946, foi introduzido o imposto sobre sucessões, doações e sisa, sobre transmissão de imobiliários por título oneroso, aprovado pelo diploma legislativo nº 901.

- Em 1947, foi aprovado através da Portaria nº 3/349 o Imposto de defesa¹¹.
- 1954, foi aprovada uma nova norma do mesmo imposto de selo, através do Diploma Legislativo nº 1193.

A segunda etapa ¹² começou em 1963, ou seja no início da luta pela independência, e abrange todo o processo independentista, assim como a construção do Estado de Cabo Verde, que alcança a sua independência a 5 de Julho de 1975 e vai até antes da entrada em vigor da constituição de 1992.

Nesse ciclo, efectuou-se a dilatação da base tributária, da contribuição industrial, onde foram ajuntados, os rendimentos agrícolas que antes eram regulados através do Diploma Legislativo nº 15/42, de 12 de Junho de 1963.

A reforma do sistema financeiro dos anos noventa rompeu radicalmente com o modelo que havia sido implantado após a Independência, em 1975. Todos os desenvolvimentos posteriores têm como pano de fundo e suporte um novo figurino do sistema financeiro, que trouxe nova dinâmica ao país, que culmina com a entrada em vigor do actual Código Geral Tributário.

As bases do sistema fiscal bem como a criação, incidência e taxas dos impostos e o regime das garantias dos contribuintes, são definidos por lei na Assembleia Nacional nos termos do artigo 93º ponto 2, da Constituição da Republica e o Código Geral Tributário.

6.2. Tipos de tributos

São tributos em Cabo Verde:

- Os impostos estaduais e locais;

¹¹ -É de realçar que nessa etapa não se dava a importância merecida à existência e à aplicação do imposto, devido à inexistência de um sistema fiscal, que obrigasse os sujeitos passivos ao pagamento do mesmo e a falta de uma cultura fiscal por parte dos contribuintes.

¹² Nesta etapa deu-se a materialização do sistema parcelar, originário das profundas alterações que tiveram lugar no sistema, particularmente a independência. Apesar das profundas mudanças, não se abandonou de uma só vez o sistema fiscal que tinha sido imposto ao longo dos anos.

- As taxas estaduais e locais;
- As contribuições especiais, estaduais e locais, da competência da Administração Fiscal.
- As demais contribuições financeiras estabelecidas por lei a favor de entidades públicas.

Na medida em que o presente trabalho se debruça especificamente sobre o sistema fiscal cabo-verdiano e sobre os seus impostos integrantes, dedicaremos particular atenção à figura do imposto, trazendo aqui a sua definição e principais classificações.

Os impostos constituem prestações obrigatórias, avaliáveis em dinheiro, exigidas por uma entidade pública, para a prossecução de fins públicos, sem contraprestação individualizada. São, assim, receitas públicas caracterizadas pelas notas da legalidade, coatividade e unilateralidade.

Classicamente aos impostos podem ser atribuídas três funções:

- i) Uma função financeira ou fiscal – Mediante os impostos são fornecidos ao tesouro público os fundos indispensáveis ao Estado para ocorrer aos gastos com a satisfação das necessidades colectivas. É o que ocorre, entre outros, com as chamadas taxas militares, que no fundo são impostos, a taxa de radiodifusão que é cobrada nas facturas de energia eléctrica, independentemente de sujeito passivo ter ou não um televisor em casa, as derramas¹³ lançadas pelos municípios, o imposto único sobre o património (adiante designado por IUP), que é devido pelos proprietários ou usufrutuários de prédios¹⁴. Este ingresso financeiro é utilizado na manutenção do Estado social (educação, saúde, criação de emprego, cultura), na manutenção do Estado de direito (para garantir a existência e funcionamento dos tribunais, parlamento, segurança de pessoas e bens), na manutenção do Estado democrático (campanhas eleitorais, eleições, candidaturas).

- i) Uma função económica - através do imposto pode verificar-se a intervenção dos poderes públicos na economia. Servindo-se duma conveniente orientação do sistema tributário, o Estado pode agir sobre a conjuntura ou sobre as estruturas económicas modificando, pela utilização de medidas temporárias ou definitivas, o volume da repartição da carga fiscal, influenciado, assim, o nível das actividades, a

¹³ Ver art.7º da Lei n.º 79/VI/2005, de 5 de Setembro (Regime financeiro das Autarquias Locais).

¹⁴ Ver art.7º da Lei n.º 79/V/98, de 7 de Dezembro (Lei que cria o imposto único sobre o património)

importância do consumo e o montante da poupança individual. O imposto, sob a forma de reduções ou de isenções, é geralmente utilizado como incentivo ao desenvolvimento económico nos países onde tal desenvolvimento se torna necessário em vista, nomeadamente, à promoção do bem-estar das populações. Duma tal intervenção estatal, o imposto pode tornar-se discriminatório, aproximando-se, então o sistema de economia descentralizada dum sistema de economia centralizada.

- ii) Uma função social - Neste domínio, o legislador pode orientar os impostos no sentido da obtenção dos efeitos mais convenientes. Assim, pode-se, mediante impostos elevados sobre o tabaco, desencorajar o seu consumo tendo em vista a salvaguarda da saúde pública. Sem dúvida que, quando se atinge o resultado pretendido, o rendimento do imposto passará a ser insignificante, mas, tal inconveniente é sabiamente compensado pela concretização da finalidade extra-fiscal pretendida. Um outro exemplo é o de papel importante que pode atribuir-se ao imposto numa política demográfica: a tributação dos solteiros e as deduções ou reduções de impostos em funções dos encargos da família, podem encorajar os casamentos e o conseqüente aumento da natalidade. Se, porém, se pretender um efeito contrário, isentam-se ou reduz-se o imposto dos solteiros e tributam-se mais pesadamente os casados. Considerando agora, o imposto progressivo, verificaremos que com a sua utilização não se procura mais do que uma aproximação de condições, não apenas no plano social como ainda no campo económico. Por último, referir-se-á ainda que a intervenção fiscal e a intervenção financeira do imposto podem contribuir-se e completar-se num jogo de redistribuição de riquezas. O imposto incide sobre os rendimentos elevados podem ser redistribuídos, sob diversas formas, pelos cidadãos de mais fraca capacidade económica. Nestas condições, a redistribuição virá em reforço dos efeitos igualizar, promovidos pelo imposto progressivo ou, por outro lado, aumentar a propensão para o consumo e, indirectamente, incrementar a nível da actividade económica e o nível do emprego.

Do ponto de vista da sua tipologia e classificação, podem apontar-se as seguintes, entre muitas outras:

- i) Impostos Directos e Indirectos - Para a distinção entre os impostos directos e indirectos utilizam-se três critérios:
 - a) Critério da Repercussão: Segundo este critério, os impostos directos são impostos que o contribuinte não pode transferir para outrem, e são indirectos aqueles que são facilmente transferíveis para outrem (é o caso do IUR imposto único sobre o rendimento, o imposto único sobre o património) e são indirectos, aqueles que são facilmente transferíveis para outrem (é o caso do imposto de selo, os direitos aduaneiros).
 - b) Critério Administrativo ou Rol Nominativo: Dizem-se directos os impostos a respeito dos quais é possível elaborar previamente os nomes de quem irá suportar ou pagar e serão indirectos os impostos cujos destinatários não são previamente determinados.
 - c) Critério Económico: Segundo este critério são os que permitem determinar a capacidade económica do contribuinte ou de quem os paga; serão indirectos, aqueles que não permitem avaliar a capacidade económica do contribuinte ou que suporta o imposto (é o caso do imposto único sobre o património); serão indirectos, aqueles que não permitem avaliar a capacidade económica do contribuinte ou que suporta o imposto (é o caso do imposto de selo, os direitos aduaneiros).

- ii) Impostos Reais e Pessoais - Os impostos reais são os que atendem à matéria colectável, e alheando-se das pessoas que os pagam (é o caso do imposto único sobre o património, o imposto de selo, os direitos aduaneiros, o IVA). Os impostos pessoais são aqueles impostos que atendem à situação económica do contribuinte e do seu agregado

familiar (é o caso de IUR-PS - imposto único sobre o rendimento de pessoas singulares).

iii) Impostos Periódicos e de Obrigação Única - São periódicos os impostos que se renovam período a período (ano a ano). São exemplos destes, os impostos Único Sobre Rendimento – IUR-PS e IUR-PC. Diferentemente, são impostos de obrigação única, os que não se renovam (é o caso de IUP - imposto único sobre o Património, no caso de transmissão de imóveis).

Contudo, existem outros tributos, como as taxas e as contribuições.

No plano da economia financeira a separação entre impostos e taxas pode estabelecer com relativa facilidade, na base de critério da divisibilidade ou indivisibilidade dos serviços públicos. Quando o Estado ou outras entidades públicas prestam serviços cuja utilidade não é divisível pelos cidadãos, utilizam-se os impostos, pois nestes casos torna-se impossível em termos patrimoniais determinar a utilidade para cada particular dos serviços, como por exemplo defesa nacional e a diplomacia. Quando através de serviços públicos se prestam utilidades particulares, individualizáveis e divisíveis e há possibilidade de realizar a sua cobertura financeira ou parte dela, através do pagamento de prestação exigíveis dos particulares que utilizam tais serviços, estas prestações designam-se por taxas.

Já quando uma entidade pública realiza, através dos seus serviços, um empreendimento de interesse geral, como por exemplo, a construção de uma estrada ou de uma barragem e, reflexamente, desse empreendimento resultarem benefícios particulares e extraordinários para determinadas pessoas sem que esses benefícios extraordinários e particulares sejam na essência do funcionamento daqueles serviços, em tais casos, exige-se muitas vezes dos particulares beneficiados uma contribuição especial. Existem dois casos nítidos de contribuições especiais:

- i) Contribuições de melhoria que poderá, por exemplo ser exigida aos proprietários de terrenos valorizados por uma obra de urbanização.
- ii) Contribuição devida por motivo de maior despesa acionada por particulares a uma entidade pública, como por exemplo, aos proprietários dos veículos cujo peso

ou outras características ocasionam um desgaste das vias públicas superior ao normal.

A descentralização fiscal, ainda que parcial, permite aos municípios, em Cabo Verde cobranças diretas dos seguintes impostos e taxas:

- Imposto Único sobre o património;
- Imposto de desenvolvimento local;
- Imposto de circulação automóvel;
- Taxas de licenciamento comercial.

6.3. Os sujeitos tributários

De acordo com o Código Geral Tributário de Cabo Verde no seu artigo 10º, são sujeitos ativos das relações tributárias, o Estado e outras entidades públicas a quem a lei lhe atribui essa qualidade. Os sujeitos ativos tributários são definidos de acordo com a lei, como sendo as entidades de direito público titulares do direito de exigir o cumprimento das obrigações, quer directamente quer através de representantes. Neste grupo encontra-se, como já havia sido referido, não só o Estado mas também outras entidades de direito público, na medida em que só quem tenha como objetivo a realização de fins de interesse público é que terá interesse e legitimidade para arrecadar recursos pela via fiscal.

O Estado, pela sua natureza, carece de órgãos através dos quais exprime sua vontade. No caso concreto, quem assegura a função é o Governo, através da sua organização administrativa fiscal centrada na figura do Ministério das Finanças, que, através da Direcção Geral de Contribuição e Impostos, vem inovando e facilitando o pagamento dos impostos. Confunde-se muito a questão da eficácia na cobrança de imposto com o aumento da colheita.

Este ministério, está por sua vez, repartido por diferentes departamentos e serviços que, especificamente, tratam de determinadas questões relacionadas com as decorrências da relação

jurídico – tributária que retratemos – Direcção Geral de Contribuições e Impostos (**DGCI**) – à qual cabe, nomeadamente, o lançamento e liquidação dos impostos, quer directos, quer indirectos, e que se encontra estruturada a nível central, distrital e local.

São também as entidades de direito público que assumem o papel de sujeitos activos:

- As Autarquias Territoriais, as quais podem possuir finanças e património próprio; dispor de poderes tributários definidos não termos da lei e participar nas receitas fiscais do Estado;

- Os Institutos públicos, os quais prosseguindo o Interesse público, têm autonomia administrativa e financeira e, conseqüentemente assumem um papel activam no seio de relação tributária.

Já no que diz respeito aos sujeitos passivos, o mesmo Código geral tributário estipula no seu artigo 11º, que são sujeitos passivos das relações tributárias os contribuintes, incluindo os substitutos e responsáveis, bem como outras pessoas sobre quem recaem obrigações daquela natureza.

Embora não seja o local certo para maiores desenvolvimentos, será pertinente fazer aqui uma menção à figura do substituto tributário.

A situação que melhor exemplifica esta realidade surge com a figura da retenção na fonte.

A substituição tributária na obrigação do pagamento acontece quando, por imposição da lei, a prestação tributária for exigida a pessoa diferente do contribuinte. Nomeadamente, acontece com as entidades que procedem ao pagamento de certos rendimentos discriminados na lei, rendimentos de capital de determinadas operações (como é o caso dos empréstimos bancários) ficam obrigadas a retirar desses proveitos uma determinada percentagem, liquidando o imposto e procedendo à respectiva entrega ao Estado.

O substituto de imposto é, por regra, um devedor que, quando paga ao seu credor (salário, juros, lucros, entre outros), desconta dessa mesma importância a prestação tributária correspondente pelo pagamento efectuado e de costume esta cobrança é efectuada mensalmente.

Esta situação encontra fundamento na necessidade de tornar mais cómodas, rápidas e seguras as operações de lançamento, liquidação e cobranças de impostos, assegurando a satisfação dos créditos do Estado e entes públicos. Isto na medida em que, considerando que são várias as situações de indeterminação dos sujeitos passivos credores destes rendimentos, estes acabam por não os declarar no final, lesando os interesses públicos.

Resumidamente e esquematicamente pode-se apresentar-se esta matéria, no que respeita aos sujeitos na seguinte tabela:

Quadro 1 – Representação esquemática dos Sujeitos da Relação Tributária

Sujeitos Activos	Sujeitos Passivos
<p>Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministério das Finanças - DGCI -DG Tesouro <p>Autarquias Locais</p>	<p>Pessoas Singulares</p> <p>Pessoas Colectivas</p> <p>Substitutos ou responsáveis</p> <ul style="list-style-type: none"> - Retenção na fonte

Institutos Públicos	
----------------------------	--

6.4. O imposto único sobre o rendimento

Em Cabo Verde existem atualmente vários tipos de impostos, sendo os três principais o imposto único sobre rendimentos (IUR), o imposto único sobre o património (IUP) e o imposto sobre o valor acrescentado (IVA). Além destes, podem apontar-se também o imposto sobre consumos especiais, o imposto de selo, o imposto de circulação e o imposto de incêndio.

No âmbito da presente dissertação, assume particular importância o IUR, pelo que será sobre este que a nossa atenção recairá de seguida.

a) Enquadramento

Deve começar por se dizer que os elementos estruturantes do sistema fiscal Cabo-verdiano encontram a sua localização artigo 93º ponto 2, da Constituição da República, nos termos do qual a criação, incidência e taxas dos impostos e o regime das garantias dos contribuintes, são definidos por lei na Assembleia Nacional.

Na década de 1990 foi instituída uma reforma fiscal, com o objectivo de substituir o obsoleto sistema de impostos até então vigentes. Tratou-se de processo a três passos, no âmbito da qual a reforma sobre os rendimentos surge em primeiro lugar, a reforma dos impostos em segundo lugar, constituindo a reforma dos impostos sobre o consumo em terceiro e último passo.

No quadro dessa reforma, foi aprovado em 1992/1993 o Código Geral Tributário, estabelecendo regras gerais para a liquidação e cobrança dos impostos, disciplinando recursos e reclamações e tipificando as infrações.

A reforma dos Impostos Sobre o Rendimento foi introduzida em 1995/96, quando um novo IUR entrou em vigor, aplicável quer a pessoas singulares quer a pessoas coletivas. Em particular, o IUR é definido pela Lei nº 127/IV/95 e regulamentado pelo Decreto-Lei nº 1/96, sendo que a primeira tem por objecto a definição das bases da tributação única sobre os rendimentos e o segundo aprova o próprio Regulamento do IUR.

Entre outros aspectos, a “lei de bases” referida, determina o seguinte:

- i) A reforma da tributação do rendimento obedecerá aos princípios da equidade, eficiência e simplicidade devendo facilitar o cumprimento das obrigações fiscais e contribuir para a realização de objectivos de promoção do desenvolvimento económico e da realização da justiça social no Estado de Cabo Verde;
- ii) O imposto único sobre os rendimentos (IUR), na tributação dos rendimentos pessoais, visará a diminuição das desigualdades e será único e progressivo tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar. Além disso, incidirá sobre o valor global anual dos rendimentos das categorias seguintes:
 - Categoria A - rendimentos prediais,
 - Categoria B - rendimentos comerciais, industriais incluindo as mais-valias e as prestações de serviços, agrícolas e piscatórios,
 - Categoria C - rendimentos de capitais e outros rendimentos tais como os provenientes de jogo, lotaria e apostas mútuas,
 - Categoria D - rendimentos do trabalho dependente e independente, incluindo as pensões relativas à situação de reserva, aposentação ou reforma, de alimentos, rendas temporárias ou vitalícias ou de qualquer outro tipo.
- iii) A tributação das empresas incidirá fundamentalmente sobre o rendimento real.

b) IUR – Pessoas singulares

I. *Incidência subjetiva*

O Imposto Único sobre os rendimentos será devido pelas pessoas singulares que residam em território cabo-verdiano e pelas que, nele não residindo, aqui obtenham rendimentos.

Os contribuintes não residentes em território cabo-verdiano ficarão sujeitos a IUR unicamente pelos rendimentos neles obtidos.

Se os contribuintes forem casados, ambos os cônjuges ficarão sujeitos a IUR relativamente aos rendimentos do agregado familiar.

II. *Incidência objetiva*

Como se disse, o IUR incidirá sobre o valor global anual dos rendimentos das diversas categorias.

Esses rendimentos quer em dinheiro quer em espécie, ficam sujeitos a tributação, seja qual for o local onde se obtenham, a moeda e a forma por que sejam auferidos.

O imposto incidirá sobre o rendimento efetivo dos contribuintes, sem prejuízo de a lei, por razões de justiça ou de prevenção da evasão ou da fraude, poder presumir a sua existência ou fazer depender de presunções técnicas a determinação do seu valor.

Vejamos brevemente que categorias são essas.

Categoria A - rendimentos prediais

Consideram-se rendimentos prediais: os decorrentes da locação, total ou parcial, de prédios rústicos ou urbanos e da cessão de exploração de estabelecimentos comerciais ou industriais, incluindo a dos bens móveis naqueles existentes;

Categoria B - rendimentos comerciais, industriais incluindo as mais-valias e as prestações

São rendimentos industriais e comerciais os provenientes do exercício de atividades de natureza comercial ou industrial, incluindo as explorações mineiras, transportes, artesanato, construção civil e serviços conexos, estudos urbanísticos, atividades turísticas, hotelarias e similares, organização de espetáculos, diversões e manifestações desportivas e atividades autónomas de intermediação.

Já os rendimentos de prestações de serviço são os rendimentos provenientes do exercício de qualquer atividade por conta própria que não revista a natureza de trabalho dependente ou independente como profissão liberal.

Categoria C - rendimentos de capitais e outros rendimentos tais como os provenientes de jogo, lotaria e apostas mútuas

Os rendimentos de capitais são os juros, os lucros, incluindo os apurados na liquidação, colocados à disposição dos sócios das sociedades ou do associado num contrato de associação em participação ou de associação à quota, bem como as quantias postas à disposição dos membros das cooperativas a título de remuneração do capital; os rendimentos derivados de títulos de participação, certificados de fundos de investimento ou outros análogos; os rendimentos originados pelo diferimento no tempo de uma prestação ou pela mora no pagamento; os rendimentos da propriedade intelectual ou industrial ou de experiência adquirida no sector industrial, comercial ou científico ou ainda os derivados de assistência técnica e do uso ou da concessão do uso de equipamento agrícola e industrial, comercial ou científico.

Os “outros” rendimentos incluem os ganhos provenientes de jogo, lotarias e apostas mútuas ou outros de idêntica natureza.

Categoria D - rendimentos do trabalho dependente, independente, e pensões

Consideram-se rendimentos do trabalho dependente todas as remunerações provenientes do trabalho por conta de outrem, prestado quer por servidores do Estado, instituições militares e das demais pessoas coletivas de direito público, quer em resultado de contrato de trabalho ou de outro a ele legalmente equiparado.

Os rendimentos do trabalho independente abrangem os auferidos no exercício, por conta própria, de profissão em que predomine o carácter científico, artístico ou técnico da atividade pessoal do contribuinte, bem como os provenientes da propriedade intelectual ou industrial ou de experiência adquirida no sector industrial, comercial ou científico, quando auferidos pelo seu titular originário.

Os rendimentos de pensões respeitam às aposentações ou reforma e às rendas vitalícias ou rendimentos de natureza equiparável;

III. *Determinação do imposto*

Após a integração dos rendimentos nas categorias, surge a fase das deduções.

A lei determinará as deduções a fazer em cada uma das categorias de rendimentos, tomando como critério os custos ou encargos necessários à sua obtenção.

Tais deduções deverão corresponder aos custos ou encargos efectivos e comprováveis, sem prejuízo da possibilidade de algumas poderem ser fixadas com base em prestações, quando

esta solução apresentar maior segurança para o fisco ou maior comodidade para os contribuintes, especialmente os de mais baixos rendimentos.

Os rendimentos de trabalho dependente terão uma dedução a título de mínimo de existência, em conformidade com a situação familiar.

Após isso, surgem os abatimentos. Aqui, as despesas de saúde do sujeito passivo, dos seus dependentes e ascendentes, pagas e não reembolsadas, bem como as pensões a que estejam obrigadas, são abatidas ao respetivo rendimento pelos limites fixados por lei.

São ainda abatidos do rendimento do sujeito passivo, em valores a fixar por lei, as despesas de educação com dependentes, as despesas com rendas de habitação permanente, os juros de dívidas contraídas para habitação, construção ou beneficiação de imóveis para habitação do agregado familiar ou para pagamento de despesas com a saúde do mesmo agregado, os prémios de seguros de doença ou de acidentes pessoais, bem como os seguros de vida que não garantam o pagamento de um capital, em vida, durante os primeiros cinco anos, os montantes investidos anualmente em títulos da dívida pública e as contribuições para a segurança social ou a taxa social única relativos ao sujeito passivo ou aos seus dependentes.

No momento seguinte aplicam-se as taxas, em regra progressivas, para apurar a colecta do imposto e o valor final do mesmo.

c) IUR – Pessoas coletivas

i. Incidência subjetiva

No que diz respeito às pessoas coletivas, importa começar por salientar que o IUR será devido ¹⁵:

- Pelas empresas fiscalmente definidas, nos termos do artigo 2º do D.L. 147/92, de 30 de Dezembro e que foi revogado com a entrada em vigor do decreto 1/96;
- Pelas pessoas coletivas com sede ou direção efetiva em território cabo-verdiano, com exceção do Estado, das autarquias locais e das associações de municípios quando estas não tenham por objetivo atividades comerciais, industriais ou agrícolas;
- Por entidades desprovidas de personalidade jurídica, com sede ou direção efetiva em território cabo-verdiano cujos rendimentos não sejam tributados em IUR na titularidade das pessoas singulares ou coletivas que as integram;
- Pelas entidades que não tenham sede nem direção efetiva em território cabo-verdiano e cujos rendimentos nele obtidos não estejam sujeitos à tributação pessoal.

Além disso, numa solução arrojada, prevê-se que a lei possa alargar este elenco aos rendimentos de outras empresas quando razões de justiça ou de prevenção da evasão ou da fraude recomendem considerar-se irrelevante, para efeitos tributários, a atribuição de personalidade coletiva ¹⁶.

Relativamente às entidades com sede ou direção efetiva em território cabo-verdiano, o IUR incidirá sobre a totalidade dos rendimentos. Já as entidades que não tenham sede nem direção efetiva em território cabo-verdiano ficam sujeitas a IUR apenas quanto aos rendimentos neles obtidos ¹⁷.

¹⁵ V. Art.º 16.º, n.º 1 da Lei nº 127/IV/95.

¹⁶ Assim, art.º 16.º, n.º 2 da Lei nº 127/IV/95.

¹⁷ Assim, art.º 17.º da Lei nº 127/IV/95.

ii. Incidência objetiva

Em termos de base do imposto (incidência objetiva do mesmo), nos termos da lei, o IUR incidirá ¹⁸:

i) No caso empresas fiscalmente definidas e das sociedades comerciais ou civis sob a forma comercial, das cooperativas e das empresas públicas e das demais pessoas ou entidades residentes (com sede ou direção efetiva em Cabo Verde) que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial agrícola ou piscatória – **o lucro** ¹⁹.

ii) no caso de entidades de idêntica natureza, mas que não exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial, agrícola ou piscatória - **o rendimento global, correspondente à soma das diversas categorias consideradas para efeitos de tributação pessoal;**

iii) no caso de entidades não residentes (com sede ou direção efetiva em Cabo Verde), mas com Estabelecimento estável aqui – **o lucro imputável a esse estabelecimento;**

iv) no caso de entidades não residentes que não possuam estabelecimento estável em território cabo-verdiano ou que, possuindo-o, não lhe sejam imputáveis lucros – **os rendimentos das diversas categorias considerados para efeitos de tributação pessoal auferidos por contribuintes,**

Importa também observar que o IUR será devido por cada exercício económico, que coincidirá com o ano civil (princípio da anualidade).

No caso mais significativo no panorama atual de Cabo Verde— as entidades residentes que exercem uma atividade de natureza comercial, industrial agrícola ou piscatória (deixamos de fora a referência a outras empresas e entidades) —, o lucro é dado pela diferença entre os

¹⁸ V. por todos os tipos, art.º 18.º, n.º 1 da Lei nº 127/IV/95.

¹⁹ Este lucro reportar-se-á, sempre que possível, ao resultado apurado na contabilidade, sem prejuízo das correções positivas ou negativas desde que definidas na lei (*idem*, art.º 18.º, n.º 2).

proveitos (resultantes das vendas, prestações de serviços, etc.) e os custos empresariais (por exemplo, matérias primas, salários, etc.). No âmbito destes últimos só se aceitam aqueles que sejam “comprovadamente indispensáveis para a realização dos proveitos e para manutenção da fonte produtora”²⁰.

Sobre esse lucro incidirá a taxa do imposto, a qual será de natureza fixa ou proporcional²¹.

Havendo prejuízos fiscais (isto é, custos maiores do que proveitos), os mesmos porão ser reportados ou deduzidos aos lucros tributáveis, havendo-os, de um ou mais dos três exercícios seguintes (regra do reporte)²².

iii. Determinação da Matéria Coletável.

De acordo ao artigo 13º do decreto-lei 1/96, a matéria coletável está organizada da seguinte forma (transcrevo o artigo na integra):

- 1- Em Imposto Único Sobre os Rendimentos (IUR) e para efeitos de determinação da matéria coletável existem três métodos de tributação:
 - a) Método declarativo;
 - b) Método da estimativa;
 - c) Método de verificação.

- 2- O método declarativo e o método da estimativa são aplicáveis á tributação pessoal.

- 3- O método da verificação é exclusivo da tributação das empresas.

Destes métodos o mais comum é o método declarativo, que conforme o artigo 14º, nos diz o seguinte:

²⁰ V. art.º 20.º, n.º 1, alínea a) da Lei nº 127/IV/95.

²¹ Assim, art.º 21.º, n.º 1 da Lei nº 127/IV/95. Quanto a outras taxas, v. Art.º 21.º, n.º 2 e 22.º.

²² Assim, art.º 20.º, n.º 2 da Lei nº 127/IV/95.

1-A determinação da matéria coletável efetua-se pela declaração do contribuinte ou nos casos de substituição tributária pela entidade que legalmente o deva efetuar.

2-O rendimento coletável da tributação pessoal é o que resulta do englobamento do rendimento das várias categorias²³.

3-O sujeito passivo poderá optar pelo englobamento dos rendimentos que nos termos deste regulamento fiquem sujeitos ao regime de taxas liberatórias.

Conforme o ponto 2º do artigo 24º do regulamento 1/96, a matéria coletável é, em regra, determinada pela declaração dos contribuintes e continua no ponto 3º que na falta de apresentação da declaração de rendimentos, após o decurso do prazo legal, a determinação da matéria coletável é efetuado pelo método da estimativa e sem deduções previstas.

O método da verificação de acordo ao artigo 24º no seu ponto 1, aplica-se a todas as pessoas coletivas e às pessoas singulares definidas fiscalmente como empresas, sendo matéria coletável, determinada em termos do regulamento, obtida pela dedução ao lucro tributável dos montantes que correspondem a:

- a) Prejuízos fiscais
- b) Benefício fiscais eventualmente existentes.

Ainda sobre o apuramento da matéria coletável, no Método de Verificação, determina-se o seguinte:

-Compete ao chefe da repartição de finanças receber e ser apresentada a declaração de rendimentos e em face dos valores nestes declarados.

²³ Ver art.º 8º da Lei 127/IV/95.

-No caso de autoliquidação voluntária do imposto cabe ao contribuinte, e mediante termo de responsabilidade do técnico de contas respetivo, a determinação da matéria coletável.

Quando se verificar situações menos claras²⁴ a matéria coletável será determinada oficiosamente pelo chefe de repartição das finanças, com recurso a estimativas pela aplicação de métodos indiciários.

No caso da matéria coletável for determinada pelo método da estimativa, não serão de efetuar as deduções previstas no artigo 48º e dedução dos prejuízos antes referidos²⁵.

A matéria coletável apurada com base na escrita só será considerada definitivamente fixada depois de confirmada pelos serviços de Inspeção Tributária²⁶.

Após o recebimento dos processos o Serviço de Inspeção Tributária procederá á análise interna das declarações, solicitando aos contribuintes os elementos necessários para a confirmação ou alteração dos proveitos e os custos declarados.

Competirá ao chefe de repartição de finanças da área onde for apresentada, fixar pelo método de estimativa a matéria coletável entre o início e o fim do ano respetivo, tendo em conta os valores declarados e os valores mínimos por atividade económica.

Os contribuintes do método declarativo apresentarão, anualmente em triplicado e até 31 de Março, as declarações de rendimentos modelos 111 e 112, na repartição de finanças da área de residência do agregado familiar, á qual deverão ser juntos os comprovativos dos abatimentos previstos no regulamento 1/96. Estes contribuintes apresentarão, anualmente, em relação ao conjunto das atividades exercidas no ano anterior á declaração o modelo 1ª, até o dia 31 de

24 Ver artigo 49 ,ponto 3 alinhas a) a i)

25 22 (ver art.º 49).

26 Ver art.º 50.

Março. Uma das cópias deverá estar devidamente autenticada englobando nessa declaração os volumes de negócios de todos os estabelecimentos que tiver nessa área fiscal²⁷.

7. O ORÇAMENTO DAS AUTARQUIAS LOCAIS

7.1. Noção e funções do orçamento

Dada a estrutura do poder político em Cabo Verde, os dados orçamentados em contabilidade pública são inscritos no Orçamento do Estado e nos orçamentos dos municípios. O orçamento do Estado é aprovado pela Assembleia Nacional e o orçamento dos municípios, pelas assembleias municipais.

A separação da existência destes documentos deve-se à independência política dos dois níveis de governo.

Normalmente numa administração pública que se gere com rigor e transparência só é permitida a realização de despesas que estejam previamente autorizadas, portanto escritas nos orçamentos.

O orçamento, de um modo geral, pode ser entendido como a previsão de recursos (dinheiro) que se tem para um período determinado e as despesas que devem ser cobertas por estes recursos.

O orçamento deve ser acompanhado de uma lei, portanto é um documento público, aberto, com informações claras e precisas. É público pelo seu conteúdo, porque trata-se do gasto do dinheiro arrecadado da população pelo poder público ou político. É ainda público porque é aprovado em espaço público, sendo discutido e emendado pelos detentores de cargos políticos em sessões públicas.

²⁷ Ver art.º 54.

Para ter efeito legal e vigorar implica que seja publicado para conhecimento de todos.

Quando falamos em orçamento público, a maioria das pessoas (entre estas os próprios administradores) entendem que se trata de despesas e dão muito mais atenção ao lado dos gastos, do que a entrada de recursos.

Para fomentar a satisfação das necessidades colectivas, as Autarquias Locais criam e desenvolvem serviços públicos locais, implicando a realização de despesas. É pois necessário, a quantificação, em termos monetários, de toda a actividade económica, política e administrativa municipal, através da previsão e aplicação dos recursos obtidos e atingir o equilíbrio entre as receitas e as despesas.

O primeiro passo do orçamento é a previsão da receita e o segundo passo é a fixação da despesa.

Na Lei nº 79/VI/2005, das Finanças Locais, de 05 de Setembro, dita-se que de acordo ao artigo 2º, ponto 2, alinha a) que o regime da autonomia financeira e patrimonial das autarquias locais assenta, designadamente, no exercício autónomo, nos termos da lei, dos poderes de: elaborar, aprovar, alterar e executar os respectivos planos de actividades e orçamento próprios.

Encontramos detalhadamente o orçamento na LFL, nos art.º 21º e ss.

O orçamento tem funções puramente económicas, política e jurídica, como a seguir se indica.

i) Função Económica

De acordo com as atribuições e competências legalmente conferidas aos municípios, cabe a estes desenvolverem actividades para a satisfação das necessidades colectivas dos seus munícipes. Essas actividades implicam a realização de despesas que se traduzem na afectação de recursos, integrando assim, toda a actividade municipal num elemento económico. O orçamento, evidencia a relação entre a capacidade de financiamento que o município dispõe e as dotações afectas a cada um dos serviços e fixa assim os encargos dos serviços municipais dentro do limite das receitas previstas.

ii) Função Política

O orçamento estabelece um indicador da orientação política a seguir, na medida em que, através dos valores que inscreve, quer ao nível das receitas a arrecadar, quer no domínio das despesas a realizar, espelhará a orientação que o governo local pretende implementar, afixando as directrizes das acções autárquicas.

A função política do orçamento deriva também do facto do orçamento ser o documento que autoriza o órgão executivo a arrecadar os meios previstos e destiná-los a determinados fins económicos.

Acresce ainda que, dadas as limitações existentes em termos financeiros para atender a todas as necessidades locais, o orçamento reflectirá as tendências e os objectivos em matéria política dos órgãos responsáveis pela administração municipal.

iii) Função Jurídica

A função jurídica do orçamento traduzir-se-á, em cada ano económico, na autorização de cobrança das receitas e realização das despesas até ao limite da respectiva dotação, impondo assim, uma limitação financeira à acção dos responsáveis, regularização das competências financeiras da administração local, designadamente quanto a efectivação das despesas e determinação dos pagamentos a serem efectuados.

7.2. Princípios e Regras do Orçamento

Na organização e na preparação do orçamento deverão ser tomadas em conta um conjunto de regras e princípios orçamentais. É transposto para o modelo orçamental autárquico os princípios e as regras adoptados no Orçamento do Estado, visando não só a uniformização ao nível da contabilidade orçamental dos municípios, mas também a definição de um conjunto de

regras fundamentais para que o orçamento seja elaborado com o mínimo de discricionariedade possível.

A Lei das Finanças Locais consagra no que diz respeito aos princípios e regras do orçamento, as mesmas regras e os mesmos princípios que vigoram, para o Orçamento do Estado (ver Lei de Enquadramento Orçamental, art.º 1º a 7º).

Princípios de Independência

Como transcorre do princípio da autonomia financeira dos municípios, que se encontra consagrado na Constituição da República e no art. 20º da Lei das Finanças Locais, lei nº 79/VI/05, de 05 de Setembro, o orçamento das Autarquias Locais, na sua elaboração, aprovação e Execução é independente do orçamento do Estado.

Princípios da Anuidade

Deste princípio entende-se que os valores previstos no orçamento são anuais, coincidindo o ano económico com o ano civil.

Princípio da Unidade e a universalidade

É obrigatório que todas as receitas e todas as despesas devam ser inscritas num único documento, apresentando-se em anexo, o orçamento dos serviços municipalizados em termos globais.

Este princípio reflecte uma maior clareza e simplificação dos documentos da Contabilidade Pública. A cada período orçamental corresponde apenas um documento único, onde deverão estar inscritos todas as receitas e despesas previstas, sendo então possível conhecer a situação financeira do município.

O princípio da universalidade permite assim, conhecer as fontes de financiamento do orçamento e o destino que é dado aos Dinheiros Públicos²⁸.

Princípio do Equilíbrio

O orçamento deve prever os recursos necessários para cobrir todas as despesas nelas inscritas e as receitas correntes devem ser, pelo menos, iguais às despesas correntes.

Temos aqui um duplo equilíbrio, ou seja, equilíbrio do orçamento global e equilíbrio orçamental corrente.

O equilíbrio do orçamento global consiste em termos globais, na igualdade entre o total das receitas e o total das despesas. Desta forma, não teremos orçamentos deficitários. O princípio do equilíbrio orçamental corrente atende à classificação económica das receitas e das despesas que são classificadas como foi já referido, em correntes e de capital.

O objectivo deste princípio onde as receitas devem ser pelo menos iguais às despesas correntes é o de que a globalidade da receita de capital seja afectada ao investimento, e ainda, a uma parcela da receita corrente.

Princípio de Especificação

As receitas e as despesas são apresentadas no orçamento segundo uma estrutura normalizada obrigatória que identifica os tipos de receitas a cobrar e os tipos de despesas a realizar. Isto é, exige um orçamento especificado. Esta imposição legal da especificação e da universalidade inviabilizam, por si só, a existência de créditos para utilização de carácter confidencial ou a constituição de fundos secretos.

²⁸ Almeida, José e Correia, Alice (1999, pág. 50)

De acordo com este princípio, o orçamento especifica suficientemente as receitas e despesas nelas previstas.

A receita deve ser discriminada, segundo a respectiva classificação económica, ou seja, por capítulos, grupos de artigos e alíneas.

As receitas possuem uma classificação económica, orçamental e patrimonial, enquanto as despesas, para além destas classificações também possuem uma classificação funcional. Sem carácter de obrigatoriedade, as despesas orçamentais poderão ter uma classificação orgânica, ou seja, poderão ser discriminadas em conformidade com a estrutura orgânica dos Municípios ²⁹

Desde já a classificação económica caracteriza-se por agrupar as receitas e as despesas de acordo com a natureza dos bens donde resultam receitas e despesas correntes e receitas e despesas de capital. As receitas das Autarquias Locais, nesta classificação, encontram-se repartidas por dois grandes grupos, ou seja, receitas correntes e receitas de capital, formando-se assim, dois capítulos, que se dividem em grupos de rendimentos com a mesma origem e natureza e estes em artigos, que por sua vez, se subdividem em números e estes ainda em alínea.

Em termos económicos a despesa deve ser classificada em termos funcionais, e orgânicos. A classificação económica indica a natureza económica da operação, a classificação funcional revela o fim a que se destina e a classificação orgânica, os órgãos ou serviços autárquicos que a realiza. Na classificação económica, tal como as receitas, as despesas distribuem-se em dois grupos, ou seja, despesas correntes e de capital.

Estes dois agrupamentos de despesas, correntes e de capital, também se subdividem em capítulos, estes em grupos, estes em artigos e estes em números.

²⁹ (Almeida & Correia, 1999).

As despesas encontram-se agrupadas em despesas com o pessoal, despesas com a aquisição de bens não duradouros, conservação e aproveitamento de bens, despesas gerais de funcionamento, transferências correntes e outras despesas correntes. Neste caso o legislador também considera correntes os encargos financeiros, isto é, os juros dos empréstimos contraídos pelo município.

Princípio da Não Consignação

Segundo esta regra a globalidade das receitas deverá cobrir indiscriminadamente todas as despesas. Apenas em casos particulares³⁰ é permitida a consignação das receitas.

Desta forma, em regra, todas as receitas cobradas não se destinam a cobrir esta ou aquela despesa, mas sim constituem um único fundo que servirá para cobrir todas as despesas da autarquia.

Princípio da Não Compensação

Pressupõe que no orçamento devem ser previstas rubricas de forma bruta e não líquida, isto é, de forma não compensada sem dedução das despesas de cobrança. Os seus fundamentos são os mesmos que os apontados para a especificação.

Regra da Publicidade

Esta regra deriva do disposto do artigo 41º da Lei das Finanças Locais, de 5 de Setembro de 2005: “A deliberação da Assembleia Municipal que aprova o Orçamento, bem como as suas alterações e os respectivos mapas deverão ser publicadas no Boletim Oficial”.

³⁰ As receitas provenientes de contratos-programa destinados a financiar protocolos celebrados entre o Governo Central e Local.

7.3. Elaboração e execução do orçamento

A responsabilidade da elaboração do Orçamento cabe ao poder executivo.

A nível das autarquias locais, pode-se dizer que a elaboração do orçamento designa o momento em que o poder público local define os programas, projectos e actividades que se vai empreender, tendo em vista as suas funções e competências públicas, que não é mais que a satisfação das necessidades colectivas dos munícipes.

Assente em bases legais estabelecidas pela Lei nº 79/VI/05, de 05 de Setembro, e nos princípios e regras exigidos para a contabilidade pública municipal, o anteprojecto do orçamento municipal é elaborado pelos serviços da contabilidade e gestão orçamental que ajeitam uma previsão de receitas com base nas suas homólogas de anos anteriores e uma previsão de despesas de funcionamento em moldes idênticos. As despesas de capital e os acertos finais são normalmente feitos com a participação dos eleitos municipais, em especial do Presidente da Câmara Municipal.

Após esses acertos o orçamento é submetido à apreciação do órgão executivo, e, em seguida, à Assembleia Municipal para discussão e aprovação. Sob formas de mapas, o orçamento engloba receitas distribuídas de acordo com a sua natureza económica, orgânica e funcional.

O orçamento deve ser aprovado com alguma antecedência de modo a que possa entrar em vigor a 01 de Janeiro do ano a que disser respeito. A câmara municipal pelas mãos do seu presidente, apresenta à Assembleia Municipal até 25 de Agosto de cada ano, a proposta de orçamento para o ano económico seguinte, acompanhado do plano de actividades. A proposta contém, além do seu articulado, os mapas orçamentais acompanhados de anexos informativos. No articulado, são incluídos, nomeadamente as condições de aprovação dos mapas orçamentais e as normas necessárias à execução do orçamento, a indicação das fontes de financiamento que acresçam as receitas efectivas, o montante, as condições gerais e a aplicação prevista de financiamento a obter junto de instituição de crédito.

No que diz respeito à fase posterior — execução — manda a lei que se obedeça a alguns princípios na execução do orçamento, com ênfase na flexibilidade, isto é, adaptação a situações novas ou imprevisíveis; o fluxo da caixa, consolidando as receitas recolhidas em caixa única e reger a legalidade, que é a execução sempre baseada em leis vigentes.

É salutar ainda que todas as despesas públicas devem ser realizadas através da emissão de documentos, onde ficam registadas as características básicas de qualquer despesa, com credor, o motivo da despesa, a conta orçamentária, o valor, o saldo da conta, tudo isto sempre antes da realização da despesa.

7.4. O orçamento participativo

Algumas pessoas, defendem, como nós aqui que o orçamento público municipal deve ser encarado como um contrato entre o poder público e a população, ou seja, no caso dos municípios, entre a câmara e os munícipes, onde há compromissos a cumprir com os programas elaborados, através dos planos de actividades, que deve espelhar as acções colectivas para o bem comum da sociedade.

O orçamento é também um excelente momento para ampliar e aprofundar a democracia, sendo um instrumento ou mecanismo que pode corresponder aos interesses da população, possibilitando-lhes a participação nas decisões sobre as políticas públicas implantadas, de forma compartilhada, baseadas na co-gestão da coisa pública, tendo como pano de fundo a satisfação das necessidades públicas.

Os munícipes também participam no acompanhamento da execução do orçamento para saber se o que foi previamente estabelecido no orçamento vem sendo aplicado na prática real. Cumpre-se aqui também a lei da responsabilidade fiscal.

Muitas vezes, os municípios cumprem as funções do Estado nas suas actividades no dia-a-dia, cobrem alguns serviços nas áreas de segurança pública, saúde, etc., o que implica a utilização de dinheiro de um sector para investir nesses serviços e aí também os munícipes, podem solicitar algumas informações a respeito.

Fica assim evidente, desta forma, o papel da população ao se envolver em todo o processo do orçamento e na procura de uma boa gestão do dinheiro público, através destes canais que devem abertos entre o poder público e a população.

A democracia tem como exigência central a criação de meios que possibilitem o controlo da sociedade sobre o Estado.

A produção de espaço de representação e de participação de actores colectivos teve muita ênfase nos anos 80 onde se obtiveram importantes conquistas por parte desses actores da sociedade civil e, em especial, dos movimentos sociais que se vinham organizando desde os anos 70, imprimindo importantes marcas nos referidos anos 80.

Esta conquista teve maior impacto no poder local, onde hoje se desdobram práticas mais frutificas de realização de políticas sociais eficientes e entendidas como as capazes de promover uma redistribuição da renda e uma efectiva aproximação e democratização na relação do Estado com a colectividade civil.

A participação popular na elaboração do orçamento garantida através do orçamento participativo é um passo fundamental e com pleno sucesso em muitos municípios, constituindo referências fundamentais do processo de democratização da gestão autárquica.

Não basta que a população eleja os seus representantes para que estes resolvam todos os problemas existentes. É necessário que cada cidadão exerça plenamente a sua cidadania, participando activamente na vida política não só nos momentos eleitorais.

Participar no processo da orçamentação é uma das melhores formas de exercer a cidadania. Esta função colectiva, permite-nos discutir e inter-actuar, arvorando a situação, definindo as propostas mais importantes para a colectividade, para além de exigir direitos, sabendo que recursos podem estar disponíveis e porque foram estimados no orçamento. Exerce-se também directamente o poder do colectivo, quando se define prioridades de investimentos, serviços, aplicação de recursos, ou seja participa-se da decisão da gestão municipal, como manda a própria constituição e a lei das finanças locais da República de Cabo Verde.

O cidadão ou o munícipe tem o dever de procurar a sua participação nas decisões do orçamento, o que significa defender o património público, contribuindo para reduzir as desigualdades sociais e aplicar de forma correcta, honesta e eficiente o dinheiro público. Esta participação deve-se traduzir na melhoria nos serviços da saúde, educação, transporte, lazer, cultura, arruamentos assim como tantas outras necessidades colectivas da responsabilidade do poder local como demonstram as experiencias de participação da população no Brasil, por exemplo. O orçamento deve também estimular o empreendedorismo local e a produção local, fortalecendo assim a própria autarquia local.

A abertura de novas formas e canais de participação da sociedade civil, requer uma prática pedagógica explícita, capaz de orientar o necessário processo de mudança de atitudes, procedimentos, valores, mentalidades, comportamentos, tanto por parte da população como dos que estão no interior do aparelho do Estado.

O orçamento participativo pela sua essência consegue encurtar a distância entre o plano orçamental das despesas de capital e de investimentos e as necessidades da população.

8. As transferências do Orçamento do Estado

Visando a prossecução dos seus interesses, os municípios têm poderes para arrecadar diretamente impostos, taxas e contribuições. Para além das receitas tradicionais as autarquias contam outras fontes de receitas, mas, actualmente, a principal fonte de financiamento para quase todos os municípios, continua a ser as transferências do Estado central.

O sistema actual de financiamento dos municípios apresenta algumas lacunas, mas estes problemas têm solução. Sugere-se um conjunto de alterações nas práticas vigentes que visam corrigir as deficiências que ainda persistem.

Aos municípios devem ser colocados à sua disposição, os recursos necessários para a satisfação das necessidades coletivas dos seus munícipes. O financiamento deve ser um meio auxiliar e não um fim da ação dos municípios.

Não se deve ignorar que os recursos financeiros são uma condicionante importante nas escolhas políticas.

De forma geral, os municípios instituem e administram os seus tributos com razoável grau de liberdade, a raiz da constituição e das leis complementares, onde se destaca a lei das finanças locais que regula as normas gerais do funcionamento dos tributos locais.

Por outro lado, apesar da atribuição de competência para arrecadar directamente os seus impostos, na verdade há um fraco aproveitamento do potencial tributário local, produto, muitas vezes de deficiências administrativas e de pessoal qualificado.

Há cada vez mais desafios a responder, quer do lado das despesas como dos das receitas, assim como das regras do equilíbrio orçamental que devem existir.

O endividamento para financiar as despesas de investimento muitas vezes virtuoso e sem a devida ponderação, principalmente no ano que antecede ao período eleitoral, tem elevado de

forma exponencial os riscos que devem comportar a sustentabilidade dos municípios, assim como a equidade inter-geracional. Existe pois uma forte pressão sobre a despesa, que as populações muitas vezes colocam às autarquias, mas, é preciso não ir para além da capacidade de gerar receitas, visando o necessário equilíbrio das finanças locais.

Ainda do lado das receitas, nota-se que em quase todos os municípios há ainda muitas potencialidades nas taxas e nas tarifas por explorar, que permitiriam aos municípios obter capacidade de actuação com recursos próprios e melhorar a sua saúde financeira, que tem sido uma verdadeira dor de cabeça para as autarquias.

As transferências do Estado continuam a desempenhar um papel preponderante e de suma importância para o financiamento da administração local.

Importa aqui salientar a participação dos municípios em 10% na receita tributária do Estado. De facto, os municípios participam por direito próprio nas receitas provenientes dos impostos directos e indirectos do Estado: Imposto Único sobre o Rendimento, Imposto sobre o Valor Acrescentado, o Imposto sobre Consumos Especiais, o Imposto de Selo e os Direitos Aduaneiros.

Neste sentido teremos brevemente alterações legislativas, que irão incrementar as transferências aos municípios, através do aumento de 10% para 17% na comparticipação das receitas, de acordo com a proposta da nova lei das finanças locais ainda em fase de discussão.

Os fundos municipais são uma fonte de financiamento importante para as autarquias em Cabo Verde.

Há muitas razões válidas para justificar a existência de fundos municipais, quer para municípios grandes, quer para municípios pequenos.

Os municípios Cabo-verdianos são marcadamente heterogéneos tanto no que se refere á extensão e realidade socioeconómica como em relação aos meios de que dispõem para exercer o seu poder de tributar.

Há casos em que a arrecadação é elevada, como acontece com o município da Praia e há ainda casos em que ela é pequena, como é o caso de Tarrafal, porque a economia local não permite que a receita seja muito elevada.

A lei nº 73/IV/92 de 28 de Janeiro de 1992 dedica uma especial atenção às Autarquias Locais. No seu artigo 4º, onde aborda a questão da liquidação e cobrança de impostos, diz claramente no seu ponto 1 que os impostos cobrados serão depois transferidos para os municípios quando se encontram devidamente montados e organizados os respectivos serviços de administração fiscal.

O ponto 2 do mesmo artigo (4º) diz que esta transferência será formalizada, em cada caso, por diploma do Governo. Trata-se precisamente da lei das Finanças Locais, cuja lei entrou em vigor em 2005, com a aprovação da lei 79/VI/2005.

Esta repartição de recursos e correcção de desigualdades vêm especificadas na lei das finanças locais através de fundos de financiamento e solidariedade social.

A lei nº 79/VI/2005 das finanças locais pressupõe no seu art. 10º que os municípios participem por direito próprio, nas receitas provenientes do Estado, nomeadamente o Imposto Único sobre Rendimentos (IUR), o Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA) e Imposto Sobre Consumos Especiais (ICE) e o Imposto de Selo e Direitos Aduaneiros. 10% das colheitas destes imposto vão para o orçamento das Autarquias Locais.

As transferências aos municípios constam de instrumentos de transferência: O Fundo Financeiro Municipal (FFM) e os Contratos-Programa (CP).

- **Fundo de Financiamento Municipal (FFM)**: O FFM (artigo 10º), visa dotar os municípios de condições financeiras para o desempenho das suas atribuições “ em função dos respectivos níveis de funcionamento e de investimento”. De acordo com o artigo 10º, a citada lei estabelece critérios complexos, mas transparentes, para o cálculo dos montantes para cada município a título de FFM, que são apresentados na proposta de Lei de Orçamento do Estado aprovada pelo Parlamento. As transferências no quadro do FFM baseiam-se em critérios transparentes e ultrapassam 90% do total das transferências aos municípios. O FFM é repartido em 75% para o Fundo Municipal Comum (FMC) e 25% para o Fundo de Solidariedade Municipal (FSM).
 - **Fundo Municipal Comum (FMC)**: Conforme o artigo 11º, o FMC é 75% do FFM, e é repartido de seguinte forma:
 - a) 20% Repartidos igualmente por todos os municípios;
 - b) 50% Repartidos na razão directa da população residente de cada Município;
 - c) 15% Repartidos na razão directa da população infanto-juvenil residente, dos zero aos dezassete anos, de cada município;
 - d) 15% Repartidos na razão directa da superfície do território de cada Município.
 - **Fundo de Solidariedade Municipal**: O Fundo de Solidariedade Municipal, tem por finalidade beneficiar os municípios menos desenvolvidos, onde existem situações de desigualdade relativamente às correspondentes médias nacionais e só participam os municípios que tenham um nível de captação média de impostos municipais, inferior à média nacional e que tenham uma proporção de população de pobres distantes da linha de pobreza superior ou igual à média nacional, à luz dos critérios estabelecidos pelo Instituto Nacional de

Estatística. Conforme art.º 10º, ponto 4, alínea b), este é 25% do FFM, visando reforçar a coesão social. **Aprofundamento da Coesão Territorial e Social Interna**: Diz o artigo 12º que os municípios com uma capitação fiscal acima da média nacional contribuirão para aqueles com uma captação fiscal abaixo dessa média.

- Contratos-programa - A lei define-os através do artigo 4º, como um meio de execução descentralizada de dotações do Governo central no quadro do investimento público a favor de municípios, associações e ONGs diversas. Contudo, trata-se de transferências correntes e têm pouca expressão financeira (cerca de 660 milhões de CVE em 2007 e 680 milhões de CVE em 2008). A lei estabelece que o Governo deve definir os critérios de atribuição desses fundos. Todavia, não se identificou a definição desses critérios, embora se tenha constatado que o CP é estabelecido quando a Administração Central considera que os municípios, associações ou as ONG executam certos projectos (geradores de rendimento, situações de seca e outras situações de emergência) de forma mais eficiente. Os CP no quadro do PANA (Programa de Acção Nacional Ambiental) e os financiados pelo Luxemburgo são retidos com base em critérios específicos.

Importa trazer aqui ao tema a questão da solidariedade entre a Administração Central e as autarquias, assim como com a ANMCV. Conforme o artigo 15º, o governo coopera técnica e financeiramente na realização de algumas atribuições, designadamente:

1-Na modernização administrativa dos municípios.

2-Na execução descentralizada do Programa Plurianual de Investimentos Públicos.

3-Na consolidação orçamental, onde a ajuda externa para o orçamento também inclui municípios.

4-Na bonificação de juros.

5-Na construção, reconstrução e recuperação de edifícios públicos.

6-Na cooperação técnica e financeira.

7-Na transmissão de informações entre as duas administrações.

8-Os dois utilizam as redes de informática conexas do Estado e cabe ao governo instalar em todos os municípios os equipamentos e software necessários e prestar-lhes ainda a assistência técnica adequada.

9-Na liquidação e cobrança de impostos, taxas e outras receitas municipais

9. O orçamento do Estado para 2012

O Governo de Cabo Verde aprovou o Orçamento Geral do Estado (OGE) para 2012, um documento que reflecte a crise económica internacional, reduz a despesa, privilegia as áreas sociais e mantém o programa de investimentos públicos. O orçamento aprovado na AN teve votos contra do MPD e da UCID.

O OGE foi apresentado pela ministra das Finanças cabo-verdiana, Cristina Duarte, e conta com despesas de 57,1 milhões de contos (517,8 milhões de euros - menos 3,75 por cento do que o de 2011).

O Orçamento do Estado para 2012 destina 44% da verba provisionada aos investimentos públicos. O Programa de Investimentos Públicos será dotado com 25 milhões de contos (226 milhões de euros), menos quatro milhões de contos do que em 2011.

Do lado das receitas, o OGE conta com 40,7 milhões de contos (369,1 milhões de euros - menos 7,5 por cento do que o deste ano), tendo Cristina Duarte garantido que o défice de cobertura, de 9,8 por cento, correspondente a 16,4 milhões de contos (148,7 milhões de euros), está totalmente assegurado por fundos concessionais.

Lembrando que a taxa de execução do OGE para 2011 se situa, entre os 90 e os 93 por cento, Cristina Duarte sustentou que o "bom comportamento das exportações e a redução das importações têm ajudado Cabo Verde a suportar a crise financeira internacional".

Como ponto negativo, a governante cabo-verdiana apontou a descida de 27 por cento do Investimento Directo Estrangeiro (IDE), que se explica, disse, com as dificuldades que afectam os principais doadores de Cabo Verde, sobretudo na Europa, a braços com a crise da dívida soberana, o que se reflecte também na descida das remessas.

A ministra das Finanças afirmou, por outro lado, que as duas promessas eleitorais do partido governamental - a fixação de um salário mínimo nacional e a criação do 13.º mês na Função Pública - estão dependentes de uma negociação em sede de concertação social, que, à partida, decorrerá apenas em 2012.

"A economia de Cabo Verde não está em crise. Mas estamos a ser afectados por ela", disse Cristina Duarte, admitindo haver "pouca margem" para aumentos salariais em 2012.

A taxa de crescimento da economia cabo-verdiana projectada para 2012 é de 6 a 7 por cento, contra os 5,5 a 6,5 previstos para o ano em curso, devendo a média anual, para o próximo triénio, rondar o 6,8 por cento.

Em relação à inflação, a ministra das Finanças cabo-verdiana adiantou que, no final do primeiro semestre, está num intervalo situado entre os 4,5 e os 5,5 por cento, devendo baixar em 2012 para 2 a 3 por cento.

"Pre vemos que as pressões inflacionistas possam desanuviar um pouco, com a estabilização do preço do crude", salientou.

As remessas dos emigrantes, a segunda maior fonte de receitas de Cabo Verde, a seguir ao turismo, entre Janeiro e Julho de 2011, cresceram 26%, em relação ao mesmo período do ano anterior.

A contradição maior é que, apesar de os números serem positivos, o dia-a-dia dos cabo-verdianos não apresenta melhorias e há ainda muitas manifestações populares de desagrado.

No orçamento de 2011 o governo tentou colocar em prática uma estratégia ambiciosa que promove, por um lado, o avultado PIP em infra-estruturas e, por outro, a melhoria do ambiente de negócios e a criação de estratégias de marketing e de certificação.

Além disso, a retoma dos fluxos de IDE seria fundamental para a materialização do PIP uma vez que o país depende do financiamento externo para os programas de investimento de grande dimensão. Sabemos que, particularmente no que tange ao IDE, ficamos muito aquém do projectado e se calhar por estas e outras razões tivemos mudanças na administração na Agência Cabo Verde Investimentos.

Dois importantes sectores que não dão indícios de retoma são os da construção e da indústria transformadora, que são aqueles que mais promovem o emprego.

O inquérito realizado a empresários do sector da construção, pelo Instituto Nacional de Estatísticas (INE), revela que o indicador de confiança registado foi o mais baixo dos últimos 28 trimestres consecutivos, tendência que deverá manter-se nos próximos três meses de 2012.

Por seu lado, a indústria transformadora registou uma forte queda do volume de vendas devido, principalmente, à falta de água, energia, matéria-prima e mão-de-obra, bem como dificuldades financeiras.

Apesar deste cenário confuso e de informações contraditórias, o Banco de Cabo Verde (BCV) previu um crescimento real da economia, em 2011, de 5%, contra os 6% avançados em Abril pelo BCV e os 6,2 inicialmente indicados pelo Governo.

Como país de rendimento médio, Cabo Verde já não pode contar com a ajuda que recebia quando integrava o grupo dos Países Menos Avançados.

Neste sentido, a crise na Europa já está a ter sérias implicações no país.

A crise na Europa poderá afectar Cabo Verde em aspectos tais como «redução da ajuda pública ao desenvolvimento, do investimento directo estrangeiro, das remessas dos emigrantes e do fluxo do turismo».

A procura de imóveis no sector turístico está estagnada o que tem consequências a nível do emprego.

O Governo cabo-verdiano disse ter criado um suporte para reduzir os efeitos da crise financeira internacional mas também sabe que o país corre o risco de vir a sofrer fortes impactos devido à situação na zona Euro, principal parceiro de Cabo Verde.

Por agora, o congelamento dos salários dos trabalhadores para 2012 e o facto de o Governo condicionar a inclusão do salário mínimo e o 13º terceiro na Administração Pública à ajuda externa, revelam muita precaução do Executivo de José Maria Neves para 2012.

A este propósito, a ministra das Finanças de Cabo Verde, ao apresentar o Orçamento do Estado para o próximo ano, afirmou que 2012 «é uma incerteza de elevado nível por vários fatores, entre eles a crise internacional, nomeadamente na Europa».

10. Estudo de um caso – o município de Tarrafal de Santiago

10.1. Introdução e descrição do município

O Município do Tarrafal situa-se na parte mais a norte da Ilha de Santiago, ocupando uma superfície de 112,4 km², aproximadamente. Neste momento, dista apenas 70 km da Cidade da Praia, capital do país.

Com uma topografia variada, o município estende-se para norte da Serra da Malagueta (1.063 metros de altura), formando uma espécie de península entre a Baía de Chão Bom e a costa de Biscainhos. O seu relevo de maior altitude é o Monte Graciosa (643 m).

A localização da Cidade do Tarrafal (Mangui) e a sua configuração geográfica fazem com que a atividade turística, não apenas banear, como também histórica e cultural comecem a constituir um desígnio do desenvolvimento urbano e socioeconómico do Tarrafal.

Com uma costa rica em praias de múltiplas facetas, também possui uma história que carrega o passado colonial do país, de Portugal e dos países africanos de língua oficial portuguesa.

O concelho do Tarrafal é constituído por uma só freguesia: Santo Amaro Abade. A sede do município é a vila do Tarrafal.

A própria vila do Tarrafal tem das poucas praias de areia branca da ilha, e, certamente, das mais paradisíacas do arquipélago, numa baía rodeada de coqueiros.

Mas engana-se quem pensa que esta é a única de todo o concelho, pois bastam alguns minutos e estamos noutras praias, estas já menos concorridas pelos turistas mas igualmente lindas, nas aldeias de Chão Bom e Ribeira da Prata.

Esta zona, da maior ilha de Cabo Verde, é famosa pela chamada Colónia Penal do Tarrafal ou Campo de Concentração do Tarrafal, construída entre as décadas 20 e 30 do século passado, para albergar os opositores ao regime português. É também famosa por ser o concelho de Cabo Verde onde vive a comunidade dos rebelados.

Este município foi criado no início do séc. XX, quando duas freguesias a norte do antigo Concelho de Santa Catarina foram separadas para constituir o Concelho do Tarrafal. Em 1991, uma freguesia a sudeste foi separada para constituir o Concelho de São Miguel.

Segundo reza a história, o nome Tarrafal surgiu da planta indígena Tarrafi, planta que se encontra em vias de extinção e que vem sofrendo uma atenção muito especial por parte das autoridades no que toca à sua preservação.

Tarrafal foi erigido em concelho em Abril de 1917, pelo decreto nº. 3108 – B, de 25 de Abril, publicado no suplemento nº. 3 do B.O. nº. 25/ 1917, saindo assim da tutela administrativa do Município de Santa Catarina ao qual esteve submetido por mais de meio século. Nos arquivos da Câmara Municipal do Tarrafal consta que em Outubro do mesmo ano foi nomeado o primeiro chefe administrativo do concelho, Vasco Loff da Fonseca.

O Concelho do Tarrafal agrupou as freguesias de Santo Amaro Abade e São Miguel Arcanjo e teve sede na Vila do Tarrafal (Cidade do Tarrafal). Esta configuração administrativa permaneceu até 1997, quando o concelho foi desmembrado em dois: O Concelho do Tarrafal,

abrangendo o espaço territorial da Freguesia de Santo Amaro Abade e o Concelho de São Miguel, envolvendo a freguesia do mesmo nome. Mais recentemente, por decreto lei nº 77/VII/2010, a sede do Município, Vila do Tarrafal foi elevada à categoria de Cidade, Cidade do Tarrafal.

O chamado Campo de Concentração do Tarrafal, agora transformado em Museu da Resistência que confinou democratas e anti-colonialistas, reúne agora a história de resistência de vários povos. Além disso, o Campo de Concentração vem cada vez mais assumir-se como marco histórico-cultural, espera-se que esse museu possa vir a constituir um dos motores de desenvolvimento do município, com a sua possível elevação a Património Mundial pela Unesco e que possa constituir uma das maiores atrações turísticas do país, pelo valor histórico-cultural que a este monumento está associado.

De acordo com o Censo de 2010, Tarrafal conta com cerca de 18.565 habitantes, representando 3,8% da população Cabo-verdiana. Se levarmos em consideração, que em 2000 eram 17.784 habitantes, chegaremos à conclusão de que houve um aumento brando da população, com uma variação de 0,4%. Embora tenha havido uma grande deslocação da população do município para a Cidade do Tarrafal, constata-se que os cidadãos do município, na sua maioria são jovens sendo mais de 55% com menos de 22 anos, uma vez que este número a nível nacional é de 50%.

A atividade piscatória é desenvolvida fundamentalmente na Cidade do Tarrafal e em Chão Bom, localidades como Bimbirin, Ponta Furna e Rib^a das Pratas tem na sua maioria famílias compostas por pescadores, todos praticando a pesca artesanal. A pesca é depois da agricultura a atividade do sector primário mais importante. Neste momento, o município conta com uma nova Zona Agrícola de Achada Grande.

O espaço urbano da Cidade do Tarrafal tem conhecido uma evolução tanto demográfica como urbanística e económica nas últimas duas décadas, em detrimento dos povoados rurais.

Nota-se que o processo de expansão urbana, que tem vindo a verificar-se, está unindo as zonas da Cidade do Tarrafal e de Chão Bom.

População de Tarrafal (concelho de Cabo Verde) (1940 – 2010)

1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
18.840	13.222	19.140	26.251	24.202	11.626	17.792	23.786

10.2. O orçamento municipal de Tarrafal de Santiago

a) Enquadramento

O município de Tarrafal de Santiago, pelos indicadores que apresenta, tem enfrentado várias dificuldades no seu processo de desenvolvimento e há muita boa gente que considera mesmo que Tarrafal parou no tempo em muitos aspetos importantes.

Aqui pretendemos elencar alguns desses problemas e as soluções propostas, que afetam diretamente a população local.

O município está ameaçado por suas próprias debilidades e pelo processo de fortalecimento das instâncias regionais. Como referimos anteriormente o principal problema dos municípios no geral e de Tarrafal em particular, continua sendo a escassez de recursos financeiros.

O desafio ambiental é outro problema que enfrenta os municípios, com ênfase também no tratamento de resíduos sólidos.

Uma das condições que facilitam o equilíbrio das contas públicas é a antevisão de receitas o mais próximo possível da realidade, dentro da capacidade real de arrecadação. As autarquias locais devem primeiro conhecer a capacidade de recebimento, para depois fixar as despesas futuras.

O Orçamento Municipal constitui um instrumento essencial no cumprimento dos objectivos estratégicos definidos pelo município, visando o progresso, o desenvolvimento e o bem-estar dos munícipes e funcionar como um instrumento importante de combate à crise económica que atravessamos.

A escassez de recursos financeiros, devido a fraca capacidade de gerar receitas, é o maior entrave ao desenvolvimento do concelho de Tarrafal. Há uma limitação gritante desta autarquia em mobilizar recursos que poderiam permitir uma execução eficaz do seu orçamento anual.

De acordo com o actual presidente da câmara municipal do Tarrafal, deve ser privilegiado o respeito pela legislação vigente e pelas deliberações da Assembleia Municipal e da própria Câmara Municipal e observar os princípios e normas legais que garantam a transparência da gestão municipal e a boa alocação dos recursos postos a disposição do município.

O orçamento como instrumento de gestão reflecte uma previsão equilibrada e credível das receitas e das despesas do município, sendo que a sua elaboração deve obedecer a critérios e princípios que reflectem as medidas de contenção orçamental assim como a selectividade das despesas de investimento, principalmente num município como o de Tarrafal de Santiago.

O concelho de Tarrafal, não obstante as potencialidades de desenvolvimento de que dispõe, nomeadamente a nível da pesca, silvicultura, agricultura e pecuária, bem como do

turismo e dos sectores conexos, continua a ser um dos mais pobres do país, pelo que uma elaboração e execução eficientes e eficazes do orçamento devem debelar os problemas que mais afectam os municípios.

O anteprojecto do orçamento municipal é elaborado pelos serviços da contabilidade e gestão orçamental que preparam uma previsão de receitas com base nas suas homólogas de anos anteriores e uma previsão de despesas de funcionamento em moldes idênticos, assente em bases legais estabelecidas pela Lei nº 79/VI/05 de 05 de Setembro e nos princípios e regras exigidos para a contabilidade pública municipal.

As despesas de capital e os acertos finais são normalmente feitos com a participação dos eleitos, em especial do Presidente da Câmara Municipal. Posteriormente o orçamento é submetido á apreciação do órgão executivo, e, em seguida, à Assembleia Municipal para discussão e aprovação.

No que concerne às receitas, a sua avaliação é feita com o maior rigor possível e em observância dos preceitos legais visto a sua previsão de terminar a capacidade de financiamento do município e permitir desse modo fixar as despesas.

A meu ver os orçamentos desta autarquia têm em grande conta a área social, sendo que esta arrecada muito pouco imposto, por isso considero que estamos perante um orçamento despesista, demasiado preocupado com a resolução de questões sociais imediatas.

O Mapa de Pessoal, que acompanha a proposta orçamental deve estar em conformidade com a estrutura orgânica dos serviços municipais actuais.

b) Análise de algumas rubricas com forte impacto no orçamento

- Despesas globais: se formos ver o orçamento de 2010, notamos que do total de 657.753.899cve, 50% deste valor foi alocado para a rubrica de imobilizações corpóreas, mas sabe-se que nem sempre elas chegam a ser realizadas, devido à falta de recursos, tendo em conta as receitas arrecadadas que rondam os 298.851.305cve. Algumas despesas aparecem com valor arredondado. Quando é assim deixa sempre a ideia de que o orçamento não foi trabalhado a fundo.

- Imobilizações corpóreas: tirando o valor das imobilizações corpóreas, notamos que do restante 50%, 31% é despesa com o pessoal. A autarquia continua sendo o maior empregador do concelho e muitas vezes para poder debelar o desemprego cria postos de trabalhos temporário para muitas famílias, como forma de criar algum poder de compra e de sobrevivência, que obviamente em nada beneficia o desempenho orçamental.

- Despesas comuns: às despesas comuns foram afectados 50.355.558cve e englobam a dotação provisional para as despesas com pessoal, outras despesas correntes e abono para família.

- A Dotação Provisional por sua vez é constituída pelo aumento salarial, recrutamento e nomeações, progressões, reclassificações, reingressos, promoções e outros, cujo valor total para a rubrica é de 10.250.000cve.

- Outras despesas correntes para este estudo constituem uma outra situação que penaliza o orçamento analisado na rubrica de despesas de ano económico findo, cujo valor é de 35.000.000cve.

- Por sua vez, o Abono de Família é formado pela pensão de aposentação e invalidez, pensão de sobrevivência e despesas de classes inactivas, num valor global de 5.105.558cve.

- Aquisição de Serviços Externos: o montante de 16.820.000cve destinado a gastos como água, energia, aluguer, deslocação e estadia, formação e sobretudo “outros fornecimentos

externos”, cujo montante deste último ronda os 3.000.000cve, nos parece a simples vista como elevado.

Da análise do quadro das receitas arrecadadas no período em análise, verificamos que em qualquer dos anos considerados, a principal componente das receitas é naturalmente constituída pelas receitas correntes e que o peso dos impostos municipais é muito baixo.

c) Perspectivas de evolução

Tarrafal tem uma economia muito pequena, insular e inserida num espaço económico de baixas perspectivas de dinamismo económico a curto e a médio prazos, como é Santiago Norte. Por ser um concelho pobre em recursos e muito vulnerável e precário, o orçamento deverá acarretar maiores responsabilidades sobre o signo de transparência, no estrito respeito pelas leis em vigor, e as despesas devem ser executadas com base na previsão das receitas.

Assim como Cabo Verde, Tarrafal tem como principal causa da pobreza o desemprego, onde têm quase a maior taxa do país. O desemprego é um fenómeno acentuado entre a população com menor instrução e sobretudo entre jovens, onde supera os 45%. Daí que é necessário que o Estado central tem a necessidade de conceber políticas públicas reforçadas dirigidas a essa camada da população.

O orçamento deve contribuir para a melhoria da situação de vida dos munícipes, para que a sociedade venha a conhecer dias melhores, com menores dificuldades.

O orçamento é a expressão financeira das políticas de um governo, neste caso da autarquia e reflecte as opções políticas nos domínios monetárias, fiscal, da despesa pública e do financiamento.

Trata-se pois, de um instrumento de capital importância para a governação, através do qual a autarquia incentiva, estimula e financia actividades exercidas por entidades públicas e

privadas, de natureza económica, social e cultural, para além das obrigações com os encargos do município.

O tecido empresarial Tarrafalense tem problemas da vária natureza e que devem ser atacados com recursos e investimentos capazes de inverter a actual situação. Tarrafal precisa crescer mais, muito mais e em muitos indicadores, mais que o próprio país.

Tarrafal precisa de financiamento para a construção de infra-estruturas modernas necessárias, respeitando standards internacionais e construídos a tempo certos.

As propostas do orçamento devem sempre apostar em áreas importantes como a saúde, a educação e a luta contra pobreza, assim como na materialização de políticas para a juventude, a mulher, a promoção social, etc.

Tarrafal requer uma visão de futuro e ousadia suficiente para ultrapassar os obstáculos ao desenvolvimento. O município precisa pois:

- a) Reduzir claramente a pobreza;
- b) Apostar fortemente no crescimento e no desenvolvimento económico do concelho;
- c) Racionalização das despesas da autarquia, com maior eficiência na utilização dos recursos públicos;
- d) Melhorar a prestação dos serviços sociais;
- e) Reduzir significativamente a dependência da ajuda pública ao desenvolvimento;
- f) Diminuir a vulnerabilidade aos choques externos;
- g) Acesso à saúde e educação de qualidade;
- h) Promover o desenvolvimento humano;
- i) Realizar as expectativas dos munícipes num ambiente de liberdade, de democracia e de estrito respeito pela constituição da república

Em Cabo Verde existe um forte comprometimento do governo, dos municípios, e da sociedade civil quanto à realização dos ODM³¹.

Cabo Verde regista profundas assimetrias regionais com muitas desigualdades de oportunidades e de desenvolvimento e reclama o firme propósito de construir uma plataforma de cumplicidades para o bem-estar das populações locais, conforme dita o estudo “Matriz de Convergência para os Objetivos do Desenvolvimento do Milénio”.

Conforme o presidente da Associação Nacional dos Municípios, Cabo Verde têm de obrigatoriamente municipalizar os objetivos do milénio.

Reduzir as assimetrias regionais e propor uma discriminação positiva dos municípios, visando maior equidade e solidariedade nacionais e promover um novo paradigma de planeamento a nível municipal, com base nos ODM enquanto referência internacional capaz de permitir um desenvolvimento local em padrões comparáveis e universais é um dos objetivos dos municípios.

Os 8 Objetivos do Milénio:

1. Reduzir a Pobreza e a fome;
2. Alcançar o ensino primário universal;
3. Promover a igualdade de género e autonomia das mulheres;
4. Reduzir em dois terços a mortalidade infantil;
5. Reduzir a 75% a mortalidade materna;
6. Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças graves;
7. Garantir a sustentabilidade ambiental;
8. Fortalecer uma parceria global para o desenvolvimento.

O país já atingiu quatro dos oito ODM, nomeadamente 2,3,4 e 5 e progrediu progressivamente no ponto 6.

³¹ SANCHES, José Agnelo, Mariz da Convergência Dos Municípios, 2010.

Quanto aos municípios existem uns que estão avançados, nomeadamente Sal, Boavista, São Vicente, Tarrafal de São Nicolau, Ribeira Brava e Maio.

Tarrafal de Santiago que faz parte deste estudo se encontra na última categoria, ou seja, de avanço lento em que é preciso muito mais recursos para poder atingir os objetivos até 2015.

11. Principais conclusões

São visíveis os ganhos do poder local em Cabo Verde. Os trabalhos feitos demonstram que valeu a pena apostar na descentralização. Quer a nível de infra-estruturas básicas tanto públicas como privadas até às reais necessidades da população como são: telefone, água potável, luz, rede de esgoto, centros de saúde, desencravamento das localidades, etc. Deu-se um passo longo e importante.

As autarquias locais têm sido fatores importantes do processo de democratização. Em primeiro lugar porque expressam o pluralismo político existente no país. São espaços de participação política na gestão dos assuntos da Polis e, sobretudo, propiciam o controlo do exercício do poder. O poder local é o poder que está mais próximo dos cidadãos. O sucesso do processo de intensificação da democracia, a dignificação da classe política e, sobretudo, a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, dependem em grande medida da eficácia da governação local.

As autarquias locais têm sido também fatores de desenvolvimento local e regional, têm dado um contributo decisivo para o desenvolvimento do nosso país.

Os ganhos do Poder Local são eminentes. Temos de assumir antes de mais, que o Poder Local seja corolário do amadurecimento da sociedade cabo-verdiana. Durante a II República, mercê do gradativo processo da democratização o Poder Local teve ganhos políticos estruturais e tornou-se num espaço público autárquico e municipal de jure e de facto, tendo uma dimensão estruturante na afirmação das políticas públicas em Cabo Verde.

Em verdade, as autarquias locais tornaram-se em fatores importantes do próprio processo de democratização, expressando o pluralismo político existente no país e refletindo, em strictu sensu, os espaços de participação política mais próximos dos cidadãos.

A sociedade cabo-verdiana sente e pressente que a densificação do Poder Local, pela via do municipalismo, seja o espaço privilegiado de incorporar e de realizar demandas e vontades que emergem da cidadania local. Este é o grande ganho tanto da sociedade, quanto do próprio Poder Local. Há uma relação simbiótica e interativa entre a sociedade e o Poder Local. Podemos até

inferir que o municipalismo cabo-verdiano tem, de forma dinâmica e progressista, uma forte vertente societária que lhe empresta não apenas uma ação indelével na construção do aparato político de Cabo Verde, como um cariz incontornável na consagração da Constitucionalidade democrática do País. A prática democrática cabo-verdiana afirma-se e afina-se, em larga medida, pela densificação do municipalismo que, paulatinamente, se requalifica.

Para que se obtivessem tais ganhos, a política governativa central ou estadual foi essencial, para não dizer matricial. Do início de 1990 a esta parte, os governos têm sido os grandes aceleradores do Poder Local em Cabo Verde e estes, ressaltando os aspetos conflituais, partes da dialética deste processo histórico vêm apostando na densificação do municipalismo, enquanto complementaridade essencial que amanha o sistema democrático.

Ressalva-se aqui os esforços do Governo na mobilização de recursos para a ajuda orçamental aos municípios, no que concerne ao ambiente. E o que dizer da Lei do Enquadramento Orçamental³², a Lei de Imposto Único Sobre o Património³³, o Decreto-Lei sobre as Regras Sobre O orçamento e Contabilidade Municipal³⁴, o Decreto-Lei que regula o Imposto único Sobre o Património³⁵ e o Decreto-Lei sobre o Regime do Controlo Financeiro da Administração Pública³⁶. Recorde-se que o Governo realizou, em parceria com a ANMCV, o Colóquio Internacional sobre a “Desconcentração e a Descentralização Administrativas: Que Modelos Para um Pequeno Estado Arquipélago como Cabo Verde”.

Nesse importante fórum concluiu-se sobre o imperioso reforço do municipalismo e a inter-municipalidade, avançar com o processo de regionalização, através das Regiões-Plano, e reforçar a desconcentração dos serviços do Estado, melhorando a articulação dos serviços de administração local do Estado e entre esses serviços e a administração local autárquica. Foi um marco importante para o municipalismo cabo-verdiano.

³² Lei nº 78/V/98, de 7 de Dezembro.

³³ Lei nº 79/V/98, de 7 de Dezembro.

³⁴ Decreto-Lei nº 47/80, de 26 de Junho.

³⁵ Decreto-Lei nº 18/99 de 26 de Abril.

³⁶ Decreto-Lei nº 29/2001, de 19 de Novembro.

O Poder Local tem sido, sem dúvidas, uma das grandes experiências da democracia cabo-verdiana e o caminho a seguir será sempre no sentido da sua consolidação e afirmação definitiva no sistema político cabo-verdiano.

Com os ganhos significativos ao longo da sua trajetória, o Poder Local Cabo-verdiano, continuará a precisar de mais meios nos próximos anos para o seu esforço de modernização e cada vez mais equilibrar o desenvolvimento deste país.

O poder local em Cabo Verde tem-se constituído como uma enorme mais-valia para o desenvolvimento sustentado de Cabo Verde, onde a sua atuação está a ser fundamental e essencial para o quotidiano das pessoas nas suas localidades.

A Autarquia é aquele poder que está mais próximo do povo e com ele partilha as mesmas carências e as mesmas ambições e frustrações.

Fundamentalmente, a instituição do Poder Autárquico Democrático em Cabo Verde, veio restituir às populações a noção de que depende da sua mobilização e da sua vontade coletiva, o quebrar do ciclo do subdesenvolvimento e que todos somos atores de corpo inteiro, da caminhada para novas fronteiras de bem-estar e paz social. Nesta caminhada democrática, compete aos gestores autárquicos a liderança, a consciencialização e a dinamização das comunidades locais para a realização desta tarefa comum. No fundo, foi esta novidade, esta descoberta e este empenhamento coletivo que permitiram multiplicar recursos, remover dificuldades e despertar o espírito inventivo e de iniciativa para arrancar da modorra, asfixiante e mortal, tantas localidades que tinham perdido a esperança.

É ao Poder Local que temos de dar mais meios para podermos dar melhores respostas tanto à modernização como no funcionamento do País. Por isso, não basta atribuir competências mas sim dar meios humanos, técnicos e financeiros às Autarquias.

O Poder Local apesar de dispor de poucos meios tem sabido conceber e executar um desenvolvimento que hoje já não é apenas limitado à componente do crescimento económico. O valor que hoje se atribui também por parte do Poder Local à Educação, ao Emprego, à Formação Profissional, ao Património Natural, Arquitectónico e Artístico herdado à qualidade ambiental e à

originalidade das culturas locais encontra eco por parte das comunidades que numa atitude solidária quer enraizar formas de atuação sintonizadas com as suas próprias aspirações o que leva ao envolvimento e à participação ativa de uma multiplicidade de atores locais. Num mundo a caminhar para a “globalização” o grande desígnio será contrariar os efeitos da desertificação humana e física, assumindo que não estamos perante uma fatalidade intransponível mas sim, perante uma nova forma de desenvolvimento a que tem faltado o benefício eficaz da solidariedade do Estado Central para com as Regiões e Locais mais desfavorecidos.

Os municípios são parceiros e gestores da proximidade. Temos de realizar a municipalização em direcção aos objectivos do milénio. A parceria entre o Poder Local e o Poder Central que se adensa também na ação governativa tem sido o garante do crescimento equilibrado e da continuada correção das assimetrias regionais ainda existentes no nosso País. O desenvolvimento de Cabo Verde exige uma parceria cada vez mais forte entre o Estado e as autarquias locais numa linha clara de respeito mútuo e de necessária subsidiariedade.

12. Bibliografia.

AGUERO, Antónia Agulló, “La Introducción en el Derecho Español de las formulas convencionales previstas en la ley 30/1992, págs 181 a 190.

AMORIM, CARLOS DE ABREU – Algumas notas sobre o regime jurídico das assembleias municipais portuguesas [II Seminário da revista *Direito Regional e Local* – “A organização, os poderes e o funcionamento dos *Plenos de Concello* na Galiza e das Assembleias Municipais no Norte de Portugal”] – **07**, pp. 37-43.

AMORIM, Carlos Abreu, “Aulas de mestrado direito das autárquias”, Cabo Verde,2009.

BINGRE, Pedro, entrevista da Quercus, Milagre da multiplicação.

BOUGON TIVAO, Luís, *Manual de servicios públicos locales*, Ministerio para las administraciones publicas, Madrid, 1991.

CAETANO, Marcelo, *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1990.

CARVALHO, Claudio, “As reclamações prévias em matéria tributária”, in *Scientia Iuridica*, nº 314, 2008, Braga.

CASTELL, Manuel (A Sociedade).

CATARINO, João Ricardo , «Os novos contextos das finanças públicas. A administração pública Financeira em ambiente aberto na emergência de um Sistema Fiscal Mundial: Desafios das Finanças Públicas em Ambiente Aberto», *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, ano 3, n.º 3, Outuno, p. 243

CEJUR, Legislação de Direito Regional e Local, cap. XIV página 480.

DOURADO, Ana Paula, “*O Principio da Legalidade Fiscal – Tipicidade, conceitos jurídicos indeterminados e margem de livre apreciação*”, Almedina, Coimbra, 2007.

GONZALEZ PÉREZ, JESÚS, *Derecho Procesal Constitucional*, Editorial Civitas, Madrid, 1980.

IGLESIAS, DIANA SANTIAGO – *Las sociedades de economía mixta gestoras de servicios públicos en el derecho español* – **11**, pp. 37-45.

LOPES, José, *Legislação Autárquica de Cabo Verde*, CEFA, Coimbra 2003.

LOPES, José, *Legislação Autárquica de Cabo Verde*, CEFA, Coimbra 2003.

MACEDO, Cândido de Oliveira, “*Aulas de Bases de Direito das Autarquias Locais*”, Cabo Verde, Setembro de 2009.

MORAIS, Rui, “*A execução Fiscal*”, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2006.

MOSCHETINO, Francesco, “*Las posibilidades de acuerdo entre la administración financeira y el contribuyente en el ordenamiento italiano*” in *Convención e Arbitrage en el Derecho Tributario*, org. Gabriel Elorriaga Pisarik, Marcial Pons, Instituto de Estudios Fiscales, 1996, págs. 119 a 131.

NABAIS, José Casalta, *Contratos Fiscais (Reflexões acerca da sua admissibilidade)*, Coimbra Editora, Coimbra, 1994.

– *Direito Fiscal*, 6.ª Edição, Reimpressão de Outubro de 2010 , Almedina, Coimbra, 2010.

NEVES, José Maria. Página oficial do Governo (2007), discurso de 2 de Setembro de 2008.

NEVES, José Maria. Página oficial do Governo (2007).

OLIVEIRA, Cândido, artigo sobre “*A situação actual da gestão urbanística de Portugal*” revista *Direito Local e Regional* nº2 Abril e Junho de 2008.

OLIVEIRA, ANTÓNIO CÂNDIDO DE – *40 anos de desconcentração territorial regional em Portugal* – **01**, pp. 5-13.

ORTEGA, Ricardo Riviero, “*Repensando el estado de derecho*”, *Separata da Obra*, págs 125 a 130.

PDM, Tarrafal de Santiago MED, Março de 2009.

PÓS DE PINA, José Maria (PCP,2007).

ROCHA, Joaquim Freitas da, “*Apontamentos de Direito Fiscal (A relação jurídica tributaria)*” AEDUM, Braga 2010.

ROCHA, Joaquim Freitas da,, «Finanças públicas restritivas – o impacto das medidas da Troika nas regiões autónomas e nas autarquias locais», *DREL*, n.º 15, Julho/Setembro 2011, p. 7

ROCHA, JOAQUIM FREITAS DA – As finanças das regiões autónomas numa perspectiva jurídica (aproximação ao Direito Financeiro Regional) – **08**, pp. 9-21.

_____ – O sistema financeiro local português (considerações analíticas) – **09**, pp. 5-18

_____ – Finanças públicas restritivas – o impacto das medidas da *Troika* nas regiões autónomas e nas autarquias locais – **15**, pp. 5-14

ROCHA, Joaquim Freitas, *Direito Financeiro Local*, 2009, Editora CEJUR

RUIVO, Fernando, “*Poder Local e Exclusão Social*”, QUARTETO, 2002.

SILVA, Germano Marques da, Curso de Processo Penal (2 Vols.) Ed. Verbo ,Lisboa 2008.

TOCQUEVILLE, De la Democratie en Amérique, Vol. I, I, cap. V

VIANA, CLÁUDIA – Contratos públicos “in house” – em especial, as relações contratuais entre municípios e empresas municipais e intermunicipais – **00**, pp. 34-42

_____ – O instituto do referendo local à luz da jurisprudência constitucional – **05**, pp. 28-36

_____ – O procedimento de ajuste directo no Código dos Contratos Públicos (e a sua aplicação às autarquias locais) – **06**, pp. 5-15

_____ – Apontamento sobre o ajuste directo simplificado – **09**, pp. 19-22

VIEIRA, Felisberto, Jornal a Nação 27/Nov/2008.

13. Outras referências

B.O. nº 35 de 29 de Agosto de 2005 da Republica de Cabo Verde. *Lei nº 79/VI/2005*

Colóquio Sobre Descentralização, Praia, Cabo Verde, Abril de 2007.

Constituição da República de Cabo Verde

Constituição da república Portuguesa

Decreto Legislativo nº 1/2006 de 13 de Fevereiro.

Derecho Administrativo: Parte general, 17ª Edição, Marcial Pons, Madrid, 2008.

LÓPEZ, JOSÉ ANTONIO REDONDO – Las políticas públicas de vivienda: especial consideración de las políticas de rehabilitación y renovación urbana [I Seminário Luso-Galaico de Direito Local – “Direito do Urbanismo”] – **12**, pp. 19-26 .

LOUREIRO, CARLOS GABRIEL DA SILVA – A instalação ou modificação de grandes estabelecimentos comerciais na Região Autónoma dos Açores – **03**, pp. 18-24

MONTE, MÁRIO FERREIRA – A perda de mandato e a inelegibilidade emergente de crimes praticados no exercício de cargos políticos, Ac. do Tribunal Constitucional de 23.09.2009, Proc. n.º 771/09 – **08**, pp. 56-68

NORA, JOANA COSTA – Contratos celebrados por municípios para consolidação e reprogramação da dívida de curto prazo e recurso ao crédito para o respectivo pagamento, Ac. do Tribunal de Contas de 06.01.2009, Proc. n.º 1460/2007 – **06**, pp. 35-49

ROCHA, JOAQUIM FREITAS DA – Contracção de empréstimos por parte de Municípios (Ac. do Tribunal de Contas de 11.12.07, Proc. 1345/07) – **01**, pp. 54-67

Seminário Internacional “*A Gestão Municipal em Portugal e os PALOP*”, 25 a 27 de Fevereiro de 1999, Edição ATAM.

Plano Ambiental Municipal do Tarrafal

Plano Detalhado de Vila e Chão Bom, Loid Engenharia, Abril de 2008.

Portugal Lei nº 2/2007, Diário da República, 1ª série - Nº 10-15 de Janeiro de 2007

Seminário Internacional “A Gestão Municipal em Portugal e os PALOP, 25 a 27 de Fevereiro de 1999,Edição ATAM.

