



Autarquias Locais em Angola: A proposta do Governo descentralizado e a sua implementação gradual

As autarquias locais se apresentam como uma nova proposta de governação, que se baseia no governo descentralizado. Em Angola, a implementação das autarquias locais está prevista para 2020, através de um processo de eleições autárquicas, em que a sua implementação será de forma gradual...

Enquadramento da Constituição da República de Angola: Autarquias Locais, definição

A Constituição da República de Angola faz referência no seu artigo 213.º que a organização democrática do Estado, ao nível local estrutura-se com base no princípio da descentralização político-administrativa, que compreende a existência de formas organizativas do poder local, dentre elas as Autarquias locais.

As autarquias locais são pessoas públicas independentes administrativa e financeiramente do Executivo Central. Constituem-se como sendo o primeiro órgão de uma entidade administrativa que prossegue os interesses dos munícipes de uma determinada localização.

O funcionamento das Autarquias Locais assim como as competências dos seus órgãos é regulamentado por lei e baseia-se no princípio fundamental da descentralização administrativa.

A CRA¹, no artigo 215.º, reconhece nas Autarquias Locais o princípio da autonomia, e compreende o direito e a capacidade efectiva das mesmas de poderem gerir e regulamentar. Esse princípio da autonomia fornece as mesmas a capacidade de se autossustentar, e os seus recursos financeiros devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por lei, bem como aos programas de desenvolvimento aprovados, ou seja, parte dos recursos financeiros das Autarquias Locais devem ser provenientes de rendimentos e impostos da respectiva localidade a que está inserida.

A lei define o património das Autarquias Locais e estabelece o regime de finanças locais tendo em vista a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias, a necessária correcção de desigualdades entre autarquias e a consagração da arrecadação de receitas e dos limites de realização de despesas, segundo o 3.º ponto do artigo 217.º da CRA.

As autarquias locais podem ainda recorrer de forma judicial a fim de assegurar o livre exercício das suas atribuições e o respeito pelos princípios da autonomia local que estão consagrados na própria Constituição.

Implementação gradual das Autarquias em Angola e selecção dos municípios

A Instituição das autarquias locais em Angola é baseada no princípio da implementação gradual segundo o artigo 242.º da CRA, princípio este que, até então, corresponde à maior fonte de debate relativamente à abrangência desta temática. Alguns intervenientes centram os seus discursos

1 Constituição da República de Angola

no facto de que o regime das autarquias deve ser implementado de forma integral para todos os municípios ao mesmo tempo, de forma a não causar exclusão entre estes.

A realização das primeiras eleições autárquicas está prevista para 2020, e de acordo com a proposta de Lei sobre a Institucionalização das autarquias locais², a implementação do sistema de autarquias locais ocorrerá de forma faseada, primeiro com apenas 55 Municípios dos 164 existentes.

“
As primeiras eleições autárquicas estão previstas a serem realizadas em 2020, a sua implementação será de forma faseada, primeiro para 55 municípios.”

O Executivo garante que a implementação de forma integral não excederá o limite de 15 anos, estando prevista a implementação de autarquias locais em todos os outros municípios, em cada processo de eleições, ou seja, de 5 em 5 anos. Especificamente, a institucionalização das autarquias contará com a sua implementação numa primeira fase nos municípios que apresentem desenvolvimento e infraestruturas mais expressivas no panorama de desenvolvimento de cada província, bem como os municípios que têm uma capacidade de arrecadação de 15% de receitas face à sua despesa, e com pelo menos 500.000 habitantes. Os últimos municípios a serem incluídos os sistemas de autarquias locais são aqueles que possuem segmentos da economia local assentes na pecuária e agricultura.

O Executivo angolano aponta razões sólidas para a implementação gradual das autarquias locais em apenas alguns municípios das províncias de Angola. Segundo o Projecto de Lei de Institucionalização das Autarquias Locais, há uma série de critérios para a selecção dos primeiros municípios, partindo do princípio de que estes precisam de ser autónomos e conseguir caminhar por si só.

A escolha dos municípios para a implementação das autarquias necessita de obedecer aos princípios da objectividade, eficiência administrativa e gradualismo, atendendo aos seguintes critérios:

- Municípios que apresentam desenvolvimento sócio-económico considerável dentro da respectiva província;
- Municípios rurais que disponham de um mínimo de população de 500.000 habitantes, desenvolvimento sócioeconómico e capacidade de arrecadação de receita de pelo menos 15% face à arrecadação total do município;
- Municípios com menos de 50.000 habitantes, com segmentos da economia local especializado e uma capacidade de arrecadação de receitas de 5% face as receitas totais;

2 Foi criado um pacote de propostas legislativas que fornece um conjunto de Leis para regulamentar o processo de implementação das autarquias locais.

- Municípios com forte potencial agrícola e capacidade de desenvolver a pecuária e de se autossustentar;
- Municípios com fraca arrecadação de receitas e com 250.000 habitantes;
- Municípios com fortes expressões culturais, independentemente da sua capacidade de arrecadação de receitas e a sua população.

A proposta da Implementação gradual das autarquias locais por parte do Executivo, tem como fundamento a CRA, no entanto, há que se destacar a existência do grande e largo debate político em relação a este tema, sendo que uma minoria parlamentar defende a sua implementação de forma total, justificada pela não exclusão dos outros municípios no processo de implementação. Porém, a proposta do gradualismo por parte do Executivo assenta numa estratégia de precaução, pois nem todos os municípios possuem desde logo as infraestruturas necessárias para se autossustentar e arrecadar receitas.

Um governo descentralizado? Transferência de competências.

O processo da implementação das autarquias locais passa pelo esforço da descentralização do poder administrativo, bem como pela transferência de competências, recursos humanos e financeiros para os municípios.

No pacote das propostas legislativas que regulam o processo de institucionalização das autarquias locais, existe a proposta de Lei da Transferência de Atribuições e Competências do Estado para as Autarquias Locais³, que prevê a transferência progressiva das atribuições dos poderes da administração central para as autarquias locais e inclui também a transferência dos recursos fixados anualmente pelo Orçamento Geral do Estado.

Além da transferência das competências da administração para as autarquias locais, o Sistema Central e as diferentes autarquias podem ainda estabelecer parcerias, sendo que, as tarefas que não forem atribuídas às autarquias locais são de inteira responsabilidade do Estado.

As competências a serem transferidas do Estado para as autarquias locais abrangem diversos domínios como a saúde, educação, energia, água, lazer, habitação, acção social, desportos, protecção civil, património, cultura, ciência, promoção do desenvolvimento, etc.

As autarquias locais serão organizadas pelos seus órgãos representativos, que compreendem a Assembleia Municipal, a Câmara Municipal, e o Presidente da Câmara Municipal, e que serão eleitos de 5 em 5 anos.

³ Faz parte do pacote legislativo de regulamentação do processo de implementação das autarquias locais.

O Estado tem alicerçado as bases para a implementação das autarquias Locais através de um Plano Integrado de Intervenção nos Municípios (PIIM), que visa identificar as principais necessidades dos municípios, de forma a solucionar os problemas prioritários destas novas estruturas.

Vantagens e desvantagens da implementação das autarquias locais em Angola

Um sistema de autarquias locais em Angola será precursor de um conjunto de vantagens e desvantagens, tanto para a população quanto para o Executivo Central, devendo garantir, antes de mais, melhor eficiência e gestão dos recursos públicos, e trazer consigo as vantagens de um sistema de governação descentralizado.

Algumas das vantagens das autarquias locais podem ser:

- Desburocratização da gestão Pública e dos serviços públicos;
- Maior proximidade entre os cidadãos e o Executivo;
- Maior autonomia entre os municípios;
- Maior participação da população na tomada de decisões;
- Maior controlo da arrecadação de receitas do município;
- Maior eficiência na resolução de problemas urgentes nos municípios;
- Melhoria dos acessos aos serviços de saúde, educação, etc.

A necessidade de maior participação dos cidadãos na tomada de decisões políticas, tem o seu foco na descentralização do poder, ou seja, os cidadãos são incentivados a participar na tomada de decisões dos municípios com o auxílio dos autarcas⁴.

Relativamente às desvantagens, basicamente centram-se na possibilidade de descoordenação do exercício das funções autárquicas e no mau uso dos poderes limitados à autarquia por parte de pessoas (os autarcas) nem sempre bem preparadas para os exercer.

O número de autarcas necessários corresponderá ao número de autarquias existentes, logo, precisar-se-ão de quadros suficientes para exercer as funções dentro das autarquias locais, sendo essencial que tais autarcas tenham capacidade para exercer as funções e possuam um certo nível de escolaridade e educação. A consequência que pode ocorrer da incapacidade dos autarcas no exercício das suas funções pode ser justificada pela falta de orientação suficiente do Governo Central.

⁴ Responsável pela autarquia local.

Assim como serão necessários os autarcas, toda a estrutura das instituições que forem criadas atendendo ao modelo das autarquias locais, necessitará de recursos humanos, ou seja, haverá a necessidade de contratação de quadros qualificados para atender e responder pelas diferentes funções nas autarquias locais, logo se prevê o aumento da estrutura de custos do próprio estado, tornando assim a sua participação onerosa.

O objectivo das autarquias de solucionar os problemas pontuais das populações em que estão inseridas, pode não se concretizar pela incapacidade dos responsáveis (os autarcas) destas, a falta de capacidade na gestão dos recursos públicos por parte dos autarcas, pode atrapalhar o processo e a agilidade na resolução das principais necessidades da população.

O processo de Institucionalização gradual pode trazer algumas consequências, apesar de ser necessário para permitir maior organização entre os municípios antes da implementação das autarquias, o gradualismo pode ocasionar algumas assimetrias regionais no desenvolvimento de cada município, ou seja, alguns municípios podem vir a se desenvolver mais rápido e melhor que os outros. O próprio gradualismo pode ser incentivador também do êxodo rural, no sentido de que os munícipes poderão se locomover para os municípios que já possuam autarquias implementadas, no sentido de melhor resolverem os seus problemas administrativos.

Finanças nas autarquias locais: Receitas, Pagamentos e fixação de taxas

É imprescindível que o sucesso da Institucionalização das autarquias locais passe pela definição de um regime financeiro que apresente uma abrangência para o Orçamento, Gestão patrimonial, e proveniência das receitas, etc. Dentro do pacote legislativo das propostas de leis que regulam as autarquias locais, foi criada uma proposta de Lei das Finanças Locais ⁵ que define o regime das finanças das autarquias locais objectivando a justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias.

Para a institucionalização das autarquias, o Estado deve inicialmente transferir valores monetários para que estas possam iniciar a sua actividade até serem suficientemente independentes e atingir um ponto de autossustentação com base nos seus rendimentos e na própria arrecadação tributária.

As autarquias locais têm o direito de dispor de receitas próprias e estabelecer taxas por serviços prestados por si, porém, os poderes conferidos às autarquias locais não lhes permitem a inclusão de fixação de taxas concretas de impostos, bem como a concessão de benefícios fiscais. A criação de impostos é feita pela Assembleia Nacional.

⁵ Entra em vigor no exercício de 2020.

A problemática da fixação das taxas e da criação dos impostos está assente no facto de que, exemplos de países que concedem o poder de fixação dos impostos e os elementos destes às autarquias locais estão vulneráveis à existência do fenómeno da concorrência fiscal prejudicial ou “guerra fiscal” entre os municípios.

Um dos objectivos da proposta das finanças locais, além da regulação do sistema de arrecadação das receitas das autarquias, também é o de evitar o surgimento dos impostos com taxas completamente diversas, que acabarão de alguma forma por comprometer a coerência do sistema tributário nacional.

As autarquias locais têm o seu património gerido pelos seus órgãos competentes, e arrecadam as suas receitas da seguinte forma:

- Cobranças de taxas pelos serviços prestados por si;
- Cobrança de impostos sobre o património localizado nos respectivos territórios;
- Produtos de derramas;
- Concessão de licenças;
- Cobrança de encargos de mais valias;
- Multas fixadas por leis;
- Rendimentos de bens próprios;
- Participação nos lucros da sociedade;
- Produtos de heranças, etc.

De igual modo as autarquias podem cobrar taxas sobre:

- Realização de infraestruturas urbanísticas;
- Concessão de licenças de loteamento;
- Ocupação no domínio público;
- Pelo estacionamento e parqueamento de veículos, etc.

Relativamente ao pagamento das taxas às autarquias locais, o não pagamento destas por parte dos munícipes pode ser condição de suspensão de vários serviços prestados pelas autarquias.

Ademais, cabe realçar que é criado um fundo de equilíbrio nacional anualmente dotado no Orçamento Geral do Estado pela transferência de um montante para assegurar a justa repartição dos recursos a correcção de desigualdades entre as autarquias locais, e um fundo de equilíbrio municipal com o objectivo de reforçar a coesão municipal e promover a correcção das assimetrias em benefícios das autarquias menos desenvolvidas e cuja fonte de financiamento é determinada por diploma próprio.

Considerações Finais

A institucionalização das autarquias locais permitirá não só mudanças significativas na forma de governação do País, como também uma maior proximidade entre os cidadãos e os respectivos governantes.

As autarquias locais serão implementadas de forma gradual no país, partindo dos municípios com maior autonomia dentro das províncias em que estão inseridos. Entretanto para os restantes dos municípios, o governo compromete-se a criar estruturas para garantir autonomizar de forma harmoniosa tais municípios para permitir a implementação das autarquias.

É a primeira vez que se faz um ensaio da implementação das autarquias locais num País em que o governo centralizado sempre prevaleceu, ou seja, considera-se normal que esse processo inteiro venha acompanhado de incerteza, logo, importa que este processo seja implementado de forma gradual. Entretanto apesar de já se saber que em primeira fase a implementação das autarquias ocorrerá inicialmente em 55 municípios e depois nos restantes, ainda não foram divulgados quais os municípios iniciantes do processo.

O Plano de Governo de 2017-2022 propõem a realização de eleições autárquicas no decorrer deste período, no entanto, o Orçamento Geral do Estado para 2020 não disponibilizou nenhum tipo de receita para a efectiva realização das Eleições de 2020 conforme estaria previsto.

Além da realização das eleições no ano de 2020, é necessário que se crie uma estrutura de base de consciencialização da população sobre o novo modelo de administração para a adaptação e percepção dos novos ditames democráticos que hão de vigorar no país. Esta nova estrutura passa pelo processo de descentralização de um Estado democrático que outrora teve os seus progressos e passos de desenvolvimento como sendo um estado em que o poder Central detinha todo o poder de governo em apenas um único órgão.

Este documento foi preparado pela Kitambo Business Consulting, Lda.

Autor da publicação:

Jéssica Matos, Business Analyst

Email: jessica.matos@kbc.co.ao

Relatório completo a 18 de Novembro de 2019, 17:00 (GMT+1)

Relatório divulgado a 25 de Novembro de 2019, 12:00 (GMT+1)

Este relatório é divulgado somente pelo site da Kitambo Business Consulting.

Para mais informações visite www.kbc.co.ao



KITAMBO BUSINESS CONSULTING

Este relatório de pesquisa foi preparado pela Kitambo Business Consulting, Lda. Este é fornecido apenas para fins informativos e não deve ser considerado como uma oferta de venda ou solicitação de uma oferta de compra ou venda de instrumentos (ou seja, instrumentos financeiros aqui mencionados ou outros interesses no que diz respeito a tais instrumentos financeiros).

O relatório de pesquisa foi preparado de forma independente e exclusivamente com base em informações disponíveis publicamente que a Kitambo Business Consulting considera confiáveis. Apesar de ter sido tomado um cuidado razoável para assegurar que o seu conteúdo não é falso ou enganoso, não é feita nenhuma representação quanto à sua exactidão ou integridade sendo que a Kitambo Business Consulting não assume qualquer responsabilidade por qualquer perda directa ou consequential, incluindo, sem limitação, qualquer perda de lucros, decorrente da confiança neste relatório de pesquisa.

As opiniões aqui expressas são as opiniões dos analistas responsáveis pela elaboração do relatório de pesquisa e reflectem o seu julgamento de acordo com a data deste documento. Estas opiniões estão sujeitas a alterações e a Kitambo Business Consulting não se compromete a notificar qualquer destinatário deste relatório de tais alterações nem de quaisquer outras alterações relacionadas com as informações fornecidas aqui. A KBC não se responsabiliza por qualquer perda de qualquer pessoa com base nesta publicação.

A KBC é uma empresa de consultoria de gestão, fundada em Angola e conhecedora do mercado africano.

Para mais informações visite www.kbc.co.ao