

Eficiência das Despesas Municipais de Angola: Um Estudo Comparativo das Províncias de Benguela, Huíla e Luanda

Ana Catarina dos Santos Costa

Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica.

Trabalho efetuado sob a orientação da:

Professora Doutora Sónia Paula da Silva Nogueira

Mirandela, dezembro de 2020.



INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA Escola Superior de Comunicação,
Administração e Turismo

Eficiência das Despesas Municipais de Angola: Um Estudo Comparativo das Províncias de Benguela, Huíla e Luanda

Ana Catarina dos Santos Costa

Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica.

Trabalho efetuado sob a orientação da:

Professora Doutora Sónia Paula da Silva Nogueira

Mirandela, dezembro de 2020.

“Aos meus pais,

*Em especial ao meu pai que está sempre
comigo e que sempre me incentivou a ir mais além”.*

Resumo

Angola tem vindo a consolidar a sua reforma fiscal desde 2014, introduzindo várias alterações. Considerando o exposto e atendendo ao enquadramento político e económico que o país vive, tornou-se relevante a investigação sobre a afetação de despesas municipais de forma a avaliar a eficiência.

O estudo realizado teve como objetivo principal analisar a eficiência das despesas municipais por funções através da aplicação da metodologia da análise envolvente de dados (DEA – *Data Envelopment Analysis*), considerando o período 2013 a 2018. O objeto de análise da investigação incide sobre três províncias de Angola, Benguela, Huíla e Luanda. Para a recolha de dados optou-se pela análise documental de dados complementares, recorrendo a bases de dados diversas.

Com uma eficiência média de 95%, nas despesas municipais da função '11. Saúde', as províncias de Benguela e Huíla apresentaram o melhor resultado. Já no que respeita à província de Luanda, a eficiência técnica obtida foi de 0,839. A eficiência média obtida permitiu concluir que, para a função '11. Saúde', teoricamente, seria possível reduzir, em média, 5% dos *inputs* (despesas municipais) sem alterar a quantidade de *outputs*.

O resultado da análise de eficiência para as despesas municipais da função '20. Serviços Gerais Públicos' revelou uma eficiência média de 55%, a mais baixa de entre as funções estudadas, mas acima dos 50%. O resultado obtido da eficiência média obtida na referida permitiu constatar que, teoricamente, seria possível reduzir, em média, 45% dos *inputs* (despesas municipais) sem alterar a quantidade de *outputs*.

Palavras-chave: Eficiência; *Data Envelopment Analysis*; Despesas Municipais; Municípios; Finanças Locais.

Abstract

Angola has been consolidating its fiscal reform since 2014, introducing several changes. Considering the exposed and given the political and economic framework that the country is experiencing, an investigation into the allocation of municipal expenditures has become relevant to assess efficiency.

The main objective of the study was to analyze the efficiency of municipal expenditures by functions through the application of the Data Envelopment Analysis (DEA) methodology, considering the period from 2013 to 2018. The object of analysis of the investigation focuses on three provinces of *Angola*, *Benguela*, *Huíla* and *Luanda*. To obtain data was chosen the documentary analysis of complementary data using different databases.

With an average efficiency of 95%, in municipal expenses of the function '11. Health', as the provinces of *Benguela* and *Huíla* had the best result. Concerning the province of *Luanda*, the technical efficiency obtained was 0.839. The average efficiency obtained allowed to conclude that, for the function '11. Health', theoretically, it would be possible to reduce, on average, 5% of inputs (municipal expenses) without changing the amount of outputs.

The result of the efficiency analysis for municipal expenses for function '20. General Public Services' showed an average efficiency of 55%, the lowest of the functions studied, but above 50%. The result obtained from the average efficiency gained in that study showed that, theoretically, it would be possible to reduce, on average, 45% of inputs (municipal expenses) without changing the number of outputs.

Keywords: Efficiency; Data Envelopment Analysis; Municipal Expenses; Local Government; Local Finance.

Agradecimentos

Nunca um dia pensei aqui chegar. Sem dúvida alguma que este trabalho não seria possível sem o apoio da minha maravilhosa família, amigos e colegas, aos quais agradeço em especial.

Agradeço também:

À minha orientadora Professora Doutora Sónia Paula da Silva Nogueira pela sua orientação exemplar sempre tão presente, apesar de estarmos em continentes diferentes foi a grande fonte motivadora quando pensei desistir!

À minha avó Teresa e a minha mãe pela grande inspiração e por serem as “mestras da minha vida”!

À minha amiga Vanda Preciso pelas horas de *whatsapp*...

À minha amiga Professora Doutora Rute Saraiva, por ser uma fonte de partilha e inspiração nos últimos dez anos.

As minhas sobrinhas Maria e Mariana pelos momentos de descontração, sempre que olho para vocês quero fazer mais e melhor!

Aos técnicos do Ministério das Finanças e do Instituto Nacional de Estatística pela disponibilização de dados.

Por último mas não menos importante, à minha entidade patronal dos últimos onze anos – SINFIC, por me ter deixado “voar” em todos os sentidos literários da palavra...

Lista de Abreviaturas e/ou Siglas

ADRA – Ação para o Desenvolvimento Rural e Ambiente

AOA – Código ISO 4217 da moeda de Angola

BNA – Banco Nacional de Angola

CRA – Constituição da República de Angola

DEA – *Data Envelopment Analysis*

DMU – *Decision Making Unit*

FMI – Fundo Monetário Internacional

INE – Instituto Nacional de Estatísticas

IPC – Índice de Preços no Consumidor

MINFIN – Ministério das Finanças de Angola

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OGE – Orçamento Geral do Estado

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PIB – Produto Interno Bruto

Ppp – *Purchasing Power Parity*

RIL – Reservas Internacionais Líquidas

UN CEA – *Nations Unies Commission Economiques pour L'Afrique*

UNICEF – *United Nations International Children's Emergency Fund*

USD – Código ISO 4217 da moeda dos Estados Unidos da América

Índice

| | |
|---|-----------|
| Índice de Figuras..... | viii |
| Índice de Tabelas | ix |
| Índice de Gráficos | xi |
| 1. Introdução | 1 |
| 2. Contextualização da Problemática..... | 3 |
| 2.1. Eficiência e Descentralização Orçamental | 3 |
| 2.1.1. Argumentos do lado da oferta e da procura..... | 3 |
| 2.2. O Sistema Municipal Angolano | 7 |
| 3. Finanças Públicas de Angola | 11 |
| 3.1. A Constituição da República de Angola e a Lei do Enquadramento Orçamental..... | 11 |
| 3.2. O Estado Atual das Finanças Públicas em Angola | 16 |
| 3.3. Relação entre as Despesas e as Receitas do Petróleo | 24 |
| 3.4. Finanças Locais..... | 27 |
| 3.4.1. Receitas locais: a sua tipologia, características e diversificação | 27 |
| 3.4.2. Despesas das autarquias e sua gestão..... | 31 |
| 4. Eficiência das Despesas Municipais | 33 |
| 4.1. Modelo Teórico de Eficiência | 33 |
| 4.2. Literatura sobre Análise de Eficiência das Despesas Municipais | 36 |
| 5. Metodologia..... | 42 |
| 5.1. Objetivo do Estudo | 42 |
| 5.2. Instrumento de Recolha dos Dados | 42 |
| 5.3. Tratamento dos Dados | 46 |
| 5.4. População <i>versus</i> Amostra | 50 |
| 6. Apresentação e Análise dos Dados | 55 |
| 6.1. Caracterização da Amostra..... | 55 |
| 6.2. Despesas Atribuídas por Classificação Funcional | 58 |
| 6.3. Diferença entre Valores Aprovados e Efetivamente Pagos..... | 68 |
| 6.4. Encargo Percentual das Despesas | 78 |
| 6.5. Eficiência das Despesas por Funções Municipais | 83 |
| 6.5.1. Função '11. Saúde' | 84 |
| 6.5.2. Função '12. Educação' | 84 |
| 6.5.3. Função '20. Serviços Públicos Gerais' | 86 |
| 7. Conclusões, Limitações do Estudo e Futuras Linhas de Investigação..... | 90 |
| Lista de Referências | 93 |
| Apêndice I – Resultados de eficiência | 99 |

Índice de Figuras

| | |
|---|-----------|
| Figura 1. Modelo do Processo de Produção Local. | 38 |
|---|-----------|

Índice de Tabelas

| | |
|--|----|
| Tabela 1. PIB por Setores de Atividade em Milhões de USD. | 17 |
| Tabela 2. Indicadores Económicos – Angola. | 18 |
| Tabela 3. Índice de Preços – Angola. | 20 |
| Tabela 4. Angola Transações Comerciais | 21 |
| Tabela 5. Conta Corrente 2019 – Angola | 22 |
| Tabela 6. Principais Produtos Exportados e Importados. | 23 |
| Tabela 7. Literatura Teórica-Empírica sobre a Eficiência das Despesas Municipais. | 36 |
| Tabela 8. Indicadores para a Análise da Eficiência das Despesas Municipais. | 39 |
| Tabela 9. Variáveis Exógenas e a sua Influência nas Despesas Municipais. | 40 |
| Tabela 10. Despesas Municipais – <i>Inputs</i> e Indicadores. | 43 |
| Tabela 11. Indicadores da Atividade Municipal. | 45 |
| Tabela 12. Interpretação do Coeficiente de Correlação de <i>Pearson</i> | 47 |
| Tabela 13. <i>Inputs</i> e <i>Outputs</i> para a Análise de Eficiência. | 49 |
| Tabela 14. Divisão Territorial de Angola. | 50 |
| Tabela 15. Organização Territorial Político-administrativa – Província de Benguela. | 51 |
| Tabela 16. Organização Político-Administrativa – Província da Huíla. | 52 |
| Tabela 17. Organização Político-Administrativa – Província de Luanda. | 52 |
| Tabela 18. Dimensão das Províncias de Angola. | 53 |
| Tabela 19. Taxa de Desemprego, Área de Residência e Localização – Angola. | 54 |
| Tabela 20. Indicadores da Atividade Municipal por Província e por Função. | 57 |
| Tabela 21. Despesas por Classificação Funcional – Província de Benguela (<i>valores expressos em unidade monetária Kz</i>). | 60 |
| Tabela 22. Despesas por Classificação Funcional – Província de Huíla (<i>valores expressos em unidade monetária Kz</i>). | 63 |
| Tabela 23. Despesas por Classificação Funcional – Província de Luanda (<i>valores expressos em unidade monetária Kz</i>). | 66 |
| Tabela 24. Diferença entre os Valores de Despesas Aprovados e Atribuídos – Província de Benguela (<i>valores expressos em unidade monetária Kz</i>). | 69 |
| Tabela 25. Diferença entre os Valores de Despesas Aprovados e Atribuídos – Província de Huíla (<i>valores expressos em unidade monetária Kz</i>). | 71 |
| Tabela 26. Diferença entre os Valores de Despesas Aprovados e Atribuídos – Província de Luanda (<i>valores expressos em unidade monetária Kz</i>). | 73 |
| Tabela 27. Diferença entre os Valores de Despesas Aprovados e Atribuídos nas Províncias de Benguela, Huíla e Luanda nos anos 2013, 2014 e 2015 (<i>valores expressos em unidade monetária Kz</i>). | 75 |

| | |
|---|----|
| Tabela 28. Diferença entre os Valores de Despesas Aprovados e Atribuídos nas Províncias de Benguela, Huíla e Luanda nos anos 2016, 2017 e 2018 (<i>valores expressos em unidade monetária Kz</i>)..... | 76 |
| Tabela 29. Percentagem das Diferentes Áreas Funcionais no Orçamento Atribuído – Província de Benguela..... | 79 |
| Tabela 30. Percentagem das Diferentes Áreas Funcionais no Orçamento Atribuído – Província da Huíla. | 80 |
| Tabela 31. Percentagem das Diferentes Áreas Funcionais no Orçamento Atribuído Província de Luanda..... | 81 |
| Tabela 32. Peso das Despesas Municipais por Funções – <i>Inputs</i> | 83 |
| Tabela 33. Síntese de <i>inputs</i> e <i>outputs</i> da função ‘11. Saúde’..... | 84 |
| Tabela 34. Correlação entre <i>inputs</i> e <i>outputs</i> da função ‘11. Saúde’..... | 84 |
| Tabela 35. Síntese de <i>inputs</i> e <i>outputs</i> da função ‘12. Educação’. | 85 |
| Tabela 36. Correlação entre <i>inputs</i> e <i>outputs</i> da função ‘12. Educação’. | 85 |
| Tabela 37. Síntese de <i>inputs</i> e <i>outputs</i> da função ‘20. Serviços Públicos Gerais’..... | 86 |
| Tabela 38. Correlação entre <i>inputs</i> e <i>outputs</i> da função ‘20. Serviços Públicos Gerais’..... | 87 |
| Tabela 39. Resumo dos Resultados de Eficiência..... | 89 |

Índice de Gráficos

| | |
|---|----|
| Gráfico 1. Despesa por Classificador Funcional – Província de Benguela | 61 |
| Gráfico 2. Despesa por Classificador Funcional – Província da Huíla | 64 |
| Gráfico 3. Despesa por Classificador Funcional – Província de Luanda | 67 |
| Gráfico 4. Grau de Relevância dos Classificadores Funcionais..... | 77 |

1. Introdução

O processo de consolidação orçamental em Angola e a redefinição das relações fiscais entre os diferentes níveis de governo têm vindo a ser condicionadas, em grande parte, pelo processo de descentralização orçamental, que tem conferido uma crescente autonomia de gestão financeira e orçamental as administrações municipais.

O conhecimento sobre o controlo jurisdicional dos dinheiros públicos em Angola torna-se necessário, tendo em conta o contexto da crise financeira internacional e a crise do petróleo (Mário, 2015). O contexto internacional provocou a descida do preço do barril do petróleo nos principais mercados financeiros internacionais, com origem no segundo semestre de 2014, facto que resulta na estimativa de uma dívida soberana do país, de 33% do Produto Interno Bruto (BNA, 2018).

Angola tem vindo a consolidar o seu quadro fiscal em vários domínios a partir da reforma de 2014. Trata-se de um desafio exigente, onde o pós-colonial e os conflitos armados quebraram as referências ao sistema fiscal inicialmente preconizado e não permitiram o desenvolvimento de sistemas fiscais alternativos.

Desde o início do processo de reconstrução nacional, o país tem vindo a ser alvo de uma rápida transformação económica (passou de uma economia de guerra para uma economia mais aberta ao mercado), nem sempre acompanhada pelo devido aprofundamento das questões normativas (Sanches & Gama, 2010). Mais recentemente, o país assistiu a mudanças no quadro político e à afirmação de uma estratégia de poder local, que apontam para uma maior descentralização e desconcentração administrativa (CRA, 2010). Acresce ainda os desafios ao nível demográfico e do ordenamento do território com que o país se depara.

Assim, com a alteração do peso do petróleo na economia nacional, o país tem de alargar as fontes de receita, devendo por tal melhorar os mecanismos administrativos e burocráticos para agilizar os processos de eficiência de despesas, de modo a garantir serviços básicos, em qualidade e quantidade que satisfaçam as necessidades da população com menor pressão tributária (Cambanje, 2014).

A análise da eficiência dos municípios torna-se ainda mais relevante quando os governantes municipais são confrontados com a escassez de recursos. Assim, a presente dissertação tem como objetivo caracterizar as despesas municipais das províncias de Luanda, Benguela e Huíla, no sentido de analisar a eficiência no modo como prestam os serviços básicos à população e, simultaneamente, consigam reduzir os custos, sem alterar a qualidade dos serviços prestados nem aumentar a carga fiscal aos cidadãos. O período analisado é de 2013 a 2018, recorrendo-se, para a análise dos dados à estatística descritiva e à técnica de análise envolvente dos dados.

Como contributo teórico, julga-se, por um lado, que o trabalho aqui proposto possa acrescentar conhecimento na área estudada e constituir, tanto quanto é conhecimento do autor, um estudo inédito para a realidade angolana.

Como contributo prático, o estudo permitirá fornecer entendimentos relacionados à afetação das despesas municipais no sentido de permitirem contribuir para uma maior eficiência destas na atividade municipal que é incumbida aos municípios angolanos, designadamente aos municípios das províncias de Benguela, Huíla e Luanda. Consequentemente acredita-se que os resultados obtidos se possam traduzir numa ferramenta de reflexão para os governantes municipais angolanos.

A presente dissertação encontra-se estruturada, para além deste ponto introdutório, em mais sete pontos. Nos pontos 2, 3 e 4 efetua-se uma revisão da literatura onde são abordados os temas relacionados com o objeto de estudo. Assim, no ponto 2 é realizada uma breve contextualização da problemática, no ponto 3 abordam-se as finanças públicas de Angola e no ponto 4 efetua-se uma breve descrição sobre o tema da eficiência das despesas municipais. No ponto seguinte é descrita a metodologia utilizada no estudo e, posteriormente, no ponto 6 são apresentados e analisados os dados, culminando com a análise da eficiência das despesas municipais. Por último, no ponto 7 apresentam-se as conclusões do estudo e as suas limitações, finalizando-se a dissertação com a lista de referências consultadas e que serviram de apoio à consecução da mesma.

2. Contextualização da Problemática

2.1. Eficiência e Descentralização Orçamental

A descentralização é um tema preponderante, nomeadamente em tempo de crise internacional. Ocupa desta forma, uma importância crescente e tem gerado um intenso debate acerca dos efeitos económicos derivados da mesma. A descentralização prevê a transferência da autoridade e responsabilidades das funções públicas pelo governo central para os governos regionais e locais. Existe atualmente um franco debate sobre a relação entre a descentralização e o crescimento económico, a corrupção e as desigualdades regionais e em consequência desse debate surgem argumentos a favor e contra a sua operacionalização (Weimer, 2012).

Assim sendo, (Cremer, Estache, & Seabright, 1996; Diniz, 2012; Souza, 1997) consideram que a descentralização tem efeitos positivos, no entanto, o problema reside no facto de determinar o grau de descentralização desejável num mundo em que as preferências dos cidadãos das diversas regiões estão em permanente mudança.

Apesar disso, existem também argumentos contra a descentralização, nomeadamente os relacionados com a corrupção ou com a qualidade das autoridades locais (Prud'homme, 1995; Souza, 1997; Tanzi, 1995).

2.1.1. Argumentos do lado da oferta e da procura

Desde os primeiros passos da globalização, que se observam profundas alterações em todo o mundo e em todas as organizações, gerando em particular um forte impacto nas estruturas políticas e administrativas do Estado, às quais se exigem modernização e significativos progressos em matéria de comunicação, transparência, eficiência e coordenação. Em simultâneo, o impacto da globalização na esfera pública exerceu sobre o cidadão profundas mudanças de atitude, observando este a governação com uma visão renovada e exigindo-lhe serviços eficientes e responsáveis, reduções de défices e controlo da despesa pública (Samuelson & Nordhaus, 2002).

O objetivo principal e prioritário da Administração Pública, quer seja no âmbito local, provincial ou nacional, deve ser a prestação dos seus serviços aos cidadãos com a máxima eficácia e eficiência. Por conseguinte, exprime-se a ideia de que a eficácia faz referência à capacidade de se conseguir um objetivo desejado, e a eficiência exprime a capacidade de conseguir esse objetivo utilizando o mínimo de recursos possíveis e disponíveis (Koontz, Weihrich, & Cannice, 2012).

A ideia de que a descentralização pode aumentar a eficiência fundamenta-se na teoria do federalismo fiscal, contidas nas contribuições clássicas de Tiebout (1956), Musgrave (1959), Oates (1972), Brennan & Buchanan (1980). A descentralização fiscal pode afetar de forma positiva a eficiência através de várias modalidades, entre as quais se destacam a maior

proximidade com as preferências dos cidadãos, o maior controlo eleitoral e as proficiências entre localidades. O teorema da descentralização sublinha que, os governos locais podem ajustar melhor a provisão de bens públicos às procuras e preferências locais, aumentando o bem-estar social em relação à provisão uniforme oferecida pelo governo central (Oates, 1972; Souza, 1997).

Do mesmo modo, Guedes e Gasparini (2007) argumentam a favor da descentralização fiscal, uma vez que através dela se alcança uma distribuição mais eficiente dos recursos públicos e os governos têm mais conhecimento das verdadeiras preferências locais e podem desenvolver as políticas em consonância com os seus cidadãos.

De acordo com Oates (1972 *in* Diniz, 2012) a prestação descentralizada fundamenta-se na ideia de que todas as jurisdições têm a mesma preferência relativamente aos bens públicos. Por conseguinte, a profusão destes deve adaptar-se às necessidades dos diferentes grupos de habitantes. Um governo centralizado pode ignorar a diversidade de preferências, ou pode não estar bem informado sobre estas e dessa forma oferecer uma provisão uniforme a todos os cidadãos. Para o autor, o mesmo cabaz de bens públicos não é bom de igual forma para todos os residentes.

Os defensores da descentralização argumentam que esta é onerosa se o governo tiver que prover diferentes conjuntos de bens públicos de acordo com as preferências dos cidadãos de cada localidade. Se as preferências variam geograficamente, uma profusão uniforme de bens públicos adotada pelos governos centrais obrigará determinadas localidades a consumir mais ou menos do que pretendem consumir (Oates, 1972 *in* Diniz, 2012).

Como assinalam Cremer *et al.* (1996) cada tipo de bem deveria ser fornecido por um determinado nível de governo, usufruindo de uma vantagem comparativa relativamente à diversidade de preferências na escolha da prestação de serviços.

A descentralização fiscal implica mobilidade de recursos. Os governos regionais ao dispor de maior autonomia e de fundos, veem-se obrigados a utilizar os seus próprios recursos face às necessidades do seu território, em vez de esperar por soluções ou provisões de bens e serviços públicos por parte do governo central, uma autoridade mais afastada das suas necessidades e preferências. Isto conduz a uma maior eficiência económica em todas as regiões e localidades no seio de um país e a um maior aproveitamento de recursos que poderiam não ser explorados (Duarte, 2016).

Em relação aos mecanismos de controlo eleitoral, anteriormente citados, a descentralização reduz os impulsos dos funcionários para desviar fundos e aumenta a probabilidade de expulsar os maus trabalhadores ou os maus agentes políticos do poder, afetando, deste modo, a eficiência do governo de forma positiva (Hindriks & Lockwood, 2005).

A descentralização tem também influência positiva sobre a eficiência através da denominada *yardstick competition*, ou concorrência entre localidades (Tiebout, 1956; Shleifer, 1985; Prud'homme, 1995; Donahue, 1997; Vázquez & McNab, 2003). Assim, perante o risco dos cidadãos ou das empresas de partirem para outras localidades, os governos locais têm de

competir para oferecer melhores políticas e políticas mais eficientes (Tiebout, 1956; Donahue, 1997; Vázquez & McNab, 2003). Os residentes têm a vantagem, desta forma, de poder avaliar o desenvolvimento das políticas do seu governo e o trabalho dos seus funcionários comparando-o com o de localidades vizinhas. Assim, podem comparar os serviços prestados por um e outro governo e os impostos entre localidades e verificar se estão a desperdiçar recursos públicos (Besley & Smart, 2007).

Para além disso, devido à concorrência entre localidades, os governos locais devem limitar todas as possibilidades de influências e a procura de rendimentos ou práticas ilícitas (Breton, 1996). A concorrência também incentiva à inovação uma vez que as políticas locais com mais sucesso podem ser transferidas de umas localidades para outras gerando lucros significativos de eficiência (Donahue, 1997).

Em suma, os indicadores de eficiência focam-se no controlo dos recursos ou insumos do sistema, avaliam a relação entre os recursos e o seu grau de aproveitamento através dos processos ou atividades. Constituem a análise dos custos em que incorrem as entidades públicas encarregues quer na produção de bens, quer na prestação de serviços para alcançar os seus objetivos e resultados.

Por conseguinte, entende-se por eficiência o custo mínimo com o qual a entidade cumpre os seus objetivos, ou seja exige-se fazer mais com menos recursos. A eficiência é dada como uma medida de gestão de recursos ou de variáveis existentes no processo. Os recursos ou variáveis presentes no processo são o talento humano, o orçamento, as equipas tecnológicas, logísticas e metodológicas (Manzoor, 2014).

A eficiência está relacionada com as respostas que se dão às questões e de como se faz algo. Este tipo de indicadores mede a forma como se utilizam os recursos durante o processo de gestão do produto e ou serviço.

No entanto, relativamente à descentralização fiscal apenas existe evidência empírica do seu efeito sobre a eficiência e relativa informação sobre a descentralização fiscal e política sobre a eficiência técnica dos Estados. No entanto trabalhou-se com mais assiduidade na observância da relação entre a descentralização e o crescimento económico, uma vez que é mais fácil avaliar o crescimento de uma região através dos dados macroeconómicos, como o Produto Interno Bruto (PIB) e a população, disponíveis nos diversos países ao longo do tempo, do que avaliar a eficiência técnica (Adam, Delis, & Kammass, 2014).

A maioria dos estudos sobre descentralização e crescimento baseiam-se na suposição de que a transferência de poderes e recursos aos níveis inferiores de governo afeta o crescimento através do efeito que tem sobre a afetação de recursos (Vázquez & McNab, 2003). Ou seja, maior autonomia implica maior eficiência disponível, maior satisfação da população e em último recurso, maior crescimento. Contudo, e apesar da literatura empírica existente sobre o tema, os resultados dos diferentes estudos não são conclusivos.

Alguns estudos mostram uma relação negativa entre a descentralização fiscal e o crescimento económico (Davoodi & Zou, 1998; Zhang & Zou, 1998), embora outros encontrem uma relação positiva (Lin & Liu, 2000; Akai & Sakata, 2002; Limi, 2005), ou nenhuma relação entre eles (Davoodi & Zou, 1998; Woller & Phillips, 1998). Porém, Thießén (2003) afirma que a descentralização fiscal ao transferir a responsabilidade das despesas para os governos locais pode levar a ganhos de eficiência dando origem ao crescimento regional.

Apesar das vantagens que a descentralização pode oferecer aos cidadãos se esta não reunir determinadas condições revelar-se-á ineficaz na sua função. Deste modo, a descentralização das finanças públicas é requerida, como condição prévia, que o país seja dividido territorialmente em unidades de menor dimensão, cada uma com o seu correspondente governo local e estes ligados umbilicalmente ao governo central (Aghón & Krause-Junk, 1993).

Podem-se estabelecer diferentes níveis de unidades territoriais, ou seja um ordenamento composto, nomeadamente em regiões, províncias e municípios, onde um agrupamento de níveis mais baixos constitui um nível superior. Isto é, um grupo de municípios dá origem a uma província, um grupo de províncias dá lugar a uma região e o grupo das regiões constitui o país. Como refere Marta Rebelo (2007 cit. Duarte, 2016, p.46) é “um fenómeno em que se efetua uma atribuição de poderes públicos a certa entidade infraestadual, visando a eficiência administrativa e os melhores resultados de atuação administrativa”.

Na sua forma mais pura, a descentralização significa que o governo central entrega às unidades mais pequenas autonomia na tomada de decisões relativamente a matérias delimitadas pela mesma autoridade central. A descentralização efetua-se com o objetivo de se obter da melhor forma certos propósitos económicos, políticos e sociais. Um dos aspetos mais importantes da descentralização é justamente estabelecer quais são as matérias ou funções que se devem descentralizar e até que nível se devem executar. Simultaneamente, outro ponto relevante é determinar os critérios com que se fixará a dimensão das unidades e os níveis de unidades. Assim, em relação a este último ponto existem variadas abordagens possíveis, designadamente a política, a segurança nacional, a económica, entre outras (Duarte, 2016).

Por conseguinte, e de acordo com o mencionado, a descentralização apresenta vantagens e constrangimentos, neste sentido, a sua discussão não pode ser colocada em termos de boa ou má. A descentralização é útil como forma de alcançar certos objetivos e não o é para a obtenção de outros. Deste modo deve-se incorporar o que é útil no sistema de administração de recursos do Estado, para que este seja mais eficiente. De seguida resumir-se-á as principais vantagens e desvantagens da descentralização.

Assim, a principal vantagem da descentralização encontra-se no campo da ação da função de atribuição que deve levar a cabo o governo. Especificamente deve concentrar-se nos denominados bens públicos locais, uma vez que o governo descentralizado tem a capacidade de entregar os níveis de bens públicos de acordo com as preferências dos cidadãos de cada localidade. Neste sentido, contribui para melhorar a eficiência na utilização dos recursos públicos. Isto é, aproxima os decisores públicos dos cidadãos, permitindo uma melhor

adequação da oferta de bens e serviços públicos locais às necessidades destes últimos (Oates, 1999; Shah, 2007).

Uma vez que a grande vantagem da descentralização recai na atribuição de recursos para o fornecimento de bens públicos locais, isto permite o emprego do princípio do benefício como critério equitativo e eficiente para obter o financiamento desta despesa pública. Este princípio de cobrança ou de tarifação de bens é o que se aplica no caso em que se utiliza o mercado como instrumento de atribuição de recursos. Segundo Brennan e Buchanan (1980), a competição entre governos locais limita o crescimento dos impostos locais e estimula a provisão eficiente dos bens e serviços públicos locais, contribuindo assim para controlar o crescimento do Estado.

Apesar disso, apresenta alguns constrangimentos ou limitações que cumpre assinalar, nomeadamente a descentralização não se deve aplicar aos bens públicos nacionais, uma vez que ao executar-se a atribuição de recursos resultante não seria a melhor, não se considerariam na avaliação os benefícios que deflectiriam para as outras localidades. Pelo que seria de esperar, com uma probabilidade relativamente elevada, que se destinariam recursos por volumes menores ao desejável à provisão de estes bens, ao não se ter em conta as externalidades entre localidades. A descentralização pode ter efeitos negativos sobre a pobreza e a desigualdade, pode inclusive levar ao aumento desta, no entanto parece reduzir a desigualdade na distribuição de rendimentos, quando o governo central representa uma parte significativa da economia (Sepulveda & Martinez-Vasquez, 2011).

Por último refere-se que a descentralização mantém um determinado nível de conflito com a redistribuição das receitas e com a estabilização da economia. Isto resulta, do facto das políticas locais, na persecução destes objetivos, apresentarem problemas de filtragem dos seus efeitos fora das suas fronteiras, diluindo-se os aspetos positivos e aumentando os negativos (Kornai, Maskin, & Roland, 2003).

Em suma, na prática deve existir um compromisso entre a aplicação da descentralização e a centralização das finanças públicas. A solução não é uma questão que se coloque em algum dos extremos, mas sim por uma conjugação de ambas.

2.2. O Sistema Municipal Angolano

A República de Angola para efeitos de divisão do seu território no plano político-administrativo está organizada em províncias, municípios e comunas e outros entes territoriais equivalentes (artigo 5.º da Lei n.º 13/16, de 12 de setembro).

Entende-se por Município “a unidade de subdivisão territorial e administrativa da província [e] para efeitos político-administrativos, o território do Município pode subdividir-se em Comunas e ou Distritos Urbanos” (artigo 8.º da Lei n.º 13/16, de 12 de setembro).

A sua administração é executada por uma Administração Municipal que se constitui como

(...) órgão desconcentrado da Administração Central do Estado a nível de cada município, com a atribuição de assegurar a realização das funções do Estado no município, com base em instrumentos e acções de orientação e de promoção do desenvolvimento harmonioso e moderno do respectivo território, da sociedade e da economia, cabendo-lhe assegurar a gestão e os serviços públicos necessários à segurança e bem-estar dos cidadãos. (artigo 15.º da Lei n.º 15/16, de 12 de setembro)

No entanto, na mesma lei é referido que “A programação financeira e orçamental da Administração Local do Estado está sujeita às normas em vigor que disciplinam a preparação, execução e controlo do Orçamento Geral do Estado” (artigo 21.º da Lei n.º 15/16, de 12 de setembro), para além disso a norma refere também que os investimentos públicos da Administração Local obedecem a dois princípios fundamentais, a necessidade e a obrigatoria coordenação com a Administração Central, sendo que este último pode “fixar outros limites de competência para autorização e realização de despesas” (artigos 22.º e 23.º da Lei n.º 15/16, de 12 de setembro).

Angola configura um Estado unitário que vincula o princípio da autonomia aos órgãos do poder local, e fundamenta as funções administrativas na desconcentração e na descentralização (artigo 8.º da CRA, de 5 de fevereiro de 2010). Assente neste princípio a Administração Pública do país organiza-se “com base no princípio da simplificação administrativa, da aproximação dos serviços às populações e da desconcentração e descentralização administrativas”, configurando-se esta estrutura de acordo com a lei (artigo 199.º da CRA, de 5 de fevereiro de 2010). Em consonância com o supracitado o princípio da descentralização político-administrativa estende-se às “formas organizativas do poder local” que compreendem as “Autarquias Locais”. Ou seja a “organização e o funcionamento das Autarquias Locais, bem como a competência dos seus órgãos, são regulados por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa” (artigo 213.º e n.º 2 do artigo 217.º da CRA, de 5 de fevereiro de 2010).

Nas palavras de Freitas do Amaral (2012, p. 834) “(...) administração desconcentrada é o sistema em que o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos os quais, via de regra, permanecem sujeitos a direcção e supervisão daquele.”.

Menciona o mesmo autor que a descentralização “é um sistema em que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais, designadamente autarquias locais” (Freitas do Amaral, 2012, p.873). Por conseguinte o autor menciona ainda que existe

(...) descentralização quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respectivas populações, quando a lei os considera independentes na órbita das suas atribuições e competências e quando estiverem sujeitas a formas atenuadas de tutela administrativa, em regra restrita ao controlo da legalidade. (Freitas do Amaral, 2012, p. 874)

Considerando o mencionado anteriormente, poder-se-á deduzir que o legislador angolano pretendeu conferir, por um lado, a repartição do poder decisório aos envolvidos, Estado e Administração Autárquica, sujeitando sempre o poder decisório final à autoridade do poder central e, por outro, atribuir parte da tutela administrativa a outras entidades coletivas territoriais, as autarquias locais, materializadas nos municípios, e circunscrita aos termos da lei (Freitas do Amaral, 2012).

Segundo Martins (2016, p.130), “No que tange às autarquias locais, necessariamente existe uma relação entre o princípio da descentralização administrativa e o princípio da autonomia local (poder local)”. Sendo que esta autonomia compreende “o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais gerirem e regulamentarem, nos termos da Constituição e da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, os assuntos públicos locais” sendo esse direito exercido pelas autarquias em conformidade com a lei (artigo 214.º da CRA, de 5 de fevereiro de 2010).

Salienta-se contudo que, da expressão da lei constitucional depreende-se que foram consagradas e distinguidas duas categorias de autarquias locais.

(...) a CRA tomou a opção de prever expressamente apenas os municípios como autarquias locais (artigo 218.º, n.º 1); todavia, admite em certos termos a criação pelo legislador de autarquias supra-municipais e de autarquias infra-municipais (artigo 218.º, n.ºs 2 e 3) – daí a relevante distinção entre autarquias constitucionalmente previstas e autarquias constitucionalmente admitidas. (Alexandrino, 2013, p.67)

Tal leva a pensar que o legislador atribuiu na lei constitucional o município como regra de implementação das autarquias, ou seja, por norma, as autarquias assumirão a configuração de municípios, podendo, no entanto, assumir outras de acordo com a mesma lei, depreendendo-se desta leitura que a única autarquia local obrigatória seja o município, uma vez que as outras duas consignadas na lei são de natureza facultativa. Esta perspetiva é partilhada por Poulson (2018, p. 48) quando refere que “o legislador constitucional considerou-a [a municipalidade] como sendo a circunscrição administrativa mais adequada para albergar as autarquias locais.”.

Porém, o conceito de município, segundo Poulson (2018, p.47), “varia de acordo com o contexto político-administrativo em que estiver a ser analisado. Para algumas realidades, o conceito de município coincide com o de uma autarquia, noutras, é somente mais uma circunscrição administrativa”. Neste pressuposto e prossequindo o raciocínio do mesmo autor, em Angola, e atendendo à sua Constituição e demais legislação “o município é uma circunscrição administrativa infra-provincial resultante da divisão político-administrativa para fins administrativos” (Poulson, 2018, p.47).

Poulson (2018, p.48) atribui ao município, no quadro legislativo angolano, determinada importância prática, a qual pode ser observada sob diferentes planos. Assim, o autor no plano interno destaca a posição do município, hierarquicamente precedido da província e cuja dinâmica governativa interna supera por vezes a província. No plano político, salienta a atividade político-

administrativa dos órgãos locais do Estado afirmando que “O município dá mostras de se querer tornar o viveiro da governação e da gestão administrativa”. Refere ainda o mesmo autor (2018, p.48) que, no plano económico “alguns municípios já conservam um número significativo de serviços públicos prestados à comunidade (a nível local)” expondo uma rede de serviços públicos substancialmente mais desenvolvida.

No plano administrativo Poulson (2018), salienta o facto de os municípios empregarem a maioria dos funcionários dos órgãos da Administração Local do Estado e, no plano financeiro releva a desconcentração financeira recente efetuada a este nível. Por último, o autor assenta o relevo dos planos jurídico e doutrinário do município, referindo-se à categoria de circunscrição administrativa favorável conferida ao município pelo artigo 218.º da CRA e ao privilégio que deve ser facultado ao município no seio da governação autárquica.

Feijó (2017, p.70) assinala porém que o legislador elegeu determinadas dominações sem referenciar uma “reserva de Administração Municipal”, ou seja, fez referências pontuais relativamente à sua ação social e sanitária, bem como à participação deste nas despesas, salientando a particular importância atribuída na área da cultura, que o obriga a “reservar 1% do investimento para obras de arte e é responsável pela organização e funcionamento das bibliotecas e museus municipais”. O mesmo autor (2017) refere também o papel que o município desempenha relativamente à atribuição de responsabilidade na área da “construção e gestão das escolas” e à responsabilidade que lhe é conferida na “educação e ensino”, referindo também a sua “intervenção na vida económica, atribuindo subvenção às empresas ou assegurando directamente os serviços essenciais à satisfação das necessidades das populações quando a iniciativa privada se mostre insuficiente ou não exista”.

Em suma, como explica Feijó (2017), em Angola

a divisão político-administrativa actual é produto de uma evolução histórica marcada pela utilização de critérios políticos, militares, económicos e geográficos nem sempre consentâneos ou respeitadores das tradicionais relações de vizinhança que fundamentam e justificam os interesses próprios, cuja gestão e administração deve competir às autarquias locais. (Feijó, 2017, p.314)

No entanto, o autor sublinha que o município e a comuna devem ser os espaços territoriais por excelência das autarquias locais, os seus órgãos devem ser representativos das populações locais e, nesse sentido, eleitos através de “sufrágio secreto universal, directo, periódico e igual dos cidadãos da unidade territorial respectiva”. Salienta ainda que, no âmbito das suas competências, estes órgãos devem ser independentes, devem cooperar com outras autarquias e com o Estado, respeitar a lei e ter o “direito de impugnar contencioso-administrativa e junto do Tribunal Constitucional contra actos, regulamentos e leis em sentido formal que afectem a sua autonomia”, devem ainda ter o direito de associação e dispor de recursos financeiros e património próprios. No entanto, refere Feijó, esta autonomia deve ser “faseada e gradual, sobretudo no que diz respeito às atribuições e competências, à tipologia de órgãos representativos e à tutela administrativa (Feijó, 2017, pp.315 e ss.)

3. Finanças Públicas de Angola

3.1. A Constituição da República de Angola e a Lei do Enquadramento Orçamental

Após quatro décadas de guerras devastadoras, que deram origem a uma das piores crises humanitárias recentes, o conflito armado em Angola chegou ao fim em 2002. Neste processo, que conta com uma diminuta incidência das Nações Unidas e dos doadores internacionais, os progressos na direção de uma democracia integradora e um desenvolvimento humano que satisfaça as necessidades básicas da maioria indicam uma certa lentidão e observam-se incertos e insuficientes (Martín, 2005).

Neste sentido, a ausência de um dividendo de paz para a população gera um aumento de frustração e de mal-estar que dificulta a reconciliação, que podem ser o embrião de conflitos sociais e políticos. Como assinalam Masuku, Montgomery, Jerolon e Silveira (2015, p.7) “Angola parece estar a tomar diferentes rumos ao mesmo tempo”. Ou seja, segundo os autores o país exibe a aparência de um regime democrático, no entanto as instituições públicas continuam a infringir os princípios fundamentais de um Estado de direito.

Grande parte dos problemas que originaram a guerra e que se viram agravados por ela, não estão a ser enfrentados de forma adequada, neste período crítico da história do país, correndo-se o risco de não solucionar as dificuldades daí resultantes de forma apropriada. Os problemas angolanos podem agrupar-se em duas grandes categorias. Por um lado, os problemas socioeconómicos, nomeadamente a pobreza e a crescente desigualdade social, derivados de um sistema no qual as elites políticas têm vindo a utilizar o poder como um instrumento de lucro e de apropriação fraudulenta dos recursos do país, à custa da miséria da maioria da população. Como assinalou João Lourenço, Presidente da República, no seu discurso de tomada de posse

O combate ao crime e à corrupção que grassa em algumas instituições, em diferentes níveis, constitui uma importante fonte de luta a ter seriamente em conta, na qual todos temos o dever de participar. A corrupção e a impunidade têm um impacto negativo directo na capacidade do Estado e dos seus agentes executarem qualquer programa de governação. (Lourenço, 2017, p.s/p)

Por outro lado surgem os conflitos e as disputas de cariz político, relacionadas com a ausência de democracia, o autoritarismo e os sentimentos de exclusão política de diferentes setores políticos e grupos étnico-territoriais.

A corrupção endémica em Angola é uma das principais causas de subdesenvolvimento que, de forma muito especial mantém uma grande parte da população numa situação de pobreza extrema. A corrupção infiltra-se em tudo em Angola. Tem consequências no funcionamento dos principais sectores deste país, nomeadamente na educação, saúde e economia. (Masuku *et al.*, 2015, p.9)

A República de Angola¹ organiza-se territorialmente, para fins político-administrativos, em Províncias e estas em Municípios, podendo ainda estruturar-se em Comunas e em entes territoriais equivalentes², nos termos da Constituição e da lei, sendo a sua Constituição a “lei suprema da República de Angola” (n.º 3 do artigo 5.º e n.º 1 do artigo 6.º da CRA, de 5 de fevereiro de 2010).

O sistema político em Angola pode ser classificado de presidencialista-parlamentar (Araújo, 2009), uma vez que o Presidente da República e os Deputados da Assembleia Nacional são eleitos através de eleições gerais para o parlamento, nas quais “É eleito Presidente da República e Chefe do Executivo o cabeça de lista, pelo círculo nacional, do partido político ou coligação de partidos políticos mais votado no quadro das eleições gerais” (artigo 109.º da CRA, de 5 de fevereiro de 2010).

Após a sua eleição o Presidente da República assume-se como Chefe de Estado. Para além desse cargo é ainda o titular do Poder Executivo e o Comandante-em-Chefe das Forças Armadas do país. No entanto, para exercer o Poder Executivo na sua plenitude o Presidente da República é “auxiliado por um Vice-Presidente, Ministros de Estado e Ministros” (n.º 1 e 2 do artigo 108.º da CRA, de 5 de fevereiro de 2010).

Assim sendo, no sistema político adotado, os Ministros de Estado e os demais Ministros exercem as suas funções “No exercício de poderes delegados pelo Presidente de República” (artigo 137.º da CRA, de 5 de fevereiro de 2010). Para Araújo (2009, p.278) “Esta concentração de poderes é dissonante com o princípio teórico da separação de poderes, mas é o resultado do jogo democrático, do regime político e do sistema de governo adoptado.”.

A CRA define três órgãos de soberania, são eles o “Presidente da República, a Assembleia Nacional e os Tribunais”, cuja constituição é definida na Constituição e “devem respeitar a separação de poderes e interdependência de funções estabelecidas na Constituição” (artigo 105.º da CRA, de 5 de fevereiro de 2010).

A Assembleia Nacional “é o parlamento da república de Angola” que “exerce o poder legislativo do Estado”. É constituída por Deputados, “eleitos por sufrágio universal, livre, igual, directo, secreto e periódico pelos cidadãos nacionais”, através de “um sistema de representação proporcional” por um mandato igual em tempo ao do Presidente da República, ou seja, de cinco anos (artigos 141.º e 143.º da CRA, de 5 de fevereiro de 2010).

A possível concentração de poderes que possa existir entre os poderes executivo e legislativo devido à disciplina partidária corrente no partido maioritário, e sendo o seu Presidente, o

¹ A República de Angola situa-se na região ocidental da África Austral, com uma superfície de 1.246.700 km² é constituída por 18 províncias as quais acolhem uma população com cerca de 24,3 milhões de habitantes. A sua capital é Luanda. Disponível em: <https://governo.gov.ao/ao/angola/sobre-angola/>

² Província é a unidade territorial e administrativa do país. Subdivide-se para efeitos político-administrativos em Municípios, estes, dividem-se em comunas ou distritos urbanos. As comunas são constituídas por um ou mais núcleos populacionais de pequenas dimensões e por território predominantemente rural e não urbanizado, podem integrar vilas, povoações e aldeias. O distrito urbano é constituído por um ou mais núcleos populacionais, de média ou grande dimensão e por território predominantemente urbanizado, subdivide-se em bairros (artigos 7.º a 10.º da Lei n.º 13/16, de 12 de setembro).

Presidente da República é, no entanto, ao poder judicial que compete a função de *checks and balances* (pesos e contrapesos), nomeadamente através do Tribunal Constitucional a quem compete a fiscalização abstrata preventiva e a fiscalização abstrata sucessiva das leis “incluindo a validade das leis e dos demais actos do Estado, da administração pública e do poder local” (artigo 126.º da CRA, de 5 de fevereiro de 2010) cujo força dependem da sua conformidade com a Constituição.

A República de Angola tem no Orçamento Geral do Estado (OGE) o instrumento fundamental da sua política económica e financeira, o qual é demonstrativo das atividades que se realizam num período de tempo definido, bem como determina as suas fontes de financiamento. Este “constitui o plano financeiro anual ou plurianual consolidado do Estado e deve reflectir os objectivos, as metas e as acções contidos nos instrumentos de planeamento nacional” (n.º 1 do artigo 104.º da CRA, de 5 de fevereiro de 2010), afigurando-se este como um documento unitário,

estima o nível de receitas a obter e fixa os limites de despesas autorizadas, em cada ano fiscal, para todos os serviços, institutos públicos, fundos autónomos e segurança social, bem como para as autarquias locais e deve ser elaborado de modo a que todas as despesas nele previstas estejam financiadas. (n.º 2 do artigo 104.º da CRA, de 5 de fevereiro de 2010)

A sua execução é fiscalizada pela “Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, em condições definidas por lei” (n.º 4 do artigo 104.º CRA, de 5 de fevereiro de 2010).

O documento em apreço é apresentado sob forma de lei e “dispõe sobre as normas gerais aplicáveis à preparação, elaboração, aprovação e execução orçamental, à programação financeira e ao registo contabilístico dos recursos públicos” (artigo 1.º da Lei n.º 15/16, de 12 de setembro). São partes integrantes do OGE “o sumário geral da receita por fontes e da despesa por função do Estado”, os quadros demonstrativos da despesa e da receita por categorias económicas, as dotações por órgãos, bem como “as opções de política económica que serviram de base para a elaboração do orçamento” (artigo 6.º da Lei n.º 15/16, de 12 de setembro).

A ideia central do planeamento do OGE é a racionalidade. Assim, o OGE deve “prever os recursos necessários para cobrir todas as despesas”. Da mesma forma que “as despesas correntes não devem em caso algum ultrapassar as receitas correntes”. No entanto, quando este equilíbrio não é possível “o Poder Executivo ou a Autarquia financia o respectivo défice sem recorrer à criação de moeda” (artigo 7.º da Lei n.º 15/16, de 12 de setembro).

O orçamento não é na sua essência uma lei propriamente dita, nem tão pouco um ato unitário, mas constitui um conglomerado de condutas reunidas num único documento, que devem ser considerados separadamente. A sua interpretação pode, deste modo, sistematizar-se em relação às receitas e às despesas (Passerotti, 2012).

Relativamente às receitas, tratando-se de impostos conferidos anualmente, o orçamento contém anuências para coletá-las segundo determinadas regras jurídicas, que as transforma numa condição. Se não possuem esta natureza tributária, tais como as derivadas da venda ou locação

de bens, o orçamento não lhe pode atribuir significado jurídico, porque do mesmo não surgem autorizações que as criam ou determinam coletas (Pinto, 2014).

Deste modo, a lei em questão determina que “constituem receitas orçamentais todas as receitas públicas, cuja titularidade é o Estado ou a Autarquia, bem como dos órgãos que deles dependem, inclusive as relativas a serviços e fundos autónomos, doações e operações de crédito” e estabelece como Tributo “a receita instituída pelo Estado ou pela Autarquia, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições”, não incluindo na categoria de receitas “as operações de crédito por antecipação de receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo ou no passivo financeiro (artigo 8.º da Lei n.º 15/16, de 12 de setembro).

A lei aclara ainda que as receitas orçamentais obedecem a duas classificações, a classificação económica da receita e a classificação por fonte de recurso. A primeira abrange as receitas correntes e as receitas de capital, e a segunda “envolve simultaneamente a sua identificação quanto à origem e quanto ao seu destino”. Quanto à origem a lei classifica as receitas provenientes por fonte de recurso como “receitas ordinárias do tesouro ou da autarquia; receitas próprias; receitas de doações; [e] receitas de financiamento”. Quanto ao destino, estas são identificadas como “receitas ordinárias do tesouro ou da autarquia, quando livres de qualquer restrição; [e] receitas consignadas, quando afectadas a um determinado fim” (artigos 9.º, 10.º e 11.º da Lei n.º 15/16, de 12 de setembro).

Relativamente às despesas, estas são inscritas num quadro plurianual das despesas públicas constante do orçamento, que contempla as despesas dos subsectores da administração central e da segurança social, estabelece o limite da despesa total e os limites de despesa para cada missão orgânica e ainda um mapa contabilístico que contemplam as despesas com vinculações externas e despesas obrigatórias (Lei n.º 151/15, de 11 de setembro).

Nestes pressupostos,

“constituem despesas orçamentais, todas as despesas públicas cometidas ao Estado ou à Autarquia, bem como aos organismos que deles dependem, inclusive as relativas aos fundos e serviços autónomos, instituições sem fins lucrativos financiadas maioritariamente pelos poderes públicos e a segurança social.”. (artigo 12.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho)

A lei em discussão institui três modalidades de classificação das despesas. São elas a classificação institucional, a classificação funcional-programática e a classificação económica. A classificação institucional abrange “o conjunto das unidades orçamentais e respectivos órgãos dependentes”, a classificação funcional-programática “tem por escopo vincular a despesa orçamental a acções e aos objectivos e metas, observado, para esse efeito, opções de política económica”, e compreende três níveis de agregação designados hierarquicamente, do nível mais elevado para o menor nível de agregação, por função, programa e atividade ou projeto respetivamente; e a classificação económica da despesa que compreende a categoria das

despesas correntes e a categoria das despesas de capital (artigos 13.º ao 16.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho).

O capítulo III da Lei n.º 15/10, de 14 de julho institui os alicerces para a elaboração e aprovação do OGE. Assim, no artigo 18.º, a lei define a composição da proposta de orçamento e estabelece três documentos para a consecução desta, o relatório de fundamentação, o projeto de lei orçamental e os anexos. A elaboração da proposta de orçamento é efetuada através das instruções emanadas pelo Presidente da República e compreende dois níveis de consolidação, “o primeiro, sob a responsabilidade dos órgãos do Executivo e Governos provinciais, que consolida as propostas preliminares”, o subsequente a “cargo do órgão central, responsável pelo Orçamento Geral do Estado, que consolida as propostas parciais” (artigos 19.º e 20.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho).

Após avaliação preliminar pelo órgão responsável pelo OGE, a proposta consolidada é enviada ao Presidente da República, que a remete sob condição de proposta final, à Assembleia Nacional até 31 de outubro acompanhada de relatório redigido por ele, indicando as linhas que o sustentam. A Assembleia Nacional deve votar a proposta do OGE até 15 de dezembro seguindo o preceituado na lei (artigos 22.º, 23.º e 24.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho).

A execução orçamental e financeira está preconizada nos artigos 28.º e seguintes da lei supracitada, os quais definem uma programação financeira para cada trimestre elaborada pelo Ministro das Finanças em coordenação com o gabinete da presidência responsável por esta área (artigo 28.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho), bem como determina a publicação anual das regras de execução do OGE através de decreto presidencial (artigo 35.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho), e estabelece ainda o período do exercício financeiro, que segundo a lei coincide com o ano civil, pertencendo a este exercício “as receitas nele arrecadadas e a arrecadar, bem como os saldos financeiros do exercício anterior; [e] as despesas nele cabimentadas” (artigo 36.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho).

O controlo da execução orçamental e financeira do Estado estão a cargo da Assembleia Nacional e do Tribunal de Contas ao “nível do controlo externo, e pelo Presidente da República, através dos seus órgãos especializados, ao nível do controlo interno” (n.º 1 do artigo 63.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho).

Cumprido, por último, assinalar que:

“O órgão central do sistema orçamental do Estado é a entidade do poder Executivo legalmente encarregue de coordenar a elaboração e execução do Orçamento Geral do Estado e de elaborar e aprovar as instruções e formulários, com vista a conformar a forma de apresentação dos orçamentos dos órgãos da Administração do Estado.”. (n.º 1 do artigo 75.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho)

Sendo os órgãos setoriais do mesmo sistema orçamental o Presidente da República, a Assembleia Nacional e os Tribunais, bem como os “Ministérios, Secretarias de Estado e demais órgãos que constituem o Executivo” (n.º 2 do artigo 75.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho).

Face ao citado fica presente que o Orçamento do Estado é um

“(…) instrumento programático aprovado por lei específica, de que se serve a administração do Estado e a administração autárquica, incluindo os correspondentes fundos e serviços autónomos, as instituições sem fins lucrativos financiadas maioritariamente por si e a segurança social, para gerir os recursos públicos, de acordo com os princípios de unidade, universalidade, anualidade e publicidade (...) Estima as receitas e fixa os limites das despesas.” (n.º 1 e 2 do artigo 3.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho)

do qual sobressaem três funções ou elementos fundamentais, o elemento político porque estabelece uma forma de controlo da administração; o elemento económico, porque se traduz num plano financeiro anual das escolhas do Estado e das políticas financeiras e económicas por si adotadas; e o elemento jurídico porque se traduz num instrumento de limitação de poderes financeiros aos órgãos da administração do Estado (Bernardes, 2003).

No caso em estudo, a Lei do Enquadramento Orçamental e, conseqüentemente, o OGE da República de Angola, segundo o Ministério das Finanças do país (MINFIN) “deve dar substância financeira a um conjunto de programas económicos plurianuais, que concretizarão a desejada transformação do novo modelo económico do País” (MINFIN, 2017, p.1). Neste pressuposto, estes regulamentos em harmonia com o Plano Estratégico de Desenvolvimento ‘Angola 2025’ devem propiciar o “desenvolvimento sustentável com inclusão económica e social, a redução das desigualdades, o desenvolvimento humano e o bem-estar dos angolanos, a edificação de uma economia diversificada, competitiva, inclusiva e sustentável” (MINFIN, 2017, pp.1-2).

3.2. O Estado Atual das Finanças Públicas em Angola

Após a guerra civil que culminou em 2002, Angola vai evoluindo de uma economia pós-conflito para uma economia de mercado tradicional. Para isso, contribui com elevado significado, a sua vasta e variada quantidade de recursos naturais, designadamente o petróleo, os diamantes, os minerais, os recursos hídricos, a madeira, a agricultura e as pescas (Santos *et al.*, 2017). Além destes recursos naturais, em muitos dos setores chave da economia, entre eles o da distribuição, Angola está a abrir-se ao oligopólio de muitos produtos essenciais necessários para o desenvolvimento da indústria, da agricultura e do setor dos serviços.

Os recursos energéticos (petróleo, gás natural e energia hidroelétrica) de Angola, são estratégicos. A quantidade e qualidade do petróleo constituem um motivo de disputa de muitos países e companhias internacionais (...) Os recursos minerais de Angola constituem inegavelmente uma potencialidade, muito embora não totalmente conhecida, que para além do factor económico, permitem empregar um número significativo de mão-de-obra. (Grilo, 2009)

Por conseguinte, e de acordo com a tabela seguinte, observa-se que a economia angolana depende em grande medida das indústrias extrativas, especialmente a do petróleo, e requer uma

importante diversidade face ao desenvolvimento do setor privado, uma vez que a maior fatia do PIB depende da procura externa do petróleo. As indústrias, as fábricas e a agricultura experienciaram recentemente um forte desenvolvimento, nomeadamente entre os anos de 2012 e 2014, o qual se viu travado em 2015 devido à crise económica provocada pelos baixos preços do crude. No entanto, a partir de 2017 alguns projetos até então iniciados foram retomados, designadamente no setor agrícola e madeireiro.

Tabela 1. PIB por Setores de Atividade em Milhões de USD.

| Setores de atividade | 2012 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| Agricultura, Pecuária e Florestas | 4 556 | 6 122 | 5 403 | 4 810 |
| Pescas | 1 211 | 1 607 | 1 632 | 2 886 |
| Petróleo e Gás | 53 278 | 46 046 | 30 498 | 34 632 |
| Diamantes e outros | 727 | 1 241 | 2 550 | 1 924 |
| Indústria Transformadora | 4 695 | 5 691 | 8 772 | 5 772 |
| Eletricidade | 1 338 | 1 123 | 1 122 | 962 |
| Construção | 10 693 | 14 458 | 11 016 | 9 620 |
| Comércio | 5 802 | 7.160 | 5 924 | 12 506 |
| Transporte e armazenamento | 2 226 | 2.669 | 2 208 | 1 924 |
| Correios e telecomunicações | 4 037 | 5.036 | 4 167 | 1 924 |
| Bancos e seguros | 1 315 | 1.630 | 1 349 | 1 924 |
| Estado | 13 761 | 24.130 | 17 819 | 6 734 |
| Serviços imobiliários | 5 191 | 7.091 | 5 867 | 4 810 |
| Outros serviços | 7 936 | 5.342 | 4 419 | 5 772 |
| Ajustamentos | -1 453 | 1.423 | 0 | 0 |
| PIB | 115 345 | 129 342 | 102 000 | 96 200 |

Fonte: Elaborado a partir do Relatório Económico de Angola (2016). Centro de Estudos e Investigação Científica. Universidade Católica de Angola.

Os serviços registaram um significativo crescimento nos últimos anos sobretudo pela influência dos financiadores e das telecomunicações. A procura interna continua todavia limitada e viu-se ainda mais enfraquecida a partir de 2015 com a crise na economia e cujos reflexos se fizeram sentir na atividade económica (Tabela 2), através do encerramento de diversas empresas, no aumento do desemprego e na perda do poder de compra para a maioria da população devido ao aumento da inflação. Como indica o Banco Nacional de Angola (2018, p.51) “o abrandamento do crescimento da economia nacional, a desvalorização do Kwanza³, bem como, o aumento do nível geral de preços, (...) reduziu o poder de compra das empresas e famílias, agravando o risco de crédito dos bancos”.

³ Valor do Kwanza: 1USD=626,059AOA, 1EUR=730,396AOA, 1GBP=797,562AOA. Disponível em: <https://www.xe.com/pt/currencyconverter/convert/?Amount=1&From=GBP&To=AOA>. Consultado em 20Set2020.

Tabela 2. Indicadores Económicos – Angola.

| Visão geral | Último | Referência | Anterior | Intervalo de tolerância | Periodicidade |
|------------------------------|--------|------------|----------|-------------------------|---------------|
| PIB Taxa de | - 1,8 | 2020-03 | - 0,6 | - 11,8 : 23,2 | Trimestral |
| Taxa de desemprego | 32.7 | 2020-06 | 32 | 19.9 : 35 | Trimestral |
| Taxa de inflação | 23.41 | 2020-08 | 22.93 | 6.89 : 241 | Mensal |
| Taxa de juro | 5.5 | 2020-08 | 15.5 | 8.75 : 150 | Diariamente |
| Balança comercial | 4087 | 2020-03 | 5583 | 958 : 42932 | Trimestral |
| Transações correntes | 1216 | 2020-12 | 5137 | -10273 : | Anual |
| Transações correntes | 6.1 | 2019-12 | 6.9 | -28.1 : 22.1 | Anual |
| Dívida pública (%PIB) | 111 | 2019-12 | 80.5 | 16.1 : 111 | Anual |
| Saldo orçamental | -0.7 | 2019-12 | -2.8 | -7 : 11.4 | Anual |
| Confiança do | -21 | 2020-06 | -16 | -34 : 31 | Trimestral |
| Imposto para as | 30 | 2020-12 | 30 | 30 : 35 | Anual |
| Imposto de renda da | 17 | 2020-12 | 17 | 15 : 17 | Anual |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis em Trading Economics (2018) (<https://pt.tradingeconomics.com/angola/indicators>).

Salienta-se, ainda, que, o setor público continua a ser o motor da economia, sendo que o setor privado está muito dependente dos desenvolvimentos e financiamentos promovidos pelo Estado. Neste sentido, refere-se que a taxa de crescimento do PIB no final do de 2019 era de -1,9% e que os valores deste indicador económico se cifravam no final 2017 em 124,21 mil milhões de dólares, fixando-se o PIB *per capita* em USD \$3485 e o PIB *per capita Ppp*⁴ em USD \$5820 (Trading Economics, <https://pt.tradingeconomics.com/angola/indicators>, 2018).

A composição do PIB em 2019 por setores de atividade no país foi a seguinte: Agricultura 16727,00 mil milhões de kwanzas Angolanos (Aoa), construção 45857,00 mil milhões de Aoa, manufatura 16591,00 mil milhões de Aoa, indústrias extrativas 6621,00 mil milhões de Aoa, Administração Pública 30627,00 mil milhões de Aoa, serviços 52084,00 mil milhões Aoa, transportes 9648,00 mil milhões de Aoa e Eletricidade, gás, água, saneamento e limpeza urbana 4008,00 mil milhões de Aoa (Trading Economics <https://pt.tradingeconomics.com/angola/indicators>, 2018).

⁴ Ppp – *Purchasing power parity* (Paridade do poder de compra). As Ppp são, em simultâneo, conversores de moeda e deflatores espaciais de preços. Convertem moedas diferentes numa moeda comum e, no processo de conversão, igualam o seu poder de compra, eliminando as diferenças nos níveis de preços entre os países. Assim, quando os PIBs e despesas de componentes dos países são convertidos numa moeda comum, com as Ppp, eles são avaliados no mesmo nível de preços e, portanto, refletem apenas diferenças nos volumes de bens e serviços adquiridos nos países (European Union & OECD, 2012, p.13)

“No final do exercício económico de 2017, apesar do aumento do défice do sector fiscal, o desempenho macroeconómico do país, foi marcado pela melhoria das condições monetárias e financeiras, redução da taxa de inflação em relação ao ano de 2016 e melhoria do défice da conta corrente em percentagem do PIB. No período, destaca-se a melhoria nos preços médios do petróleo nos mercados internacionais, sendo que, as ramas angolanas registaram um aumento de 23,01%.” (Banco Nacional de Angola, 2018, p.8)

Assim, em relação ao PIB, devido à queda do preço do petróleo, o crescimento em Angola diminuiu a partir de 2014. Neste contexto, o crescimento do PIB foi de 4,8% em 2014, de 2,4% em 2015, em 2016 atingiu valores de -1%, recuperando em 2017 para valores de 2%. No entanto, os indicadores do primeiro trimestre de 2018 denotam um crescimento negativo de -2,2%, com tendência todavia para uma franca recuperação (Banco Nacional de Angola, 2018; Trading Economics, 2018). Face a estes números é necessário ter em conta que o preço do crude representa quase 45% do PIB, bem como a maioria das receitas públicas. Neste sentido, deve realçar-se a abrupta queda das receitas fiscais sobre os produtos petrolíferos que se cifraram na ordem dos 70% no período compreendido entre os anos de 2013 e 2016 (Banco Nacional de Angola, 2018).

Relativamente, ao Índice de Preços no Consumidor (IPC), conforme se evidencia na Tabela 3, regista uma relevante subida dos preços dos bens e serviços consumidos pela população. No final de 2017 o índice pontual cifrava-se em 195,63 continuando uma tendência de subida até aos dias de hoje onde os valores se encontram nos 314,52 pontos (Trading Economics, 2020). Por sua vez a taxa de inflação atual (2020-09-20) encontra-se no valor de 23,41%, no entanto em anterior o seu valor era de 22,93%. Neste pressuposto, se os preços ao consumidor sobem em demasia, tal facto pode afetar a competitividade da economia, pois se os produtos de origem nacional ficam mais caros, naturalmente são menos procurados nos mercados internacionais, pelo que afetam as exportações e colocam em risco postos de trabalho, inicialmente e de forma direta nas empresas exportadoras e posteriormente por via das diversas interdependências que persistem no seio do tecido produtivo, nas empresas não exportadoras.

Tabela 3. Índice de Preços – Angola.

| Preços Angola | Último Valor 2020 | Valor Anterior 2019 | Unidade |
|--|--------------------------|----------------------------|----------------|
| Taxa de inflação | 23,41 | 22,93 | Porcentagem |
| Taxa de inflação mensal | 1,83 | 1,78 | Porcentagem |
| Índice de preços ao consumidor | 314.52 | 308.87 | Pontos |
| Inflação alimentos | 13,40 | 14,10 | Porcentagem |
| IPC habitação, água, eletricidade, gás e | 300,11 | 297,85 | Pontos |
| IPC transporte | 223,43 | 220,56 | Pontos |
| Índice de preço ao produtor | 271,17 | 265,65 | Pontos |
| Variação do índice de preço ao produtor | 24,10 | 23,38 | Porcentagem |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis em Trading Economics (2020) (<https://pt.tradingeconomics.com/angola/indicators>).

Este aumento significativo a partir de 2016 é justificado pelo Banco de Angola com a depreciação da moeda local. No entanto, a descida das receitas externas originaram uma forte pressão na cotização da moeda angolana face ao dólar. Dada a sensibilidade da inflação no tipo de câmbio, as autoridades do país tentaram manter artificialmente a cotização à custa da queda das reservas e do controlo de capitais. Assim sendo, o Comité de Política Monetária do Banco Nacional de Angola (BNA) no início de 2018 adotou uma nova medida, que consiste num sistema de flutuação dentro de uma faixa com limites, no interior da qual a oferta e a procura de divisas nos leilões convocados pelo BNA estabelecerão o tipo de câmbio (Instrutivo n.º 1/2018, de 19 de janeiro). A partir daí, nos leilões já realizados, os resultados no primeiro situaram o preço de venda do euro em 221,60Kz e do dólar americano em 185,50Kz, ao passo que no segundo foi oferecido um preço de venda do euro de 253,70Kz e do dólar americano de 207Kz. Salienta-se que no mercado paralelo no início de 2018, €1,00 valia 540Kz e USD \$1 valia 460Kz.

O BNA refere como sendo o seu principal objetivo:

(...) garantir a preservação do valor da moeda nacional (Kwanza), isto é, contribuir para a criação de um ambiente favorável ao crescimento económico que culminará na melhoria do bem-estar económico e na criação de emprego. Para garantir a preservação do valor da moeda nacional, o Banco Nacional de Angola deve procurar manter o equilíbrio entre a oferta de meios de pagamento e o crescimento da actividade económica. Deste modo, a variação dos agregados monetários, indicadores que medem a quantidade de dinheiro que circula na economia, deve ser consistente com o nível de actividade económica para que se evitem pressões inflacionistas. (Banco Nacional de Angola, 2018)

Todavia é provável que as pressões persistam devido à falta de divisas de que o país sofre até ao momento e que tem provocado um racionamento das mesmas. Não obstante, a tendência é de melhoria, embora os preços do crude se mantenham flutuantes.

De acordo com a Trading Economics (<https://pt.tradingeconomics.com/angola/indicators>, 2020) e no que diz respeito à balança de pagamentos, em 2013 e nos anos anteriores verificaram-se *superávits* por conta correntes, porém a partir de 2014 incorreu-se em déficit. Angola embora imponha algumas condições ao setor externo é um país aberto ao mercado, ou seja, adquire no estrangeiro a maioria do que consome, uma vez que se trata de uma economia de pós-conflito com reduzida indústria e agricultura pouco desenvolvida. Os saldos de serviços e transferências são tradicionalmente negativos, devido à atividade das companhias de petróleo, no entanto estes foram compensadas até 2013 por fortes *superávits* da balança comercial (Trading Economics, 2020).

Em 2014, a queda do preço do crude inverteu essa tendência e Angola incorreu num déficit na sua conta corrente. Com a subida do valor do barril do petróleo prevê-se que nos próximos anos que os valores sejam mais positivos na balança comercial angolana, reduzindo gradualmente o seu déficit comercial (Trading Economics, 2020). No entanto e como se pode observar na Tabela 4, atualmente, Angola esta com um fluxo de capitais negativos

Tabela 4. Angola Transações Comerciais

| Comércio Angola | Último Valor 2020 | Valor Anterior 2019 | Unidade |
|---------------------------------|------------------------------|--------------------------------|----------------|
| Balança comercial | 4086,90 | 5583,10 | USD - milhões |
| Exportações | 6536,60 | 8669,40 | USD - milhões |
| Importações | 2449,70 | 3086,30 | USD - milhões |
| Transações correntes | 1216,00 | 5137,40 | USD - milhões |
| Transações correntes (%PIB) | 6,10 | 6,90 | Porcentagem |
| Fluxo de capitais | -1415,20 | -1296,90 | USD - milhões |
| Produção de petróleo | 1266,00 | 1275,00 | BBL/D/1K |
| Reservas de ouro | 19,07 | 19,10 | Toneladas |
| Investimento estrangeiro direto | 1559,35 | 6245,65 | USD - milhões |
| Dívida externa | 47553,80 | 46981,70 | USD - milhões |
| Índice de terrorismo | 3,78 | 4,47 | |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis em Trading Economics (2020) (<https://pt.tradingeconomics.com/angola/indicators>).

Como consequência imediata do saldo negativo nas contas correntes, obteve-se uma forte pressão nas taxas de câmbio, bem como uma tendência decrescente nas Reservas Internacionais Líquidas (RIL) alcançando em junho de 2017 um valor de USD \$16,6 mil milhões. Segundo o BNA

“Relativamente a conta de bens, registou-se uma expansão, todavia, as Reservas Internacionais Líquidas (RIL) diminuíram. Com efeito, os indicadores de solvabilidade e

de endividamento externo do país registaram uma degradação, o que implica uma maior vulnerabilidade da economia angolana aos choques externos.” (Banco Nacional de Angola, 2018, p.8)

Relativamente à dívida pública interna cumpre destacar que a mesma alcançou os 5,393 mil milhões de *kwanzas* enquanto o endividamento externo foi de 4,401 mil milhões de *kwanzas*. Os principais países credores da dívida externa são a China, o Brasil e Israel. Por conseguinte, assinala-se que grande parte das vendas do petróleo estão comprometidas pela dívida com estes três parceiros financeiros. Por último, a tabela 3 permite ainda observar que a grande maioria da despesa do Estado está relacionada com os gastos públicos e com as despesas militares (Trading Economics, 2018).

De acordo com a tabela seguinte, a dívida pública em dezembro de 2019 representava 111% do PIB nacional, embora se tenha verificado uma redução de cerca de 10% relativamente ao ano anterior, e segundo as previsões mais otimistas prevê-se que esta percentagem em finais de 2018 se encontre em valores próximos dos 54% (Trading Economics, 2020).

Tabela 5. Conta Corrente 2019 – Angola

| Governo Angola | 2019 | 2018 | Unidade |
|-------------------------|--------------|-------------|----------------|
| Dívida pública (%PIB) | 111.00 | 80.50 | Porcentagem |
| Saldo orçamental (%PIB) | -0.70 | -2.80 | % PIB |
| Receitas do Estado | 5986.10 | 4404.20 | Aoa - Biliões |
| Despesas do Estado | 5980.00 | 5209.00 | Aoa - Biliões |
| Saldo orçamental | 6.10 | -804.70 | Aoa - Biliões |
| Gastos públicos | 4956.30 | 4230.90 | Aoa - Biliões |
| Despesas militares | 2508.00 | 3063.00 | USD - Milhões |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis em Trading Economics (2020) (<https://pt.tradingeconomics.com/angola/indicators>).

Em dezembro de 2019 o saldo orçamental de Angola alcançou um défice público de -0,70% do PIB. As previsões para 2020 indicam que se manterá o desequilíbrio orçamental, embora com ligeira redução, no entanto este valor dependerá de dois fatores, um relacionado com o desenvolvimento dos preços do petróleo, que terão de se manter em valores próximo dos USD \$65 o barril, o outro com as dificuldades para se conseguir um aumento da produção. Segundo o BNA

“Não obstante as perspectivas de melhoria de determinados indicadores da economia, os riscos inerentes ao seu desempenho não devem ser descurados pelo que, continua a ser necessário um melhor acompanhamento dos principais factores determinantes da sustentabilidade das contas externas. Esse monitoramento deve ter em atenção as incertezas sobre a evolução da economia internacional, com forte incidência na produção

e preço do petróleo, apesar das tentativas de redução da oferta implementadas pela OPEP para pressionar o preço do petróleo.” (Banco Nacional de Angola, 2018, p.8)

Por último, referem-se os principais produtos importados e exportados pelo país na Tabela 6.

Tabela 6. Principais Produtos Exportados e Importados

| Exportações | | Importações | |
|------------------------|--------------|----------------------------|--------------|
| Petróleo bruto | 35,5 biliões | Petróleo refinado | 1,84 biliões |
| Diamantes | 2,49 biliões | Navios para fins especiais | 1,69 biliões |
| Gás de petróleo | 1,65 biliões | Carne de aves | 326 milhões |
| Petróleo refinado | 514 milhões | Turbinas a gás | 298 milhões |
| Carvão mineral (hulha) | 146 milhões | Arroz | 282 milhões |

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em Observatory of Economic Complexity (2018).

Assim sendo, os principais produtos exportados são os combustíveis e os minerais (74,3%), ou seja petróleo e pedras preciosas, nomeadamente os diamantes, no entanto Angola também exporta peixe, pedras ornamentais, café e componentes de aeronaves. Em sentido inverso, o país importa diversa maquinaria e equipamentos mecânicos e elétricos, veículos automóveis, embarcações e estruturas flutuantes, bens alimentares, equipamentos médicos e mobiliário, uma vez que a sua produção é muito escassa. Maquinaria e equipamentos representa 22,2% das importações (Observatory of Economic Complexity, 2018).

Por último, refere-se que o salário mínimo nacional garantido tem o valor de 21.454,10Kz. No entanto, para o Agrupamento do comércio e da indústria extrativa o valor está fixado em 32.181,15Kz, para o Agrupamento dos transportes, dos serviços e da indústria transformadora em 26.817,63Kz e para o Agrupamento da agricultura o valor em 21.454,10Kz podendo as empresas do Agrupamento da agricultura e da indústria transformadora estabelecer o salário mínimo abaixo deste valor desde que comprovem a impossibilidade de efetuarem o pagamento estabelecido por lei (artigos 2.º e 3.º do Decreto Presidencial n.º 89/19, de 21 de março). Salienta-se ainda que o salário mais baixo fixado na função pública é o de operário não qualificado de 2.ª classe no valor de 39.707,16Kz (Decreto Presidencial n.º 14/19, de 21 de março) . No quarto trimestre de 2019 a taxa de desemprego na população com 15 ou mais anos de idade era de 4.627.158 indivíduos cerca de 31,8% da população. Em sentido inverso a população empregada com 15 anos ou mais de idade era de 9.924.675 indivíduos que representam 68,2% da população economicamente ativa (INE, 2020a).

3.3. Relação entre as Despesas e as Receitas do Petróleo

São vários os países que sustentam as suas receitas na venda de *commodities*⁵, especialmente os países em vias de desenvolvimento. Estes países têm uma forte ligação às matérias-primas, expressa através de uma forte dependência económica na exportação de energia, metais, produtos agropecuários e outros bens que definiram nos últimos anos a evolução das suas economias (Sabaíni, Jiménez, & Morán, 2015).

De acordo com a *Nations Unies Commission Économiques pour L' Afrique* (UN CEA) (2018, p.23) os recursos naturais afetam a economia porque contribuem para o crescimento económico, com os impostos e receitas de exportação, ou como consumo intermédio de outros produtos. No entanto, a dimensão desse impacto económico depende de determinados fatores, designadamente do grau de concentração das exportações de produtos base, da exposição aos mercados mundiais, da instabilidade dos preços nesses mercados, da natureza do produto em questão e da qualidade das instituições intervenientes, entre outros.

Segundo a UN CEA (2018) a maioria dos países da América Latina e de África dependem entre 50% a 80% do comércio de matérias-primas. No entanto, diversos analistas económicos argumentam que os recursos naturais têm um agravo permanente dos seus preços, o que serve de fundamento para a promoção da industrialização forçada. A dependência dos recursos naturais pode acarretar consequências desestabilizadoras nas economias e conseqüentemente menor crescimento (Sabaini *et al.*, 2015).

Em relação à concentração e à diversificação das exportações dos países africanos, em 2015, Angola apresentava um índice de concentração das suas exportações de 0,93 e de diversificação das exportações de 0,89, sendo que no índice de concentração o valor zero indica ausência de concentração e o valor 1 indica concentração extrema, e no índice de diversificação o valor 0 representa diversificação total e o valor 1 ausência de diversificação. Ou seja, os números evidenciam a dependência a um grupo muito restrito de *commodities* como são o caso dos hidrocarbonetos em Angola, Guiné Equatorial, Líbia e Nigéria. Em relação à diversificação das exportações, quanto maior for o valor do índice, menos diversificadas são as exportações. Neste pressuposto, a maioria dos países africanos apresenta um valor de 0,50, ou mais, para este indicador e, 0,80, ou mais, para pelo menos metade deles. Esta dependência cria riscos, uma vez que os países ricos em recursos estão expostos às flutuações dos preços internacionais, o que aumenta a instabilidade macroeconómica e, em última análise, prejudica o desempenho socioeconómico do país. Deste modo, a concentração das exportações africanas em minerais duros e petróleo bruto, sem agregar valor, oferecem poucas perspectivas para a indústria manufatureira (UN CEA, 2018, pp 25-26).

⁵ *Commodities* – plural de *commodity*, qualquer mercadoria, bem ou matéria-prima que tem o seu preço determinado pela oferta e pela procura internacional, já que é abundante à escala mundial, apresentando, enquanto produto, poucas ou nenhuma diferenças independentemente da sua origem (Infopédia, 2003-2018).

Por conseguinte, a (UN CEA, 2018) elevada dependência da exploração dos recursos naturais pode resultar na denominada *Dutch Disease* (Doença Holandesa), cuja ideia por detrás deste conceito,

“(…) é que a riqueza gerada pela venda da extração dos recursos naturais induz a apreciação da moeda nacional, ou seja, a subida da taxa de câmbio real e uma contração do sector de produtos comerciáveis. De acordo com esta hipótese, uma vantagem competitiva na produção de recursos naturais, face a um choque exógeno positivo ou dotação abundante de recursos naturais, limita o desenvolvimento de outros sectores comercializáveis, onde a acumulação de capital humano e inovação se espalha para o resto da economia, promovendo um crescimento económico mais rápido.” (F. Silva, 2014, p.5)

A primeira manifestação deste fenómeno ocorreu na década de 60 do século XX, nos Países Baixos quando foram descobertas grandes jazidas de gás da sua zona económica exclusiva. O advento da descoberta culminou com o aumento exponencial das exportações do país, provocando um aumento considerável de divisas e consequentemente a redução da taxa de câmbio da sua moeda. Esta situação prejudicou fortemente a competitividade das exportações dos outros bens, devido ao maior rendimento de divisas estrangeiras no país, a designada *Dutch Disease* (Lopes, 2016).

Nos países que dependem da exportação de bens, matérias-primas ou dos seus recursos naturais verificam-se dois problemas fundamentais, estando um deles, relacionado com a volatilidade dos preços nos mercados internacionais. Ou seja, a volatilidade dos preços das *commodities* é produzida pela conjugação de múltiplas variáveis, não sendo possível a sua atribuição a uma causa principal determinante. Apesar de, nos últimos anos, se registar uma crescente interdependência entre a evolução dos mercados de *commodities* e o setor financeiro, a evidência empírica não permite afirmar de forma concludente que o aumento da atividade especulativa em volta das matérias-primas explique por si só de forma significativa a volatilidade que se registou nos preços (Miguez & Michelena, 2011).

A outra desvantagem das *commodities* é que não são um recurso renovável, ou seja, os países que dependem delas não têm depósitos eternos destes bens. Assim, quando estes bens não são administrados de forma adequada, estes recursos podem agravar outros desequilíbrios socioeconómicos entre jurisdições do mesmo país, o que releva a importância que têm a alocação de poderes fiscais e responsabilidades da despesa do país com um nível mais elevado de descentralização fiscal (Sabaíni *et al.*, 2015).

Embora muitos vejam com otimismo o aumento da extração de *commodities*, pelo simples motivo de que este facto possa ser interpretado como sinónimo de prosperidade, esta profusão implica diferentes conjunturas, ou seja, o aumento dos preços das matérias-primas acarretam fortes consequências económicas especialmente na moeda. Para colmatar estes efeitos económicos, determinados países, entre eles Angola, aplicaram um controlo legal para diminuir a entrada e a saída de capitais estrangeiros (BNA, Aviso n.º 1/2016, de 08 de março).

No entanto, os países que assentam a sua economia na exportação de recursos naturais correm o risco latente de apresentarem a *Dutch Disease* nas suas economias. Os principais indícios de que uma economia apresenta este fenómeno são a supervalorização da taxa de câmbio, a diminuição da participação da indústria no processamento do produto, o aumento do componente importado, a diminuição das exportações de bens fabricados, o rápido crescimento do setor dos serviços, salários médios elevados e aumento do desemprego (Lopes, 2016).

A grande dependência das receitas provenientes das *commodities* pode também criar insustentabilidade fiscal. A sustentabilidade fiscal implica que a despesa pública não deve ser superior às receitas, pelo que implica a existência de um equilíbrio entre os resultados orçamentais futuros e o nível de endividamento público (Maldonado & Fernández, 2007). Por conseguinte, quando se verifica uma queda acentuada nos preços destas matérias-primas, ou quando elas se esgotam, os países que delas dependem veem as suas receitas afetadas e não podem cobrir as despesas, o que obriga os países a aumentarem a sua dívida pública, dando origem à insustentabilidade fiscal.

De acordo com Maldonado e Fernández (2007), a sustentabilidade fiscal implica que a despesa pública não deve aumentar acima do valor das receitas. Desta forma evita-se que o Estado tenha que se endividar para financiar as suas despesas e que a dívida cresça de forma desmedida sem ter a capacidade de pagá-la. A sustentabilidade fiscal é importante porque obriga as autoridades governativas a ter em conta nas suas decisões a disponibilidade de recursos do país evitando a quebra do setor fiscal. Uma política fiscal é sustentável quando satisfaz as restrições orçamentais intertemporais do Estado, ou seja, se o valor da dívida pública atual é equivalente ao valor presente dos défices ou *superavits* primários futuros esperados.

Em Angola, a exploração do petróleo tem um papel preponderante enquanto fonte de rendimento, representa um valor acrescentado nas suas exportações, e apresenta-se como um agente facilitador de emprego. Todavia, o seu maior proveito advém da maior ou da menor capacidade do Estado maximizar a cativação de receitas derivadas da sua exploração e da sua produção no seu território. Como anteriormente assinalado a economia do país é extremamente dependente das receitas provenientes da exploração do petróleo, que segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI) representam 47% do PIB, 76% das receitas fiscais e 98% das exportações do país.

Por conseguinte, é fundamental que o sistema fiscal se adapte aos diferentes padrões macroeconómicos que se lhe apresentem, bem como às singulares condições de cada projeto, com o objetivo fundamental a harmonia entre a necessidade de potenciar receitas e a atração do investimento. Relativamente às despesas, a excessiva dependência do país à exploração do petróleo e à extração de minerais, a par da volatilidade dos preços destas matérias-primas nos mercados internacionais, coloca Angola numa situação vulnerável às sistemáticas oscilações destes e no caso de baixa significativa obrigam o país a efetuar ajustes orçamentais constantes ao nível da despesa pública, originando impactos negativos no investimento público. Segundo a UNICEF e a Associação para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (ADRA):

Devido à dependência excessiva da exportação de petróleo, a economia sofreu um choque profundo caracterizado por uma desvalorização de 70% da taxa de câmbio oficial da moeda nacional e uma inflação de 42% em 2016 (...) O OGE de 2017 sofreu uma redução das receitas do petróleo, um aumento das receitas do sector não petrolífero e um endividamento bastante elevado (...) A dívida pública duplicou de USD 30 mil milhões em 2013 para mais de USD 60 mil milhões em 2017. Isto faz com que os gastos com o pagamento da dívida pública sejam maiores (...) Todos os sectores previstos no OGE sofreram com um duplo impacto negativo: aumento dos valores para operações de dívida e as consequências de uma alta inflação. (...) A inflação também aumentou drasticamente nos últimos anos [refletindo-se no] aumento geral dos preços de bens e serviços que a população consome no dia-a-dia (...) [Por conseguinte, em] Angola o processo orçamental carece de transparência, eficiência e prestação de contas. (UNICEF & ADRA, 2018)

3.4. Finanças Locais

3.4.1. Receitas locais: a sua tipologia, características e diversificação

As receitas públicas podem definir-se de modo simples e geral como todas as entradas de dinheiro que recebe o Estado e permitem financiar e satisfazer as necessidades coletivas, ou seja, que permitem financiar as despesas públicas e cumprir a sua função no seio da sociedade (Catarino, 2012).

Neste pressuposto,

“Haverá que considerar que o conceito de autonomia que se preconiza para os municípios terá de tomar em conta duas circunstâncias: a desigualdade dos graus de desenvolvimento dos municípios, de que resulta a diferente capacidade de arrecadar meios financeiros, e ainda os diferentes graus de necessidades que se verificam entre as diversas autarquias, quer no domínio das infra-estruturas, quer no campo ambiental e cultural. A procura de um quadro de receitas para os municípios deverá ter um carácter evolutivo, no sentido de conterem a elasticidade adequada ao acompanhamento do crescimento dos custos das despesas a realizar.” (Nunes, 2011, p.478)

Deste modo, as finanças locais devem possuir meios suficientes para desempenhar as funções atribuídas pela lei às entidades locais, no entendimento de que este preceito constitucional expõe o público princípio da suficiência financeira, que implica a necessidade das entidades locais contarem com fundos suficientes para cumprir com as funções que legalmente lhe são atribuídas. Alicerçados neste entendimento, a despesa pública local, é determinada pelas necessidades públicas que as entidades locais devem satisfazer, e em inferência, a despesa pública deverá estar em conformidade com a receita pública necessária.

Essas necessidades são particularizadas nas competências que os municípios têm legalmente atribuídas, pelo que, e segundo a lógica do financiamento público, a despesa deve preceder a receita. No entanto, relativamente à vertente económica da receita cumpre clarificar que a constituição deve garantir a suficiência das receitas e não a autonomia financeira em toda a sua amplitude, ou seja, de nada serve que a receita disponível esteja afeta a determinados fins predeterminados a partir do exterior ou que a quantia de receitas dependa da vontade externa suscetível de restringir a liberdade da despesa municipal através de decisões que afetam o volume das receitas (Acosta, 2000). Atente-se, deste modo ao consignado na CRA, que define expressamente que

Os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por lei, bem como aos programas de desenvolvimento aprovados. (...) A lei estabelece que uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve ser proveniente de rendimentos e de impostos locais. (artigo 125.º da CRA, de 5 de fevereiro de 2010)

Por conseguinte, os serviços são fixados por lei e os seus recursos limitados, ficando a adequação financeira condicionada ao volume de receitas e às necessidades de despesa que têm de ser cobertas. Simultaneamente, essas necessidades não só dependem das competências municipais, mas também do grau, quantia e intensidade com que o município pretende exercer as suas funções, não se podendo, deste modo, confrontar a suficiência ou insuficiência dos recursos sem compará-los com a quantidade e qualidade dos serviços que se querem prestar (Acosta, 2000; Jara, 2014).

No âmbito local, a Lei n.º 13/20, de 14 de maio que estipula o Regime Financeiro das Autarquias Locais, define, para Angola, no seu preâmbulo um regime financeiro próprio das autarquias locais, de modo a assegurar que as mesmas estejam dotadas de um património autónomo e receitas próprias.

Assim, as receitas fiscais próprias serão:

(...) essencialmente as de arrecadação local (taxas, emolumentos e impostos locais – IPU, taxa de circulação, Imposto SISA e outros) bem como os montantes provenientes dos fundos de equilíbrio, em função da necessidade e níveis de arrecadação. A proposta também contempla como receita das autarquias um por cento do Imposto Industrial gerado na sua área geográfica por sujeitos passivos que exerçam, a título principal, uma actividade empresarial. (MINFIN, 2018)

De acordo com Nunes (2011), as três formas tradicionais de tributação locais são “a que recai sobre a propriedade imobiliária”, o imposto sobre o rendimento e os impostos sobre a despesa ao consumo, embora sublinhe o autor que estes dois últimos são mais de âmbito nacional. Refere ainda o autor como fontes de receitas locais:

“a) as receitas patrimoniais, definindo estas como as que “resultam, quer da prestação de serviços pelos municípios, onde se incluem as taxas e tarifas, quer da administração

e alienação do seu património, quer ainda da aplicação de multas, coimas, que por lei, lhe sejam determinadas”, b) as taxas, tarifas, licenças e multas, sendo as taxas “receitas públicas estabelecidas por lei, sujeitas por isso, ao princípio da legalidade, que são devidas pela ‘retribuição de serviços prestados individualmente a particulares, no exercício de uma atividade pública, quer como contrapartida da utilização de bens do domínio público, quer ainda como a remoção de um limite à atividade dos particulares (licenças)” e a tarifa que se traduz “na realização de uma contraprestação, pelos beneficiários, de certos serviços públicos não administrativos”, c) as transferências efetuadas pelo poder central, d) o recurso ao crédito.” (Nunes, 2011, p.515)

Deste modo, as receitas constituem o conjunto de bens, rendimentos fiscais e obrigações que conformam o município, assumindo-se as receitas municipais como os recursos financeiros que o governo local obtém por conta própria, ou recebe do governo central, outras instituições públicas ou da cooperação com outros municípios ou do setor privado, de modo a cumprir as suas finalidades, em conformidade com a lei, não sendo possível a aceitação de receitas que não estejam autorizadas. Neste pressuposto, e atendendo a que o orçamento é um elemento preponderante numa gestão municipal ordenada, planeada, racional e transparente, a sua elaboração deve constituir uma tarefa na qual devem participar as autoridades, os funcionários e os cidadãos. Este orçamento constitui um elemento que faz referência às receitas e às despesas, e a sua preparação requer um determinado conjunto de conhecimentos, aptidões, informação e definição de objetivos, metas a alcançar e diversas atividades. É, neste sentido, um elemento central na gestão municipal. Assim, os orçamentos estruturam-se com base nos artigos das receitas e nos artigos das despesas.

“A execução orçamental além de consistir num conjunto de procedimentos e funções técnico-administrativas, deve pautar-se essencialmente pelo estrito cumprimento do princípio da legalidade. Na execução orçamental, tal como na preparação do orçamento, as receitas e as despesas são objeto de procedimentos diferentes (...) para as receitas, a arrecadação (...) traduz [-se] na concretização de duas operações, a liquidação (consiste na determinação do montante exacto a receber) e a arrecadação propriamente dita (consiste na entrada dos valores recebidos nos cofres da tesouraria.” (Nunes, 2011, p.542)

Por conseguinte, em Angola compõem as receitas da administração local as receitas de serviços comunitários designadamente “o produto da cobrança de taxas, de licenças diversas e da prestação de serviços, que dão entrada na Conta Única do Tesouro Nacional, através do Documento de Arrecadação de Receitas” e as receitas consignadas, especialmente a receita dos petróleos afetadas às províncias de Cabinda e Zaire, a receita dos diamantes atribuídas às províncias da Lunda-Norte, da Lunda-Sul e do Moxico, as transferências e outras consignadas na lei (Decreto Presidencial n.º 30/10, de 9 de abril).

Para além disso, a lei constitucional angolana estabelece 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, nos termos da presente Constituição”, por conseguinte para dar cumprimento a este desígnio é necessário que o Estado transfira para este poder local a capacidade de este poder gerir as suas próprias receitas. A consolidação deste preceito presume a organização dos serviços de modo a possibilitarem aos municípios um grau de prontidão de forma a responderem eficaz e eficientemente aos desafios que se lhes colocarão relativamente às suas competências futuras. Atualmente,

“O que está em causa é a obtenção de um serviço público de qualidade, definido pelos olhos dos munícipes, prestado com eficiência, eficácia e economicidade. Aumentar a qualidade e reduzir os custos é o segredo destas novas posturas teóricas, que fomentam fortemente os processos de inovação tecnológica e social. Hoje, não se pede à Administração Autárquica ou ao Estado em geral, que seja um grande empregador (...). Pede-se hoje às Autarquias que prestem um serviço de qualidade a menor custo. Ora, esta mudança de postura da Administração Autárquica, de uma cultura de regras rígidas e hierarquias para uma cultura de serviço de qualidade e flexibilidade, exige que sejam criadas condições novas de interação entre a tecnologia e as dimensões sociais, económicas e culturais, ou seja, numa palavra, exige inovação.” (Bilhim, 2004, p.5)

Entre os componentes dos artigos das receitas encontram-se entre outros (Campos, 1988; Khair & Vignoli, 2001; Bilhim, 2004; Almeida & Alpendre, 2012):

- a) as receitas correntes que correspondem às receitas que o município recebe de forma permanente a título de honorários, taxas, multas e contribuições autorizadas por lei, comparticipação de impostos nacionais e provinciais e que geralmente se classificam como receitas tributárias, não tributárias e outras receitas correntes;
- b) as receitas de capital que ao contrário das receitas correntes não têm carácter permanente, mas sim eventual e resultam da venda de ativos municipais incluindo os empréstimos obtidos ou recuperados, ou seja são todas as receitas que envolvem uma alteração no património municipal e que se classificam amiúde como receitas próprias de capital e outras receitas de capital;
- c) as transferências de capital que são receitas financeiras não reembolsáveis que o governo central transfere para os municípios, são ainda outras receitas por transferências as que se recebem para a execução de programas assistenciais e sociais;
- d) as doações que configuram receitas provenientes de outros governos ou instituições internacionais, estrangeiras ou nacionais, públicas ou privadas recebidas de forma gratuita; e por último,
- e) as receitas por endividamento que têm origem em créditos obtidos em organismos nacionais ou internacionais, públicos ou privados e cujo destino é exclusivamente o serviço público e as obras e projetos de investimento.

3.4.2. Despesas das autarquias e sua gestão

Na execução orçamental, bem como na preparação do orçamento a execução das despesas tem início na “autorização (legal) de gastos (mas que não encerram uma obrigação de gastar) dos créditos orçamentais, de acordo com objetivos definidos pela administração, passando por várias fases até ao pagamento das verbas destinadas à sua cobertura.” (Nunes, 2011, p.543).

O orçamento é constituído por diversos componentes, dos quais se evidencia a sua parte normativa, que na jurisdição nacional, provincial e autárquica assenta nas leis, e deve expressar as despesas correntes, as despesas de capital e a fixação total dos mapas analíticos das remunerações permanentes e temporários do pessoal dos diversos órgãos, e os balanços e demonstrações financeiras. O orçamento deve materializar um balanço preventivo de receitas e despesas de todos os organismos que contribuam para a maior transparência, compreensão, exposição e detalhe dos valores das despesas e das receitas com os quais o município prevê financiar-se. Por conseguinte, em todos os casos e para todos os conceitos, os valores detalhados no orçamento devem ser divulgados no seu valor integral, sem deduções nem compensações (Nuñez, 2008).

Tal como refere Nuñez (2008), o balanço financeiro representa uma estimativa contável de natureza preventiva no qual são detalhados a estimativa das receitas ou recursos e a autorização de futuras despesas ou gastos. Estes dois conceitos, receitas e despesas, representam os fatores elementares do orçamento. A rigorosa equivalência entre ambos na perspetiva da manutenção do equilíbrio das contas públicas e na presumível forma de evitar excessos na execução tributária constitui a razão de ser da instituição do orçamento.

No caso das despesas existem limites reais, quer sejam estes qualitativos de natureza jurídica que estabelecem a impossibilidade de utilizar créditos em rúbricas ou conceitos que diferem do previsto e aprovado no orçamento, ou, por outro lado, quantitativos instituindo o propósito fundamental do orçamento das despesas, uma vez que o valor total dos mesmos coincide com a estimativa das receitas, estabelecendo a fronteira de possibilidades de execução orçamental. Ou seja, cada um dos créditos do orçamento constituem autorizações para gastar, mas apenas até ao limite destes, e restringido ao conceito contido em cada um dos créditos, consoante a rúbrica de despesas instituída (Nuñez, 2008).

Conforme estabelecido na lei das finanças locais

Nenhuma despesa pode ser assumida, autorizada e paga sem que, para além de ser legal, se encontre suficientemente discriminada no orçamento, tenha cabimento no correspondente crédito orçamental e obedeça ao princípio da utilização por duodécimo, salvo, nesta última matéria, as exceções previstas na lei. (Lei n.º 13/20, de 14 de maio)

As despesas que constam dos orçamentos das autarquias podem classificar-se de despesas correntes, despesas de capital e despesas financeiras (Sousa Franco, 1982; Nuñez, 2008).

As despesas correntes são as que se realizam para a manutenção ou operação dos serviços prestados pela municipalidade. São pagamentos que efetuam os municípios pela aquisição de bens e serviços, com as remunerações do pessoal ativo e cessante ou outros. Estas despesas caracterizam-se por serem não recuperáveis e são compostas por três rubricas que contemplam as despesas com pessoal, as despesas com bens de consumo e as despesas com serviços não pessoais (Sousa Franco, 1982; Nuñez, 2008). “As despesas correntes são despesas de consumo” (Santos, 2016, p.3) .

As despesas de capital são despesas de investimento em infraestruturas para a melhoria dos serviços prestados pelo município ou para a promoção do desenvolvimento local. São despesas destinadas à aquisição, instalação e acondicionamento de bens duradouros, tais como a construção de estradas, caminhos, centros assistenciais, mercados de abastecimento, entre outros. Conformam as despesas de capital as rubricas bens de utilização com construções e outros bens de utilização (Sousa Franco, 1982; Franco, 1992; Nuñez, 2008).

Segundo Santos (2016, p.3) “não é possível formular uma regra precisa para identificação das despesas de capital», pelo que «qualquer categoria classificada como “despesa de capital” fica vinculada a ser uma categoria extremamente arbitrária.”.

As despesas financeiras são serviços da dívida e referem-se ao pagamento de amortizações e juros sobre as dívidas incorridas. Estas consistem nas rubricas transferências, ativos financeiros, juros e despesas da dívida e amortizações da dívida (Sousa Franco, 1982; Franco, 1992; Nuñez, 2008).

Ainda no que concerne às despesas Santos (2016, p.7) afirma que

“[1] quando elas agravam a situação líquida do património financeiro – são as despesas efetivas que representam uma redução definitiva de recursos, por não terem associada qualquer contrapartida financeira (v.g. o pagamento de um salário); e [2] há outros casos em que elas não alteram o património financeiro líquido – são as despesas não efetivas que não implicam um agravamento patrimonial porquanto, à saída de dinheiro dos cofres públicos corresponde, para a entidade envolvida, seja [2.1] a redução equivalente dos seus passivos (v.g. a amortização de um empréstimo), seja [2.2] o aumento de igual montante nos seus ativos (ex., a compra de ações).”.

Assim sendo, o orçamento municipal é uma estimativa de receitas fiscais e uma autorização de despesas públicas executado pelos municípios a cada ano civil, no exercício de controlo político que corresponde a questões fiscais. Inclui ainda na sua definição as disposições necessárias para garantir uma execução eficiente dos recursos, ou seja,

“...por orçamento autárquico (municipal) deve entender-se a previsão dos encargos a realizar e das receitas que hão-de ser cobradas, pelas autarquias (municípios), para vigorar durante o período financeiro, que contém a autorização dimanada pelo órgão competente da autarquia (município) para a execução daqueles fins.” (Nunes, 2011, p.537)

4. Eficiência das Despesas Municipais

4.1. Modelo Teórico de Eficiência

A atribuição de recursos financeiros nos municípios é recente e de enorme importância, por conseguinte, geri-los de forma eficiente é um requisito que se coloca a todos os escalões da Administração Pública. A este respeito, diversos autores (Worthington & Dollery, 2001; Moreira, 2008; Saraiva, 2017) referem que a avaliação da eficiência na Administração Pública, designadamente na Administração Local, em particular o caso dos municípios, envolve especial relevância pelo papel que estes desempenham no desenvolvimento local, embora revelem algum grau de dificuldade quando as análises se realizam em diferentes contextos.

Deste modo, a partir dos anos 90 do século XX, na tentativa de avaliar a eficiência, tem-se vindo a observar o aparecimento de indicadores de gestão municipal, como medidas baseadas nos princípios da economia, eficiência e eficácia, bem como na realização de diversas investigações na esfera da Administração Pública alicerçados em métodos paramétricos e não paramétricos como elementos de avaliação.

Neste sentido, uma alternativa não paramétrica para calcular a produtividade global dos fatores, que se baseia na utilização da programação linear é o que oferece a técnica da análise envoltória de dados (*Data Envelopment Analysis* – DEA), sustentado no trabalho pioneiro de (Farrell, 1957) e introduzido formalmente por Charnes, Cooper e Rhodes (1978), método que permite a avaliação da eficiência relativa de um conjunto de unidades produtivas homogéneas (Simsek, 2014).

A DEA é uma técnica de avaliação da eficiência baseada na obtenção de uma fronteira de eficiência a partir de um conjunto de observações, sem necessidade de assumir nenhuma forma funcional entre *inputs* ou métodos de entrada e *outputs* ou produtos. É, decididamente, uma alternativa para extrair informação de um conjunto de observações em contraste aos métodos paramétricos (Schettini, 2018).

A DEA tenta otimizar a medida de eficiência de cada unidade analisada, para gerar uma fronteira eficiente baseada no ótimo de Pareto⁶. Recorde-se que uma das ideias mais difundidas da eficiência é a do ótimo de Pareto, segundo o qual uma atribuição de recursos (A) é preferida a outra (B) se e só se com a segunda pelo menos um indivíduo melhorar a sua condição sem que piore a de qualquer outro. Desta forma, através da utilização de técnicas de programação linear, a DEA estabelece a comparação entre a eficiência relativa de um conjunto de unidades de produção (*outputs*) similares a partir de *inputs* comuns (Charnes, Cooper, Golany, Seiford, & Stutz, 1985; Cook & Zhu, 2014).

⁶ Um ótimo de Pareto (também conhecido como eficiência à Pareto) corresponde a uma situação de afetação de recursos (ou fatores produtivos) em que é impossível uma nova reafetação de forma a melhorar a situação de alguns consumidores sem prejudicar simultaneamente qualquer outro (Botelho, 2016).

A técnica DEA inicial de Charnes *et al.* (1978) consiste em avaliar a eficiência relativa de uma série de escalas através de múltiplos parâmetros de entrada e de saída, sem utilizar as técnicas tradicionais utilizadas até então e fundamentadas essencialmente em modelos económicos de estudos de preços. A resposta a este problema deu origem à primeira formulação da DEA, na sua variante CCR⁷.

A DEA nasce, deste modo, como uma técnica para avaliar a eficiência de um conjunto de elementos, designados usualmente como Unidades de Tomada de Decisão (DMU – *Decision Making Unit*), utilizando-se para esta avaliação múltiplas entradas e saídas para cada uma das DMU consideradas. As DMU devem, no entanto, ser comparáveis, isto é, quer as suas entradas, quer as suas saídas devem ser medidas em unidades homogêneas para todas elas (Moreira, 2008).

Fundamentalmente, a DEA é uma técnica de programação matemática que permite a construção de uma superfície envolvente, fronteira eficiente ou função de produção empírica, a partir dos dados disponíveis do conjunto de unidades objeto de estudo e, deste modo, as DMU que determinam a envolvente são denominadas DMU eficientes e as que não permanecem sobre a mesma são consideradas DMU ineficientes, ou seja a DEA permite a avaliação da eficiência relativa de cada uma das DMU (Hauner & Kyobe, 2008; Saraiva, 2017).

Os modelos DEA podem classificar-se essencialmente em função do tipo de medida de eficiência que proporcionam, designados de modelos radiais ou não radiais; da orientação do modelo, *input* orientado (*input-oriented*), *output* orientado (*output-oriented*) ou *input-output* orientado (*input-output-oriented*); e pela tipologia dos rendimentos em escala que caracterizam a escala de produção, compreendida esta como a forma (procedimentos técnicos) em que os fatores produtivos (*inputs*) são combinados para obter um conjunto de produtos (*outputs*), de tal modo que essa combinação de fatores possa caracterizar-se pela existência de rendimento, constantes ou variáveis em escala (Moreira, 2008).

Neste pressuposto, segundo Charnes, Cooper e Rhodes (1981) a eficiência pode ser caracterizada em relação a duas orientações primárias, ou direções, podendo-se fazer referência a modelos, o modelo *input* orientado que procura, dado o nível de *outputs*, a máxima redução proporcional no vetor de *inputs* permanecendo na fronteira das possibilidades de produção, ou seja, uma DMU não é eficiente se é possível diminuir qualquer *input* sem alterar os seus *outputs*; e o modelo *output* orientado, que procura, dado o nível de *inputs*, o aumento máximo proporcional dos *outputs*, permanecendo dentro da fronteira de possibilidades de produção. Deste modo, uma DMU não pode caracterizar-se como eficiente se for possível aumentar qualquer *output* sem aumentar nenhum *input* e sem diminuir nenhum outro *output* (Chiang, 2014). Assim, e tendo em conta as orientações anteriormente definidas, uma DMU só é considerada eficiente se, e unicamente se, não for possível aumentar as quantidades de *outputs* mantendo fixas as quantidades de *inputs* utilizadas, nem é possível diminuir as quantidades de *inputs* utilizadas

⁷ CCR siglas dos nomes dos seus autores – Charnes, Cooper e Rhodes.

sem aumentar as quantidades de *outputs* obtidas (Chiang, 2014). Os denominados modelos não orientados (*input-output oriented*), nos quais quer os *inputs* quer os *outputs* são controláveis, procuram simultaneamente a redução de *inputs* e a expansão *output* de igualdade proporcional e que dão lugar a medidas de eficiência hiperbólica. Nestes casos é medida a distância de fronteira ao longo da hipérbole que passa pelo processo produtivo que representa a DMU avaliada (Chen, Cook, & Zhu, 2014; Chiang, 2014).

Posto isto, relativamente ao modelo utilizado segundo a orientação, para avaliar o setor público é segundo Saraiva (2017) o modelo *input* orientado, uma vez que, “há níveis mínimos de *outputs* impostos pela legislação ou Governo Central, e, como consequência, os Governos Locais desejam diminuir a quantidade de recursos necessária para alcançar os resultados determinados”.

Em suma, a DEA apresenta vantagens e desvantagens na sua aplicação, das quais se relevam como fortalezas o facto de caracterizar cada uma das DMU através de uma única pontuação de eficiência (relativa); ao projetar cada DMU ineficiente sobre a envolvente eficiente realça áreas de melhoria para cada uma das DMU; e a circunstância de não considerar a aproximação alternativa e indireta da especificação de modelos estatísticos e efetuar inferências baseadas em análises residuais e coeficientes dos parâmetros, entre outras. Como desvantagens a DEA apresenta-se como uma metodologia determinista que não tem em conta determinadas influências sobre o processo produtivo de natureza aleatória e impossível de controlar, nem observa diversos elementos que geram incerteza, tais como os erros de avaliação ou a introdução incorreta de dados. Para além disso, a metodologia DEA é sensível à existência de observações extremas e todo o desvio relativo à fronteira é tratado como inferência, o que pode resultar numa sobrestimação da mesma. Por outro lado, através da aproximação DEA um considerável número de DMU são caracterizadas como eficientes a menos que a soma do número de *inputs* e *outputs* seja pequena em relação ao número de observações, isto é a DEA opera melhor quando o número de observações é sensivelmente o dobro da soma dos *inputs* e dos *outputs*. Por conseguinte, a DEA sugere medidas de eficiências relativas, uma vez que compara as DMU com o seu conjunto de referência, no entanto não proporciona uma medida de eficiência absoluta, visto que, não compara a DMU com um máximo teórico (Moreira, 2008; Chen *et al.*, 2014; Cruz & Marques, 2014; Saraiva, 2017).

4.2. Literatura sobre Análise de Eficiência das Despesas Municipais

Atualmente existem diversos trabalhos, de diferentes autores, relacionados com a eficiência técnica avaliada através da metodologia DEA. O propósito destes trabalhos, entre outros, visa compreender os diferentes factores que explicam os diferenciais das taxas de despesa nos municípios.

Assim, na Tabela 7 expõem-se alguns estudos que se entende serem os que revelam maior adequabilidade para o presente estudo.

Tabela 7. Literatura Teórica-Empírica sobre a Eficiência das Despesas Municipais.

| Autores | Objetivo | Metodologia | Âmbito de aplicação |
|--|---|--------------------|----------------------------|
| (Silva & Kuwahara, 2011) | Analisar a eficiência dos gastos municipais na geração de bem-estar | DEA | Brasil |
| (Seifert & Nieswand, 2013) | Analisar a eficiência dos gastos públicos nos municípios franceses | DEA | França |
| (Cruz & Marques, 2014) | Identificar variáveis não discricionárias ou exógenas associadas ao melhor / pior desempenho económico dos governos locais (determinantes da eficiência) | DEA | Portugal |
| (Veiga, Tavares, Carballo-Cruz, Veiga, & Camões, 2015) | Analisar a eficiência das despesas municipais por funções nos municípios portugueses | DEA | Portugal |
| (Zavale, 2015) | Avaliar a eficiência relativa na gestão dos municípios moçambicanos | | Moçambique |
| (Saraiva, 2017) | Analisar a eficiência das despesas por funções dos 308 municípios de Portugal. | DEA | Portugal |
| (Schettini, 2018) | Analisar a eficiência técnica para perceber os fatores que explicam os diferenciais das taxas de retorno nos municípios brasileiros no ensino fundamental público | DEA | Brasil |

Fonte: Elaboração própria.

A análise da eficiência é um campo de crescente relevância no âmbito da atividade económica em geral e do setor público em particular, principalmente na função de provisão de bens e serviços públicos. Os argumentos que justificam uma análise de eficiência no setor público são diversos. Entre eles, destacam-se a magnitude da sua atividade económica no agregado da economia, a ausência de concorrência na maioria dos serviços públicos prestados, a necessidade de justificar resultados num contexto orçamental restritivo, o impacto dos serviços públicos no crescimento e no bem-estar da população, entre outros (Fox, 2002).

Os governos locais colocam à disposição dos seus munícipes determinados bens e serviços que são um elemento fundamental da descentralização de um país e contribuem para melhoria

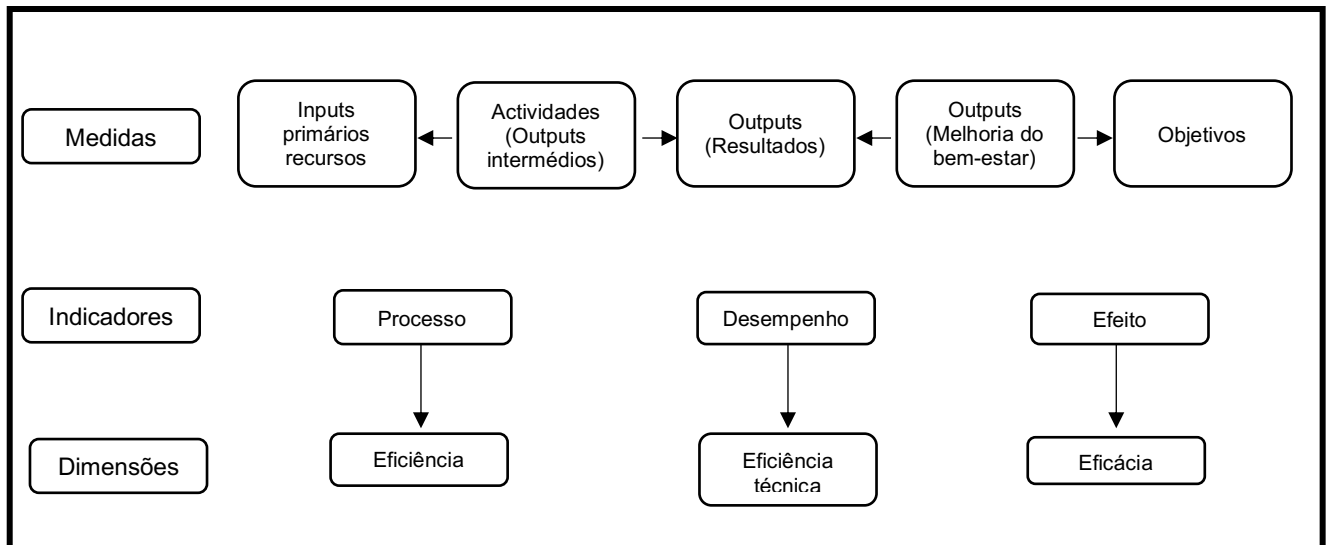
desses mesmos bens e serviços. No entanto, a descentralização do gasto público não garante por si só uma adequada provisão de bens e serviços públicos por parte dos governos locais, tornando-se necessário estabelecer critérios de eficiência que podem constituir-se numa ferramenta de análise para a avaliação dos recursos públicos e como estes são gastos por estes níveis de governo (Kliksberg, 2007).

Tradicionalmente, o desempenho das unidades de gestão analisa-se através do conceito de eficiência económica, constituído pela eficiência técnica e pela eficiência em relação à afetação dos recursos (Agrell & West, 2001; De Borger & Kerstens, 2000). A primeira reflete a capacidade de uma unidade económica para produzir o máximo possível dado um conjunto de *inputs*, ou seja a capacidade de produzir na fronteira das possibilidades de produção, dada a tecnologia, podendo esta ser medida em termos de relações físicas entre o *output* observável e o *output* máximo ou possível para um conjunto de *inputs* observáveis. A segunda designada também por preço eficiência traduz a capacidade de uma unidade económica para eleger um conjunto ótimo de *inputs*, dados os correspondentes preços e a referência tecnológica (Agrell & West, 2001; De Borger & Kerstens, 2000).

Neste sentido, e em consonância com o conceito de eficiência técnica de Farrell (1957) é possível analisar o processo de produção municipal através da utilização de diversos indicadores de gestão. Assim, no processo de produção local (Afonso & Fernandes, 2003) podem distinguir-se (Figura 1) três fases, correspondendo a primeira a um processo primário no qual os recursos são transformados em atividades intermédias (De Borger & Kerstens, 2000; Agrell & West, 2001). Segundo De Borger e Kerstens (2000) e Agrell e West (2001) e, nesta fase de produção a análise da eficiência permite captar o nível de desempenho operacional municipal através da utilização de indicadores de processo. A segunda fase de produção diz respeito à forma como essas atividades intermédias são transformadas em bens e serviços locais providos à população (*outputs ou direct outputs*). Este processo, por sua vez, pode ser avaliado através da utilização de indicadores de desempenho. Por último, a terceira fase de produção compreende a forma como estes bens e serviços providos se transformam na melhoria de bem-estar (*outputs ou consumer outputs*) (Agrell & West, 2001; Agrell & West, 2001; Afonso & Fernandes, 2003). Esta fase pode avaliar-se através da utilização de indicadores de efeito (Agrell & West, 2001; Agrell & West, 2001).

Várias metodologias têm sido utilizadas para analisar a eficiência municipal nas três fases de produção local através da avaliação de uma fronteira de produção obtida pela conjugação de um conjunto de *inputs* e *outputs*. Este conjunto de metodologias podem compilar-se em duas grandes categorias, não paramétricas e paramétricas. As abordagens não paramétricas ou de programação matemática analisam a eficiência das unidades produtivas a partir de um conjunto de pressupostos selecionados através da referência tecnológica, usualmente desconhecida, a partir dos dados disponíveis. Evidenciam-se pela sua flexibilidade e pela possibilidade de se adaptarem a um contexto de múltiplos *inputs* e *outputs* (Afonso & Fernandes, 2003).

Figura 1. Modelo do Processo de Produção Local.



Fonte: Elaboração própria, segundo Afonso e Fernandes (2003).

Por sua vez, as paramétricas descrevem uma determinada forma funcional para recolher as relações entre as variáveis analisadas, podendo ser determinísticas e estocásticas. As primeiras consideram como ineficiência qualquer desvio da fronteira de produção. A sua avaliação pode realizar-se através de mínimos quadrados corrigidos ou através de mínimos quadrados ordinários modificados. As estocásticas consideram que os desvios da fronteira se decompõem em dois componentes independentes, um aleatório e outro de ineficiência. A sua avaliação efetua-se em duas etapas, na primeira o erro composto obtém-se através de mínimos quadrados ordinários e a seguir a estimativa através da máxima verossimilhança (Aigner, Lovell, & Schmidt, 1997).

Como mencionado no item anterior diversas metodologias podem ser empregues para avaliar a eficiência das despesas dos governos locais, entre elas, a DEA. Esta prática compreende a aplicação de um modelo matemático que analisa os dados e reconhece as relações existentes entre *inputs* e *outputs*, pelo que a robustez e a relevância dos resultados estão sujeitas à escolha escrupulosa dos indicadores, de forma que estes sejam representativos das atividades das DMU objeto de análise. Os indicadores selecionados devem decorrer de uma ponderação para se encontrarem os que melhor representam as atividades que lhe correspondem. Por conseguinte, de modo a identificar-se os indicadores análogos na literatura especializada foi efetuada uma pesquisa com o objetivo de se identificar consistências e disparidades entre os diversos estudos. (Cruz & Marques, 2014; Veiga *et al.*, 2015).

Na Tabela 8 apresentam-se os indicadores usados em diversas investigações com propósito idêntico ao objetivo definido nesta dissertação.

Tabela 8. Indicadores para a Análise da Eficiência das Despesas Municipais.

| Autores | Indicadores | |
|----------------------------|---|---|
| | <i>Inputs</i> | <i>Outputs</i> |
| Silva & Kuwahara, 2011 | Despesa pública em educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e saneamento, e transporte | Indicadores de performance representativos das funções rendimento, educação, saúde, habitação, acesso a informação e infraestruturas e bem-estar. |
| Seifert & Nieswand, 2013 | Despesas totais dos serviços públicos | Obrigações legais dos departamentos representativas das despesas obrigatórias listadas no CGCT (<i>Code général des collectivités territoriales</i>), designadamente remuneração de funcionários departamentais, custos operacionais gerais, custos de construção, operação e manutenção de escolas, despesas de transporte escolar público relacionados com serviços sociais (ação social e subsídio de cuidados pessoais), pagamento de rendimento mínimo de inserção e construção e manutenção de estradas departamentais. |
| Cruz & Marques, 2014 | Número de funcionários públicos; despesas de capital; e outras despesas operacionais | Número de habitantes; número de quilómetros de infraestruturas viárias; total de resíduos urbanos recolhidos, total de caudais efluentes produzidos (águas residuais); e, número de infraestruturas municipais |
| Veiga <i>et al.</i> , 2015 | Despesas por funções: administração geral; educação; habitação e serviços coletivos; serviços culturais, recreativos e religiosos; e transportes e comunicações | Indicadores de performance representativos das funções (inputs), tais como: consumo totais de energia elétrica; número de construções novas; número de alunos matriculados nas escolas públicas; número de edifícios construídos; iluminação pública; total de resíduos urbanos recolhidos; número de recintos de cinema; número de sessões de espetáculo ao vivo, número de galerias de arte; número de museus e, consumo de combustíveis |
| Zavale, 2015 | Despesa <i>per capita</i> e densidade da população | Média de agregados familiares com água, saneamento, transporte e bens duráveis; média do número de alunos por escola; média do número de alunos por professor; percentagem da população vacinada; número de habitantes por pessoal de saúde |
| Saraiva, 2017 | Despesas municipais por classificação funcional | Total licenças concedidas, consumo total de energia elétrica, número de construções novas, número alunos pré-primária, número alunos 1.º ciclo, número alunos 2.º e 3.º ciclos, número de edifícios construídos, total de caudais efluentes produzidos, total de resíduos urbanos produzidos, número de recintos de cinema, número de sessões de espetáculo ao vivo, número de galerias de arte, número de museus e parque automóvel |
| Schettini, 2018 | Diferenciais nas taxas de retorno entre os municípios brasileiros no ensino fundamental público | Número de professores com ensino superior por matrícula, número médio de aulas diário, número de salas existente por matrícula, infraestruturas: instalações auxiliares disponíveis por escola, gasto em MDE por matrícula, proficiência média em matemática, inverso da taxa de distorção idade-série, inverso da taxa de abandono |

Fonte: Elaboração própria.

Os dados expostos na tabela anterior são portadores de elevada consistência relativamente à seleção dos indicadores, quer de entrada – *inputs*, quer de saída – *outputs*, e, como tal, representativos das despesas locais, *per capita* ou ajustadas e, em simultâneo, são também representativos da produção de bens e serviços públicos pelos municípios resultantes da utilização direta ou indireta dos recursos (*inputs*), nas funções de administração geral, educação, serviços sociais, saneamento e rede viária, entre outras.

Posto isto, utilizada a DEA e identificada a fronteira de eficiência e a posição dos municípios relativamente à fronteira, encontra-se o nível de eficiência que cada um tem, bem como a média das DMU estimadas. Para além disso e embora o reconhecimento dos níveis de eficiência seja por si só relevante, o reconhecimento das causas, do contexto e das circunstâncias que proporcionam a eficiência ou a sua inexistência são também significativas, tornando-se estas evidências o objetivo primordial da literatura, procurando esta efetuar diferentes análises, regressões e descobrir correlações e outras variáveis. A Tabela 9 exhibe um rol de evidências empíricas, observadas na literatura mencionada, que têm relações com variáveis exógenas e não discricionárias, isto é, que não estão sob controlo direto do município, para além da sua provável correlação e influência na eficiência das despesas locais.

Tabela 9. Variáveis Exógenas e a sua Influência nas Despesas Municipais.

| Autores | Variáveis Exógenas da Eficiência | |
|----------------------------|---|--|
| | Impacto positivo | Impacto negativo |
| Silva & Kuwahara, 2011 | Bem-estar aumenta quando os indivíduos possuem maior quantidade de bens e serviços. Maximizar os benefícios à sociedade com os recursos possíveis. | Os gastos públicos auferidos pelos municípios da Região Metropolitana de São Paulo são ineficientes na criação de bem-estar. |
| Seifert & Nieswand, 2013 | Os gastos podem ser reduzidos sem alterar a qualidade dos serviços públicos prestados. | A estrutura da população, o rendimento e o afastamento dos grandes centros afetam negativamente a eficiência dos serviços. |
| Cruz & Marques, 2014 | Maior independência financeira municipal; maior número de freguesias; características de insularidade; e menores taxas de analfabetismo. | Maior concentração da população; maior nível de endividamento municipal; maior rendimento médio <i>per capita</i> ; maior área geográfica; maior atividade turística; maior participação eleitoral; e maior índice de envelhecimento da população. |
| Veiga <i>et al.</i> , 2015 | Maior dimensão geográfica; maior concentração da população; características de insularidade; e maior número de habitantes. | Maior percentagem de população idosa (idade superior a 64 anos); maior amplitude altimétrica e geográfica; e maiores taxas de desemprego. |
| Zavale, 2015 | A autonomia local possibilita maior eficiência na aplicação dos recursos | A ligação do autarca ao poder central tem um papel preponderante na obtenção de recursos provenientes do Estado |
| Saraiva, 2017 | Os municípios do litoral e de maior dimensão são mais eficientes. | A interioridade reduz a eficiência. |
| Schettini, 2018 | A aplicação de políticas relacionadas com maiores taxas de retorno designadamente programas de reforço escolar e de redução de taxas de abandono ou reprovação contribuem para o sucesso escolar. | As evidências indicam que as políticas estudadas (indicadas na coluna do impacto positivo) não são imunes aos problemas de autosseleção. |

Fonte: Elaboração própria.

A organização do território e a Administração Local compõem um processo que deve alocar responsabilidades e implementar mecanismos de controlo adequados relativamente ao fornecimento público de bens e serviços e em relação ao orçamento numa perspetiva global. Neste pressuposto, a literatura existente que incide sobre esta temática, embora reduzida comparada com outros estudos nas diferentes áreas de gestão, mostra que a eficiência dos governos locais está em crescimento ao longo dos últimos anos, revelando a sua preponderância e o seu valor. Assim, a análise da eficiência pode contribuir para a discussão como ferramenta útil quer na avaliação de desempenho, quer na avaliação da consolidação de orçamentos e de territórios. Tendo em consideração estes pontos fulcrais, outros estudos serão certamente necessários sobre esta temática, nomeadamente em relação à realidade angolana, e que estes sejam capazes de comprovar os resultados e as evidências empíricas atuais e se praticáveis esclareçam dúvidas e completem as falhas dos estudos já efetuados. Neste sentido, um dos principais motivos do estudo da eficiência das despesas municipais angolanas edificam a escolha do tema para a realização desta dissertação.

5. Metodologia

5.1. Objetivo do Estudo

O estudo ora apresentado tem como objetivo principal analisar as despesas municipais para o período 2013 a 2018 e analisar a eficiência das despesas por funções através da aplicação da técnica envoltória dos dados – DEA. O objeto de análise da investigação incide sobre três províncias de Angola, Benguela, Huíla e Luanda, das 18 totais que formam o país. As províncias em análise reúnem na sua globalidade 33 municípios, mais propriamente 10 municípios em Benguela, 14 em Huíla e 9 em Luanda⁸, os quais compreendem cerca de 11 756 660 indivíduos, 45,58% da população total da República de Angola.

Como objetivos secundários pretende-se, relativamente às despesas municipais das províncias estudadas:

Obj1. Analisar a distribuição das despesas das províncias.

Obj2. Analisar a distribuição e a disposição das despesas municipais por funções.

Obj3. Analisar a eficiência das despesas municipais por funções.

5.2. Instrumento de Recolha dos Dados

Os dados podem ser recolhidos a partir de formas diversas. “Podem-se obter dados factuais com a ajuda de entrevistas e de questionários, avaliar características psicossociais com a ajuda de escalas de medida, ou ainda apreciar situações por observações directas” (Fortin, Côté, & Filion, 2006, p.368). Por conseguinte é ao investigador que compete decidir qual o instrumento de medida que melhor se adapta ao objetivo do seu estudo, às suas questões de investigação ou às suas hipóteses.

No presente estudo utiliza-se a pesquisa documental de dados complementares originários de fontes oficiais externas, sustentados nos pressupostos da metodologia da análise empregue em diversos estudos, nomeadamente nos trabalhos de Afonso e Fernandes (2008), Veiga *et al.* (2015) e Saraiva (2017), aplicados à realidade portuguesa. Refere-se também que foi propósito do investigador recolher os dados mais recentes disponíveis sobre Angola e as províncias estudadas.

Os dados recolhidos repartem-se por dois grupos, os *inputs* e os *outputs*, representados através dos elementos mencionados nas Tabelas 10 e 11. Foi possível recolher os dados dos inputs no

⁸ Em 2014, a província de Luanda era formada por sete municípios. Com a nova divisão administrativa de Luanda foram criados mais dois municípios com o objetivo da reabilitação e modernização do centro da cidade e a sua expansão (Lei n.º 18/16, de 17 de outubro).

Tabela 10. Despesas Municipais – *Inputs* e Indicadores

| Despesas das Funções - <i>Input</i> | Indicadores |
|--|--|
| 11. Saúde | Serviços hospitalares gerais; serviços hospitalares especializados; serviços prestados nos centros médicos e de maternidade; serviços de saúde pública; e produtos, aparelhos e equipamentos médicos. |
| 12. Educação | Ensino pré-escolar; ensino primário; ensino secundário; serviços subsidiários à educação; e ensino técnico-profissional. |
| 13. Proteção Social | Família e infância; velhice; sobrevivência; doença e incapacidade; e outros serviços de proteção social. |
| 14. Recreação, Cultura e Religião | Serviços culturais; serviços recreativos e desportivos; serviços religiosos e outros serviços à comunidade; serviços de difusão e publicação; e assuntos e serviços de recreação cultura e religião não especificados. |
| 15. Habitação e Serviços Comunitários | Desenvolvimento habitacional; abastecimento de água; iluminação das vias públicas; desenvolvimento comunitário; saneamento básico; e infra-estrutura urbana. |
| 16. Proteção Ambiental | Gestão de resíduos; gestão de águas residuais; proteção da biodiversidade e da paisagem; investigação e desenvolvimento em proteção do ambiente; e outros serviços de proteção ambiental. |
| 17. Defesa | Defesa militar; e proteção e segurança. |
| 18. Segurança e Ordem Pública | Serviços policiais; serviços de bombeiros; prisões; serviços de proteção civil; investigação e desenvolvimento em segurança e ordem pública; e outros serviços de segurança e ordem pública. |
| 19. Assuntos Económicos | Agricultura, siveicultura, pesca e caça; transportes; combustíveis e energia; indústria extrativa, transformadora e construção; assuntos económicos gerais, comerciais e laborais; comunicações e tecnologias da informação. |
| 20. Serviços Públicos Gerais | Órgãos legislativos, órgãos judiciais; órgãos executivos; assuntos financeiros e fiscais; relações exteriores; serviços públicos gerais de investigação e desenvolvimento; ajuda económica externa; investigação básica; serviços gerais; e outros serviços gerais de administração pública. |

Fonte: Elaboração própria, segundo a Lei n.º 18/19, de 28 de dezembro

O processo de recolha de informação de forma premeditada e com objetivos concretos, não sendo uma característica exclusiva da espécie humana é, no entanto, esta que possui a

capacidade de registar e armazenar a informação adquirida ao longo de sucessivas gerações através da utilização de símbolos (Carmo & Ferreira, 2015).

De modo geral existem duas possibilidades de ter acesso à informação, uma de forma imediata através do contacto direto com o fenómeno; a outra, através da experiência alheia, a qual se constitui, por sua vez, em fonte de informação. Neste pressuposto, a primeira designa-se de informação primária, no sentido em que o investigador recolhe os dados através de um contacto direto com o seu objeto de estudo, a segunda é apelidada de informação secundária porque o investigador obtém a sua informação a partir de investigações realizadas por outros investigadores com outros propósitos, que foi registada e está acessível de alguma forma em diferentes documentos (Campello, Cendón, & Kremer, 2007; Carmo & Ferreira, 2015).

O investigador que recorre à investigação secundária vê-se obrigado a trabalhar com instrumentos concebidos com propósitos diferentes da sua investigação. Porém, esta modalidade de recolha de informação é das mais relevantes para a investigação nas ciências sociais e políticas quando adotados determinados procedimentos, dos quais se relevam, entre outros, a indicação exata da unidade de análise que se pretende trabalhar, o tipo de fonte mais apropriada para proporcionar a informação e a localização do material na fonte através da consulta do arquivo que contém a informação (Fortin, Côté, & Filion, 2006; Carmo & Ferreira, 2015).

Posto isto, no decurso da recolha dos dados foi intenção do investigador obtê-los de fontes credíveis e confiáveis. No estudo, e por se tratar de uma investigação em contexto de Administração Local e de três províncias angolanas, em particular, a globalidade dos dados recolhidos procederam de órgãos e agências governamentais e entidades reguladoras, designadamente do Ministério das Finanças e do Instituto Nacional de Estatística (INE) da República de Angola.

Relativamente aos *inputs*, constantes na Tabela 10, estes expõem as despesas municipais das províncias analisadas através de uma classificação funcional e foram recolhidos através da consulta da página oficial da *Internet* do Ministério das Finanças de Angola. Os dados referentes aos anos não publicados na referida página foram solicitados pela investigadora ao referido órgão, tendo este, posteriormente, os disponibilizado através de correio eletrónico.

Em relação aos *outputs*, assinalados na Tabela 11, os dados foram recolhidos no sítio oficial do INE e nos estudos publicados por esta entidade.

A tabela seguinte evidencia os indicadores da atividade municipal, o ano e a fonte de recolha para esses mesmos indicadores.

Tabela 11. Indicadores da Atividade Municipal.

| Indicadores | Ano | Fonte |
|--|------|--|
| N.º de hospitais | 2014 | Anuário de Estatísticas Sociais (2011-2016) (www.ine.gov.ao) |
| N.º de centros de saúde | | |
| N.º de postos de saúde | | |
| N.º de alunos no ensino primário | 2014 | Anuário de Estatísticas Sociais (2011-2016) (www.ine.gov.ao) |
| N.º de alunos no ensino secundário | | |
| N.º de alunos ano ensino superior | | |
| N.º de indivíduos que vivem em equipamentos coletivos | 2014 | Recenseamento Geral da População e da Habitação de Angola 2014 - Censos 2014 (www.ine.gov.ao) |
| Índice de envelhecimento (%) | | |
| Taxa de desemprego (%) | | |
| Agregados familiares com acesso a água apropriada para consumo (%) | 2014 | Recenseamento Geral da População e da Habitação de Angola 2014 - Censos 2014 (www.ine.gov.ao) |
| Agregados familiares que usam instalações apropriadas para defecar (%) | | |
| Agregados familiares segundo o tipo de habitação – Tipo Convencional (%) | | |
| Agregados familiares que depositam o lixo em locais apropriados (%) | 2014 | Recenseamento Geral da População e da Habitação de Angola 2014 - Censos 2014 (www.ine.gov.ao) |
| N.º de crimes registados pelas autoridades policiais | 2014 | Anuário de Estatísticas Sociais (2011-2016) (www.ine.gov.ao) |
| N.º de pessoas detidas | | |
| N.º de vítimas de acidentes rodoviários | | |
| Agregados familiares com acesso a eletricidade da rede (%) | 2014 | Recenseamento Geral da População e da Habitação de Angola 2014 - Censos 2014 (www.ine.gov.ao) |
| Agregados familiares que praticam atividades agrícolas (%) | | |
| Agregados familiares que praticam atividades piscatórias (%) | | |
| N.º de funcionários públicos | 2014 | Estudo sobre a Macroestrutura da Administração Pública Angolana (www.maptss.gov.ao) |

Fonte: Elaboração própria.

Com a finalidade de garantir dados concretos e significativos, para além das já citadas fontes confiáveis e reconhecidas foi intenção conseguir os dados mais atualizados possíveis. Por conseguinte os dados representativos dos *inputs*, nomeadamente a classificação das despesas por função e de grande parte dos *outputs* referem-se aos anos compreendidos entre 2013 e 2018, inclusive. Assinala-se também que, embora não constitua uma variável de entrada ou de saída, foram reunidos dados referentes ao número de habitantes por província e por município, referentes ao ano de 2014, através da consulta do sítio do INE, que, posteriormente, foram utilizados e conjugados com diversas variáveis, para a obtenção de diferentes resultados, devidamente assinalados.

A recolha de dados decorreu entre os meses de junho a dezembro de 2019.

5.3. Tratamento dos Dados

Para, de forma segura, se conseguir dar resposta ao objetivo principal utilizar-se-ão diversas análises estatísticas, nomeadamente a análise descritiva exploratória, testes paramétricos e a técnica não paramétrica, análise envoltória dos dados. O software utilizado é o DEAP (*Data Envelopment Analysis (Computer) Program*).

A análise descritiva exploratória compreende um conjunto de técnicas estatísticas cuja finalidade é adquirir uma compreensão essencial dos dados e das relações existentes entre as variáveis analisadas. Para conseguir esse objetivo a análise exploratória faculta métodos sistemáticos simples, para organizar e preparar os dados, detetar falhas no plano e recolha dos mesmos, tratar e avaliar dados omissos, identificar casos atípicos e comprovar os pressupostos subjacentes na maior parte das técnicas multivariadas, designadamente a normalidade, a linearidade e a variância (Marôco, 2018; Reis, 2008; Carmo & Ferreira, 2015). O exame prévio dos dados é um passo necessário, que demora algum tempo, e que habitualmente é descurado pelos investigadores. As tarefas implícitas neste tipo de análise embora pareçam insignificantes e não apresentem consequências à primeira vista constituem uma parte essencial de qualquer análise estatística (Field, 2009).

A caracterização da população deste estudo foi efetuada através deste método de análise estatística, assim, após a recolha dos dados efetivou-se o processo de tratamento dos mesmos e deu-se início à sua organização de forma individualizada conforme definido antecipadamente.

Por sua vez, as estatísticas inferenciais paramétricas fundamentam-se na fixação da probabilidade de cometer um erro do tipo I numa constante α , ou seja, tentam restringir a região crítica a um tamanho menor ou igual a α e procuram a estatística de teste que minimize a probabilidade de ocorrer um erro do tipo II ou maximizam a probabilidade de não cometer um erro do mesmo tipo (Marôco, 2018). Assim, se β for a probabilidade de cometer um erro do tipo II, tentaremos maximizar a probabilidade $1-\beta$ (Marôco, 2018). Este valor designa-se poder do teste. Neste sentido, se um máximo for encontrado no poder do teste, esse máximo será o gerado pela região crítica mais poderosa (Lehmann, 1992). Fundamentados nestes pressupostos utilizar-se-á testes paramétricos, designadamente a correlação de *Pearson*, uma vez que este se traduz num índice que mede o grau de covariância entre diferentes variáveis linearmente relacionadas (Marôco, 2018). Ou seja, a correlação de *Pearson* avalia a relação linear entre duas variáveis contínuas (Marôco, 2018). Um relacionamento é linear quando uma mudança numa variável é associada a uma mudança proporcional na outra variável, neste sentido uma correlação positiva indica que, à medida que uma variável aumenta, a outra também aumenta e uma correlação negativa indica que à medida que uma variável aumenta, a outra diminui (Pallant, 2010). Desta forma, o coeficiente de correlação produto-momento de *Pearson*, ou apenas coeficiente de correlação de *Pearson* é uma medida padronizada de um efeito observado para a covariância que oscila entre -1 e +1. O valor +1 refere que as duas variáveis em estudo são modelarmente correlacionadas de forma positiva, ou seja, quando uma variável aumenta, a outra

aumenta proporcionalmente. Em sentido inverso, um coeficiente -1 assinala uma relação negativa perfeita, assim se uma variável aumenta, a outra diminui por um valor proporcional. Um coeficiente 0 designa ausência de relacionamento linear, ou seja, se uma variável se altera, a outra permanece praticamente igual. Refere-se também que valores $\pm 0,1$ representam um efeito pequeno, $\pm 0,3$ representam um efeito médio e $\pm 0,5$ um efeito grande (Field, 2009). No entanto, Samuel e Okey (2015) mencionam que uma correlação com valores superiores a 0,8 é considerada, na maioria das vezes, como forte, porém considera-se fraca, quando os valores encontrados são menores que 0,5. No entanto, ressalvam os autores que os valores encontrados podem variar consoante o tipo de dados que estão a ser analisados, ou seja, um estudo que utiliza dados científicos essenciais pode necessitar de uma correlação mais forte do que um estudo que utiliza dados das ciências sociais, visto que os valores de uma variável dependente são alterados de forma contínua através da sua relação com a variável independente, porém, o inverso não acontece, isto é, os valores de uma variável independente não se alteram através da sua relação com outra variável. Por conseguinte, todas as variáveis têm valores, mas nem todas estão necessariamente relacionadas (Field, 2009).

Posto isto, e com a finalidade de harmonizar a análise de correlação face à realidade em estudo e aos dados observados optou-se por utilizar o intervalo de valores do coeficiente da correlação, bem como a sua interpretação conforme os valores expostos na Tabela 12.

Tabela 12. Interpretação do Coeficiente de Correlação de *Pearson*.

| Valor do ρ de <i>Pearson</i> | Intensidade da correlação |
|---|----------------------------------|
| 0,7 a 1 | Correlação forte |
| 0,3 a 0,7 | Correlação moderada |
| 0 a 0,3 | Correlação fraca |
| 0 a -0,3 | Correlação fraca |
| -0,3 a -0,7 | Correlação moderada |
| -0,7 a -1 | Correlação forte |

Fonte: Elaboração própria segundo Samuel e Okey (2015).

Para além disso e de modo a conseguir-se alcançar o objetivo proposto elegeu-se a análise de eficiência das despesas por funções provinciais, através da técnica de análise envolvente de dados (DEA). Esta prática utiliza-se para avaliar a eficiência relativa das unidades prolíficas que produzem de forma similar. Ou seja, transpondo esta prática para os serviços administrativos, a DEA permite apurar, por meio da análise da relação dos resultados obtidos – *mix de outputs*, pelos recursos utilizados – *mix de inputs*, a eficiência individual das entidades provinciais estudadas, para além de se poder encontrar o coeficiente técnico de eficiência individual, avaliado através da distância à fronteira de eficiência, esta última corresponde a um espaço elevado de boas práticas com a qual todas as restantes unidades de tomada de decisão (DMU) podem ser comparadas.

Assim, se nenhum elemento controla a DMU_0 esta considera-se a unidade eficiente. Porém, quando uma unidade controla a outra é porque detém menos *inputs* e/ou mais *outputs* na tecnologia considerada, se pelo contrário, a DMU_0 não é eficiente, o modelo projeta-a sobre a

fronteira eficiente e avalia a eficiência da DMU_0 em termos de redução do consumo dos *inputs* e aumento da produção de *outputs*.

Contudo, existem diversas formas de realizar a projeção e a avaliação da distância entre a DMU_0 e o ponto sobre o qual se projeta. Deste modo, a orientação de entrada – *input oriented*, consiste na redução, tanto quanto possível, de todos os recursos de forma equivalente e proporcional sem reduzir os *outputs*. Em contrapartida, a orientação de saída – *output oriented*, consiste em aumentar, tanto quanto possível, os produtos de forma equivalente e proporcional sem aumentar as entradas.

Neste sentido, tendo como sustentação o estado da arte efetuado, bem como os diversos estudos analisados, constatou-se que a metodologia mais utilizada entre os estudos de análise de eficiência similares ao presente estudo é a abordagem que calcula o menor número de recursos – *inputs* necessários para produzir um determinado número de *outputs*, ou seja, a redução potencial máxima dos *inputs* para uma unidade se tornar eficiente e, neste pressuposto foi considerada a mais indicada para a realização da análise aqui pretendida. Na Tabela 13 apresentam-se os indicadores utilizados no estudo e a devida correspondência entre as funções manifestadas pelos *inputs* e *outputs* selecionados como aqueles que melhor representam cada função. Na aplicação da técnica envolvente de dados, a maior provocação está na opção dos *outputs*, quer pela maior dificuldade de dispor de medidas satisfatórias, quer por estas serem muitas vezes incompletas (Saraiva, 2017). Concordando com a perspectiva de Saraiva (2017), o objetivo definido procura a análise da eficiência das despesas municipais, logo os *outputs* a selecionar deverão ser aqueles que melhor traduzem a atividade municipal, consequente das atribuições e competências definidas e na qual são afetos os recursos financeiros (despesas). Deste modo, à semelhança da opção metodológica (ver ponto 5.2) também, a seleção dos *outputs* (indicadores) selecionados teve por base os trabalhos de Afonso e Fernandes (2008) e Veiga *et al.* (2015) e Saraiva (2017), adaptando essa mesma seleção à realidade angolana e considerando as limitações impostas pela ausência de obtenção de dados. A seleção dos *outputs* varia por função entre um e três indicadores por função. A limitação da opção de indicadores indicia de imediato uma limitação do estudo desenvolvido. A Tabela 13 apresenta os indicadores utilizados na análise e a sua relação entre as funções expressas pelos *inputs* e os *outputs* selecionados para tentar representar cada função.

Tabela 13. Inputs e Outputs para a Análise de Eficiência.

| Inputs | Outputs |
|---------------------------------------|--|
| 11. Saúde | N.º de hospitais |
| | N.º de centros de saúde |
| | N.º de postos de saúde |
| 12. Educação | N.º de alunos no ensino primário |
| | N.º de alunos no ensino secundário |
| | N.º de alunos no ensino superior |
| 13. Proteção Social | N.º de indivíduos que vivem em equipamentos coletivos |
| | Índice de envelhecimento (%) |
| | Taxa de desemprego (%) |
| 15. Habitação e Serviços Comunitários | Agregados familiares com acesso a água apropriada para consumo (%) |
| | Agregados familiares que usam instalações apropriadas para defecar (%) |
| | Agregados familiares segundo o tipo de habitação – Tipo Convencional (%) |
| 16. Proteção Ambiental | Agregados familiares que depositam o lixo em locais apropriados (%) |
| 18. Segurança e Ordem Pública | N.º crimes registados pelas autoridades policiais |
| | N.º pessoas detidas |
| | N.º vítimas de acidentes rodoviários |
| 19. Assuntos Económicos | Agregados familiares com acesso a eletricidade da rede (%) |
| | Agregados familiares que praticam atividades agrícolas (%) |
| | Agregados familiares que praticam atividades piscatórias (%) |
| 20. Serviços Públicos Gerais | N.º de funcionários públicos |

Fonte: Elaboração própria.

Para cada um dos grupos provinciais foram calculadas as fronteiras de eficiência por cada uma das funções, utilizando-se para o efeito todos os dados reunidos. Para além disso, e como forma de responder ao objetivo do estudo foram efetuados os testes do coeficiente de correlação de *Pearson*.

5.4. População versus Amostra

A delimitação geográfica dos municípios a estudar considerará a dimensão populacional e a dinâmica territorial. Neste pressuposto serão analisados e comparados os municípios das províncias de Benguela, Huíla e Luanda, uma vez que a nível económico, as províncias selecionadas concentram cerca de 40% da população angolana economicamente ativa (5.40.100⁹ de indivíduos) e 60% das empresas nacionais e estrangeiras contribuindo significativamente para o Produto Interno Bruto do país.

Posto isto, Angola¹⁰ é formada por 18 províncias que englobam 164 Municípios, 518 Comunas, 44 Distritos Urbanos. Para além disso, o território angolano¹¹ encontra-se dividido em cerca de 2.298 localidades urbanas e 24.936 localidades rurais (Tabela 14).

Tabela 14. Divisão Territorial de Angola.

| Província | Município | Comuna | Distrito Urbano | Localidades | |
|-----------------|------------|------------|-----------------|--------------|---------------|
| | | | | Urbana | Rural |
| Bengo | 6 | 23 | | 50 | 501 |
| Benguela | 10 | 38 | | 313 | 1.821 |
| Bié | 9 | 39 | | 176 | 2.814 |
| Cabinda | 4 | 12 | | 45 | 381 |
| Quando Cubango | 9 | 30 | | 94 | 1.000 |
| Cuanza Norte | 10 | 30 | | 89 | 723 |
| Cuanza Sul | 12 | 36 | | 238 | 2.292 |
| Cunene | 6 | 20 | | 46 | 804 |
| Huambo | 11 | 37 | | 341 | 2.866 |
| Huíla | 14 | 51 | | 112 | 3.318 |
| Luanda | 9 | 14 | 41 | 292 | 296 |
| Lunda Norte | 10 | 24 | 3 | 112 | 985 |
| Lunda Sul | 4 | 14 | | 34 | 363 |
| Malange | 14 | 52 | | 54 | 2.358 |
| Moxico | 9 | 27 | | 92 | 1.144 |
| Uíge | 16 | 44 | | 129 | 2.550 |
| Zaire | 6 | 25 | | 81 | 720 |
| Total | 164 | 518 | 44 | 2.298 | 24.936 |

Fonte: Elaboração própria.

Da análise à tabela anterior observa-se que Benguela é formada por 10 municípios, 38 comunas e possui 313 localidades urbanas e 1.821 rurais. Por sua vez, Huíla é constituída por 14 municípios, 51 comunas, 112 localidades urbanas e 3.318 rurais. Por último, a província de

⁹ INE. Indicadores de emprego e desemprego. Inquérito ao emprego em Angola. Folha de informação rápida – III trimestre de 2019 (2 ed.) Outubro 2019. Disponível em https://www.ine.gov.ao/images/Populacao_Sociedade/IEA_2019_FIR_III_Trimestre_2019.pdf

¹⁰ A República de Angola organiza-se territorialmente, para fins político-administrativos, em províncias e estas em municípios, podendo ainda estruturar-se em comunas e em entes territoriais equivalentes, nos termos da Constituição e da lei (n.º 3 do artigo 5.º da CRA, 2010).

¹¹ Lista de Municípios e Províncias, segundo a Lei n.º 18/16, de 17 de outubro – Lei da Divisão Político-Administrativa.

Luanda é formada por 9 municípios, 14 comunas, 41 distritos urbanos, 292 localidades urbanas e 296 localidades rurais.

Desta forma e especificamente no que diz respeito às províncias estudadas, a Tabela 15 apresenta a organização territorial político-administrativa de Benguela. Pelo que é dado a observar e para além do referido anteriormente, esta província é constituída por 10 municípios, quatro dos quais situados em zonas costeiras (Baía Farta, Benguela, Catumbela e Lobito) e os restantes localizados em zonas interiores. A Tabela 15 permite também referir que o município de Benguela é o que regista a maior média de habitantes por quilómetro quadrado (267,51hab./km²) seguido do município de Catumbela com 219,48hab./km² e do município de Lobito com 107,75hab./km², em sentido contrário o município de Chongoroi é o que assinala a média mais baixa de habitantes por quilómetro quadrado (14,19hab./km²) entre os municípios da província de Benguela.

Tabela 15. Organização Territorial Político-administrativa – Província de Benguela.

| Municípios | Comunas | Áreas | | População | Densidade Demográfica (hab/km ²) | Localização |
|--------------|-----------|-------------------|------------------|------------------|--|-------------|
| | | Urbanas (Bairros) | Rurais (Aldeias) | | | |
| Balombo | 4 | 13 | 169 | 108.965 | 41,35 | Interior |
| Baía Farta | 4 | 25 | 82 | 107.841 | 15,99 | Costeira |
| Benguela | 1 | 64 | 13 | 561.775 | 267,51 | Costeira |
| Bocoio | 5 | 32 | 336 | 164.685 | 29,35 | Interior |
| Caimbambo | 5 | 12 | 189 | 90.838 | 27,65 | Interior |
| Catumbela | 4 | 43 | 18 | 175.805 | 219,48 | Costeira |
| Chongoroi | 3 | 7 | 53 | 87.278 | 14,19 | Interior |
| Cubal | 4 | 14 | 364 | 305.632 | 63,75 | Interior |
| Ganda | 5 | 37 | 502 | 235.486 | 48,89 | Interior |
| Lobito | 3 | 65 | 96 | 393.079 | 107,75 | Costeira |
| Total | 38 | 313 | 1.821 | 2.231.385 | 51,19 | |

Fonte: Elaboração própria.

Como já mencionado a província da Huíla apresenta-se com uma organização territorial político-administrativa constituída por 14 municípios e 51 comunas situados, no seu todo, em zonas do interior (Tabela 16). Conforme Tabela 16, a maior média de habitantes por quilómetro quadrado nesta província surge no município de Lubango (247,21hab./km²) e a menor média de habitantes por quilómetro quadrado verifica-se no município de Cuvango (8,11hab./km²), no entanto o município da Jamba e dos Gambos apresentam uma média de habitantes por quilómetro quadrado inferior a 10hab./km², ou seja, 9,46hab./km² e 9,75hab./km², respetivamente.

Tabela 16. Organização Político-Administrativa – Província da Huíla.

| Municípios | Comunas | Áreas | | População | Densidade Demográfica (hab/km ²) | Localização |
|--------------|-----------|-------------------|------------------|------------------|--|-------------|
| | | Urbanas (Bairros) | Rurais (Aldeias) | | | |
| Caconda | 4 | 6 | 271 | 167.820 | 35,59 | Interior |
| Cacula | 4 | 5 | 312 | 136.977 | 39,76 | Interior |
| Caluquembe | 3 | 14 | 264 | 179.931 | 58,53 | Interior |
| Chibia | 4 | 7 | 368 | 190.670 | 36,81 | Interior |
| Chicomba | 4 | 8 | 330 | 131.807 | 31,36 | Interior |
| Chipindo | 2 | 6 | 157 | 64.174 | 16,46 | Interior |
| Cuvango | 3 | 4 | 219 | 78.543 | 8,11 | Interior |
| Gambos | 2 | 5 | 189 | 79.462 | 9,75 | Interior |
| Humpata | 5 | 3 | 155 | 89.144 | 70,69 | Interior |
| Jamba | 3 | 13 | 226 | 105.090 | 9,46 | Interior |
| Lubango | 5 | 23 | 173 | 776.249 | 247,21 | Interior |
| Matala | 4 | 11 | 249 | 262.763 | 28,99 | Interior |
| Quilengues | 3 | 0 | 154 | 75.334 | 16,88 | Interior |
| Quipungo | 5 | 7 | 251 | 158.918 | 20,81 | Interior |
| Total | 51 | 112 | 3.318 | 2.497.422 | 33,30 | |

Fonte: Elaboração própria.

Por último, quanto à província de Luanda (Tabela 17), para além dos elementos anteriormente referidos verifica-se uma grande assimetria relativamente à densidade demográfica uma vez que nos municípios de Cazenga e Luanda reside um elevado número de pessoas por quilómetro quadrado, ou seja, 23.307 hab./km² e 18.169 hab./km², respetivamente. Embora mais baixa, a média de residentes por quilómetro quadrado nos municípios Cacuaco (2.828hab./km²), Viana (2.202 hab./km²) e Belas (1.018 hab./km²) continua acima da média nacional. Em contraciclo a província de Icolo e Bengo possui uma média de 24,4hab./km² e a província de Quissama a média de 1,8hab./km², possivelmente pelo facto de se localizarem na periferia do centro da Luanda e serem municípios em expansão territorial.

Tabela 17. Organização Político-Administrativa – Província de Luanda.

| Municípios | Comunas | Áreas | | População | Densidade Demográfica (hab/km ²) | Localização |
|---------------|-----------|-------------------|------------------|------------------|--|-------------|
| | | Urbanas (Bairros) | Rurais (Aldeias) | | | |
| Belas | 7 | 76 | 29 | 1.075.109 | 1018 | Costeira |
| Cacuaco | 3 | 35 | 17 | 1.070.147 | 2828 | Costeira |
| Cazenga | 3 | 28 | 0 | 892.401 | 23307 | Interior |
| Icolo e Bengo | 5 | 14 | 114 | 811.44 | 24,4 | Costeira |
| Luanda | 6 | 98 | 0 | 2.194.747 | 18169 | Costeira |
| Quissama | 5 | 2 | 122 | 265.46 | 1,8 | Costeira |
| Viana | 3 | 39 | 14 | 1.605.291 | 2202 | Interior |
| Total | 32 | 292 | 296 | 6.945.386 | 347 | |

Fonte: Elaboração própria.

A dimensão territorial das províncias analisadas e a sua percentagem relativamente à área total de Angola constam na Tabela 18. Dos dados nela apresentados verifica-se que a província do Moxico é a que apresenta a maior área (17,78%) e Luanda a menor (0,19%).

Na referida tabela observa-se que, as três províncias em análise representam 10,65% do território do país. Em concreto, Huíla representa 5,98%, Benguela 3,17% e Luanda 1,50% da área total de Angola e juntas detêm 10.930.674 de habitantes.

No país, pelo que se observa da Tabela 18, vivem uma média de, aproximadamente, 20,55 hab./Km². Relativamente às províncias estudadas refere-se a elevada densidade populacional na província de Luanda, onde residem 347,55 hab./Km², cerca de 17 vezes superior à densidade populacional do país.

Tabela 18. Dimensão das Províncias de Angola.

| Províncias | Área (km ²) | % | População | Densidade populacional (hab/km ²) |
|-----------------|-------------------------|-------------|-------------------|---|
| Angola | 125.4698 | 100 | 25.789.024 | 20,55 |
| Bengo | 31.371 | 2,50 | 351.579 | 11,21 |
| Benguela | 39.786 | 3,17 | 2.313.852 | 51,19 |
| Bié | 70.314 | 5,60 | 1.338.923 | 19,04 |
| Cabinda | 7.270 | 0,58 | 688.285 | 94,67 |
| Cuando Cubango | 199.049 | 15,86 | 510.369 | 2,56 |
| Cuanza Norte | 24.190 | 1,93 | 427.971 | 17,69 |
| Cuanza Sul | 55.660 | 4,44 | 1.793.787 | 32,23 |
| Cunene | 89.342 | 7,12 | 965.288 | 10,80 |
| Huambo | 34.274 | 2,73 | 1.896.147 | 55,32 |
| Huíla | 75.002 | 5,98 | 2.497.422 | 33,30 |
| Luanda | 18.826 | 1,50 | 6.945.386 | 347,55 |
| Lunda Norte | 102.783 | 8,19 | 799.950 | 7,78 |
| Lunda Sul | 45.649 | 3,64 | 516.077 | 11,31 |
| Malange | 97.602 | 7,78 | 968.135 | 9,92 |
| Moxico | 223.023 | 17,78 | 727.594 | 3,26 |
| Namibe | 58.137 | 4,63 | 471.613 | 8,11 |
| Uíge | 58.698 | 4,68 | 1.426.354 | 24,30 |
| Zaire | 40.130 | 3,20 | 567.225 | 14,13 |

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em <http://censo.ine.gov.ao>

Na Tabela 19 caracterizam-se as várias províncias de Angola, em termos de taxa de desemprego, área de residência (rural ou urbana) e a localização (interior ou costeira).

De acordo com os dados da tabela, 11 províncias de Angola possuem características de regiões do interior, enquanto sete apresentam características de regiões costeiras. Na mesma tabela pode-se observar que 62,64% da população do país reside em áreas urbanas e 37,36% em áreas rurais. Para além disso, refira-se que, em Luanda, o número de residentes em áreas urbanas é de 97,34% e apenas 2,66% são residentes em áreas rurais. Nas restantes províncias (Benguela e Huíla), os habitantes residem em áreas completamente diferenciadas, ou seja, em Benguela a maioria dos seus habitantes reside em áreas urbanas (64,00%) e os restantes 36% em áreas rurais. Situação similar é verificada em Huíla em que a maioria dos seus residentes habita em áreas rurais (67,28%) e 32,72% residem em áreas urbanas, este facto poderá estar associado à interioridade desta região.

Relativamente à taxa de desemprego do país, esta cifra-se em 24,20% equivalente a 1.739.946 indivíduos desempregados em todo o território angolano. No entanto, a taxa de desemprego mais elevada verifica-se nas províncias de Lunda, nomeadamente na Lunda Sul onde a taxa de desemprego atinge 43% da população ativa. Das províncias analisadas observa-se uma taxa de desemprego bastante acentuada na província de Luanda (32,60%) acima da média do país. Em Benguela e Huíla, a taxa de desemprego encontra-se abaixo da média nacional, ou seja, em Huíla situa-se nos 17,90% e, em Benguela, verifica-se a taxa mais baixa de Angola (13,60%), este facto pode estar associado a densidade geográfica, ou seja, em municípios com elevado número de habitantes não existe capacidade de absorção por parte do tecido empresarial em termos de emprego, levando a taxas de desemprego mais elevadas.

Tabela 19. Taxa de Desemprego, Área de Residência e Localização – Angola.

| Província | Taxa de desemprego (%) | Área de residência (%) | | Localização |
|-----------------|------------------------|------------------------|--------------|-----------------|
| | | Rural | Urbana | |
| Angola | 24,20 | 37,36 | 62,64 | --- |
| Bengo | [24,20 – 30,00[| 56,32 | 43,68 | Costeira |
| Benguela | 13,60 | 36,00 | 64,00 | Costeira |
| Bié | [18,00 – 33,00[| 56,80 | 43,20 | Interior |
| Cabinda | [30,00 – 24,20[| 17,06 | 82,94 | Costeira |
| Quando | [24,20 – 30,00[| 42,00 | 58,00 | Interior |
| Cubango | [24,20 – 30,00[| 42,00 | 58,00 | Interior |
| Cuanza Norte | [18,00 – 24,20[| 32,26 | 67,74 | Interior |
| Cuanza Sul | [13,00 – 18,00[| 61,58 | 38,42 | Costeira |
| Cunene | [18,00 – 24,20[| 46,36 | 53,64 | Interior |
| Huambo | [18,00 – 24,20[| 52,31 | 47,69 | Interior |
| Huíla | 17,90 | 67,28 | 32,72 | Interior |
| Luanda | 32,60 | 2,66 | 97,34 | Costeira |
| Lunda Norte | [33,00 – 40,80[| 31,15 | 68,85 | Interior |
| Lunda Sul | 43,00 | 21,11 | 78,89 | Interior |
| Malange | [13,00 – 18,00[| 43,98 | 56,02 | Interior |
| Moxico | [24,20 – 30,00[| 44,96 | 55,04 | Interior |
| Namibe | [13,00 – 18,00[| 36,27 | 63,73 | Costeira |
| Uíge | [18,00 – 24,20[| 61,00 | 39,00 | Interior |
| Zaire | [24,20 – 30,00[| 25,43 | 74,57 | Costeira |

Fonte: Elaboração própria.

6. Apresentação e Análise dos Dados

6.1. Caracterização da Amostra

Recolher dados de um subconjunto de uma população e utilizar essa informação para inferir coisas sobre toda a população é o propósito de uma amostra, ou seja, como o investigador não tem acesso à população inteira, recolhe pequenas amostras e utiliza o comportamento dentro da amostra para deduzir factos sobre o comportamento da população em geral (Field, 2009).

Posto isto, como observado, Angola possui 25.789.024 de habitantes (INE, 2020b)¹². Desta forma pode-se observar através da consulta à Tabela 11 que as três províncias em estudo têm 10.930.674 habitantes, correspondentes a 42,38% da população do país. Luanda é a província que possui o maior número de habitantes (6.542.944) e maior densidade populacional (347,55), no entanto, como é dado a observar na Tabela 20, a província de Huíla é a que tem um maior número médio de indivíduos por agregado familiar (4,8).

Em relação à função '11. Saúde', os resultados observados permitem afirmar que é na província de Luanda onde se encontra o número mais elevado de hospitais (26) e de centros de saúde (53), enquanto em Huíla se regista o maior número de postos de saúde (161).

Relativamente à função '12. Educação', de acordo com a mesma tabela, na província de Luanda é onde se verifica o maior alunos matriculados no ensino primário (834.351) e mais alunos no ensino superior (29.553), no entanto é na província de Benguela que existe o maior número de alunos no ensino secundário (566.844).

Por sua vez, na função '13. Proteção Social', o maior número de pessoas que vive em equipamentos coletivos (7.169) encontram-se nas províncias da Huíla e Luanda, com número idêntico, porém é em Huíla que existe o índice de envelhecimento mais elevado (5,5%). Refira-se também que é na província de Benguela onde se observa uma taxa de desemprego menor (13,6%) contrariamente à província de Luanda onde a taxa de desemprego é a mais elevada de entre as três províncias estudadas (32,6%).

No que concerne à função '15. Habitação e Serviços Comunitários', os dados apresentados na Tabela 20 sugerem que na província de Benguela, 58,6% de agregados familiares dispõem de acesso a água própria para consumo; contrariamente, em Huíla apenas 35,5% de agregados tem acesso a água potável (35,5%). Em relação a instalações sanitárias, a província de Luanda possui 91,1% de agregados familiares com acesso a este tipo de instalações e é também em Luanda onde se regista a percentagem mais elevada (92,5%) de agregados por habitação tipo convencional. Dos dados referidos destaca-se Huíla pelo facto de apenas 26,4% de agregados familiares usam instalações apropriadas para defecar.

¹² Os dados apresentados são sustentados nos resultados do Recenseamento Geral da População e da Habitação – Censos 2014.

No que diz respeito à função '16. Proteção Ambiental', os dados demonstram que a província onde os agregados familiares depositam, em maior percentagem, o lixo em locais apropriados é em Luanda (43%) seguida de Benguela (34,5%). Em Huíla, por sua vez, só uma reduzida percentagem de agregados familiares (8,3%) deposita o seu lixo em locais apropriados.

No que concerne à função '18. Segurança e Ordem Pública', o maior número de crimes registados pelas autoridades policiais ocorreu em Huíla (4.984), no entanto a província onde se registou o maior número de pessoas detidas foi Luanda (4.442), província onde aconteceu também, o maior número de vítimas de acidentes rodoviários (941).

Relativamente à função '19. Assuntos Económicos', a maior percentagem de agregados familiares com acesso a eletricidade proveniente da rede pública (66,8%) reside na província de Luanda. Porém, só um quarto dos agregados familiares que habitam em Benguela (25,8%) tem acesso a esse bem, ao passo que 16,0% dos agregados familiares residentes em Huíla usufruem dessa comodidade. Em relação aos agregados familiares que praticam atividades agrícolas, 67,9% reside na província da Huíla, seguido de Benguela (48,0%). Em Luanda, os dados assinalam que só 11,9% dos agregados familiares que vivem nesta província têm como forma de subsistência esta prática. Por último, os dados referem que 5,2% dos agregados familiares de Huíla se dedicam a atividades piscatórias. Relativamente às outras duas províncias 3,4% dos agregados familiares de Benguela vivem desta atividade e 2,1% dos agregados familiares da província de Luanda dedicam-se a este tipo de trabalho.

Em relação à função '20. Serviços Públicos Gerais' e pelo que é dado a perceber dos dados obtidos, existem na província de Luanda 47.682 funcionários públicos, em Benguela 39.755 e em Huíla 33.347.

Tabela 20. Indicadores da Atividade Municipal por Província e por Função.

| Funções | Indicadores | Benguela | Huíla | Luanda |
|--|--|-----------------|--------------|------------------|
| | N.º de habitantes | 2 036 662 | 2 354 398 | 6 542 944 |
| | Densidade populacional | 51,19 | 31,39 | 347,55 |
| | Indivíduos por agregado familiar (Média) | 4,6 | 4,8 | 4,7 |
| 11. Saúde | N.º de hospitais | 16 | 7 | 26 |
| | N.º de centros de saúde | 37 | 39 | 53 |
| | N.º de postos de saúde | 136 | 161 | 65 |
| 12. Educação | N.º de alunos no ensino primário | 566 844 | 526 580 | 834 351 |
| | N.º de alunos no ensino secundário | 566 844 | 33 348 | 52 812 |
| | N.º de alunos no ensino superior | 2 786 | 3 575 | 29 553 |
| 13. Proteção Social | N.º de pessoas que vivem em equipamentos coletivos | 6.792 | 7 169 | 7 169 |
| | Índice de envelhecimento (%) | 5,4 | 5,5 | 3,4 |
| | Taxa de desemprego (%) | 13,6 | 17,9 | 32,6 |
| 15. Habitação e Serviços Comunitários | Agregados familiares com acesso a água apropriada para consumo (%) | 58,6 | 35,5 | 46,9 |
| | Agregados familiares que usam instalações apropriadas para defecar (%) | 45,3 | 26,4 | 91,1 |
| | Agregados familiares segundo o tipo de habitação – Tipo Convencional (%) | 74,2 | 42,7 | 92,5 |
| 16. Proteção Ambiental | Agregados familiares que depositam o lixo em locais apropriados (%) | 34,5 | 8,3 | 43 |
| 18. Segurança e Ordem Pública | N.º de crimes registados pelas autoridades policiais | 3 754 | 4 984 | 4.936 |
| | N.º pessoas detidas | 1 596 | 2 147 | 4 442 |
| | N.º vítimas de acidentes rodoviários | 469 | 203 | 941 |
| 19. Assuntos Económicos | Agregados familiares com acesso a eletricidade da rede (%) | 25,8 | 16,0 | 66,8 |
| | Agregados familiares que praticam atividades agrícolas (%) | 48,0 | 67,9 | 11,9 |
| | Agregados familiares que praticam atividades piscatórias (%) | 3,4 | 5,2 | 2,1 |
| 20. Serviços Públicos Gerais | N.º de funcionários públicos | 39 755 | 33 347 | 47 682 |

Fonte: Elaboração própria, a partir de Dados obtidos no INE (www.ine.gov.ao).

6.2. Despesas Atribuídas por Classificação Funcional

As Tabelas 21, 22 e 23 apresentam as despesas provinciais por classificação funcional e nível de Administração (Central e Local) relativamente às províncias de Benguela, Huíla e Luanda. A opção pela análise das despesas a nível da Administração Central permite ter uma visão abrangente e comparativa das despesas nas províncias estudadas, para além das responsabilidades em termos de atribuição de despesa entre ambos os níveis.

Por conseguinte, na Tabela 22 podem observar-se as despesas por classificador funcional relativas à província de Benguela nos anos 2013 a 2018, ambos inclusive.

Desta forma, em relação à função '11. Saúde', de responsabilidade local, verifica-se uma despesa média no período de 11.477.049.181,66Kz e um desvio padrão igual a 5.780.780.932,49Kz. As despesas registadas localmente registaram o número mais elevado no ano de 2013, diminuindo, posteriormente, nos anos seguintes até 2016 inclusive (3.046.054,01Kz), sofrendo, posteriormente, uma subida gradual em 2018 (acréscimo de 800.164,68Kz). Refira-se que o valor mais baixo atribuído ocorreu em 2015 (12.031.624 156,82Kz) não se verificando qualquer atribuição no ano de 2017 para esta rubrica.

Na função '12. Educação', de responsabilidade distribuída entre o poder central e local, observa-se que a despesa mais elevada ocorreu no ano 2014, com 44.687.359.407,32Kz. Para esta função, a nível do poder central verifica-se uma média de 999.091.337,25Kz e um desvio padrão de 809.675.699,44Kz. A nível local a média cifra-se em 34.059.509.961,42Kz, com um desvio padrão de 16.756.222.177,35Kz. O ano de 2016 foi o ano em que se registou o menor número de despesa quer a nível central 38.251.115.726,19Kz, quer a nível local 1.228.916.924,61Kz.

Já no que respeita à função '13. Proteção Social' o valor total atribuído à despesa recai sobre o poder local (com uma média de despesas de 34.059.509.961,42Kz e um desvio padrão de 1470548795,12Kz), registando-se este em valor mais elevado no ano de 2018 (3.109.333.745,54Kz) e menos elevado no ano de 2016 (31.592.271,84Kz).

Relativamente à função '15. Habitação e Serviços Comunitários', de responsabilidade local, a média das despesas, no período analisado, foi de 1.442.375.743,97Kz com um desvio padrão igual a 1.238.983.481,11Kz. O valor mais elevado de atribuição reporta-se ao ano de 2013, cujo valor ascende a 3.126.188.760,99Kz e o menor a 2016 com um valor de 253.562.393,23Kz. Salienta-se que esta função foi uma das três às quais foram atribuídas verbas em 2017.

No que diz respeito às despesas da função '16. Proteção Ambiental', de responsabilidade também local, o valor mais elevado ocorreu no ano 2014 (2.300.824.525,62Kz) e o menor em 2015 (203.712.141,00Kz). Nesta função, a média de despesas realizadas nos anos em estudo situou-se nos 769.546.336,09Kz, com um desvio padrão de 979.420.040,28Kz.

Por sua vez, a função '18. Segurança e Ordem Pública' apresenta valores da despesa repartidos pelo poder central e local. O valor da despesa com maior representatividade registou-se no ano de 2014 (1.127.722.552,20Kz) e o menor em 2015 (1.089.327.785,25Kz). A média de despesa

cifra-se, para o poder central, nos 428.009.186,51Kz (DP=560.449.052,57Kz) e para o poder local nos 327.284.434,50Kz (DP=507.035.302,20Kz).

Na função '19. Assuntos Económicos' o valor atribuído à despesa encontra-se repartido pelo poder central (M= 682.337,85Kz e DP=1.671.379,56Kz) e pelo poder local (M= 547.719.389,64Kz e DP=795.387.735,27Kz). No ano de 2014 registou-se o maior valor de despesa para esta função, num total de 1.992.137.323,54Kz e o menor ocorreu em 2017 (10.064.863,60Kz).

Por último, e relativamente à função '20. Serviços Públicos Gerais' as despesas realizadas foram repartidas por ambos os poderes. Em relação ao poder central, a despesa assume o valor médio de 1.481.905.272,65Kz e um desvio padrão de 1.150.865.090,24Kz. Em termos de despesas no poder local verificou-se o valor médio de 5.356.968.220,63Kz e um desvio padrão de 1.692.033.967,62Kz. As despesas mais elevadas, em ambos os níveis de Administração (Central e Local), respeitam ao 2016, cujo valor ascende a 9.121.758.203,77Kz e o menor a 2017 (2.579.042 003,09Kz).

Em termos totais, no período de 2013 a 2018, verificou-se uma diminuição no valor das despesas em 2016 com um valor de 62.871.856.707,21Kz.

Tabela 21. Despesas por Classificação Funcional – Província de Benguela (valores expressos em unidade monetária Kz).

| | | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Média | Desvio Padrão |
|---------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------|-------------------|
| 11. Saúde | Central | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Local | 15 829 028 643,44 | 14 635 582 335,87 | 12 031 624 156,82 | 12 782 947 637,53 | 0,00 | 13 583 112 316,27 | 11 477 049 181,66 | 5 780 780 932,49 |
| | Total | 15 829 028 643,44 | 14 635 582 335,87 | 12 031 624 156,82 | 12 782 947 637,53 | 0,00 | 13 583 112 316,27 | | |
| 12. Educação | Central | 1 764 226 734,50 | 1 765 303 613,36 | 1 236 100 751,03 | 1 228 916 924,61 | 0,00 | 0,00 | 999 091 337,25 | 809 675 699,44 |
| | Local | 40 442 016 528,84 | 42 922 055 793,96 | 41 512 577 191,62 | 38 251 115 726,19 | 0,00 | 41 229 294 527,92 | 34 059 509 961,42 | 16 756 222 177,35 |
| | Total | 42 206 243 263,34 | 44 687 359 407,32 | 42 748 677 942,65 | 39 480 032 650,80 | 0,00 | 41 229 294 527,92 | | |
| 13. Proteção Social | Central | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Local | 2 475 446 093,75 | 2 828 398 837,44 | 2 927 714 364,74 | 31 592 271,84 | 0,00 | 3 109 333 745,54 | 1 895 414 218,89 | 1 470 548 795,12 |
| | Total | 2 475 446 093,75 | 2 828 398 837,44 | 2 927 714 364,74 | 31 592 271,84 | 0,00 | 3 109 333 745,54 | | |
| 15. Habitação e Serviços Comunitários | Central | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Local | 2 624 973 668,18 | 3 126 188 760,99 | 621 085 737,90 | 253 562 393,23 | 311 651 524,99 | 1 716 792 378,55 | 1 442 375 743,97 | 1 238 983 481,11 |
| | Total | 2 624 973 668,18 | 3 126 188 760,99 | 621 085 737,90 | 253 562 393,23 | 311 651 524,99 | 1 716 792 378,55 | | |
| 16. Proteção Ambiental | Central | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Local | 1 681 829 433,35 | 2 300 824 525,62 | 203 712 141,00 | 0,00 | 0,00 | 430 911 916,56 | 769 546 336,09 | 979 420 040,28 |
| | Total | 1 681 829 433,35 | 2 300 824 525,62 | 203 712 141,00 | 0,00 | 0,00 | 430 911 916,56 | | |
| 18. Segurança e Ordem Pública | Central | 135 519 225,90 | 141 244 557,84 | 1 089 327 785,25 | 1 201 963 550,04 | 0,00 | 0,00 | 428 009 186,51 | 560 449 052,57 |
| | Local | 977 228 612,64 | 986 477 994,36 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 327 284 434,50 | 507 035 302,20 |
| | Total | 1 112 747 838,54 | 1 127 722 552,20 | 1 089 327 785,25 | 1 201 963 550,04 | 0,00 | 0,00 | | |
| 19. Assuntos Económicos | Central | 0,00 | 4 094 027,10 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 682 337,85 | 1 671 379,56 |
| | Local | 952 064 169,75 | 1 988 043 296,44 | 13 399 130,86 | 0,00 | 10 064 863,60 | 322 744 877,20 | 547 719 389,64 | 795 387 735,27 |
| | Total | 952 064 169,75 | 1 992 137 323,54 | 13 399 130,86 | 0,00 | 10 064 863,60 | 322 744 877,20 | | |
| 20. Serviços Públicos Gerais | Central | 2 064 541 167,73 | 2 266 128 313,90 | 2 260 782 351,26 | 2 299 979 803,02 | 0,00 | 0,00 | 1 481 905 272,65 | 1 150 865 090,24 |
| | Local | 6 685 168 500,61 | 6 341 480 877,56 | 4 076 345 313,05 | 6 821 778 400,75 | 2 579 042 003,09 | 5 637 994 228,72 | 5 356 968 220,63 | 1 692 033 967,62 |
| | Total | 8 749 709 668,34 | 8 607 609 191,46 | 6 337 127 664,31 | 9 121 758 203,77 | 2 579 042 003,09 | 5 637 994 228,72 | | |
| Total Geral | 75 849 699 694,89 | 79 407 800 228,38 | 66 012 719 528,54 | 62 871 856 707,21 | 2 900 758 391,68 | 66 033 415 727,76 | | | |

Fonte: Elaboração própria.

No Gráfico 1 estão representadas as despesas por classificador funcional, no período de 2013 a 2018, na província de Benguela. Como se pode observar as funções '11.Saúde' e '12. Educação' são as funções que, em termos percentuais, têm maior peso na atribuição orçamental.

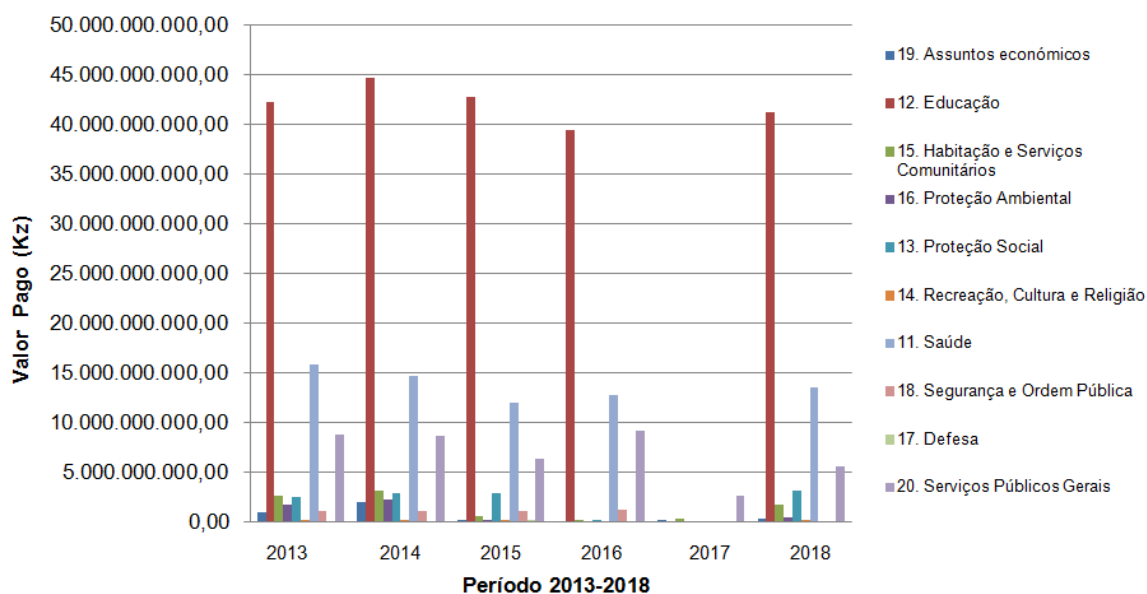


Gráfico 1. Despesa por Classificador Funcional – Província de Benguela.

Fonte: Elaboração própria.

No que concerne à província de Huíla, a Tabela 22 sintetiza o valor das despesas realizadas no período 2013-2018, a média e o desvio padrão das despesas no período.

Na função '11. Saúde' as despesas reportam-se somente ao nível da Administração Local. Assim, as despesas ocorridos com valor mais elevado verificaram-se no ano de 2013, totalizando 14.245.774.427,74Kz, cifrando-se a sua média no período em 8.312.336.322,51Kz e um desvio padrão de 4.700.210.310,36Kz e as de menor peso ao ano de 2016 com um valor de 7.434.375.300,65Kz.

Na função '12. Educação' os valores mais elevados das despesas registaram-se em 2018 assumindo um valor total de 35.206.635.614,24Kz e o mais baixo ocorreu em 2014 cujo valor ascendeu aos 7.260.558.635,62Kz. Na Tabela 23 observa-se que, embora esta rubrica seja de responsabilidade repartida pelos dois níveis de Administração (Central e Local), esta quantia, no ano de 2018 foi efetuada unicamente pelo Administração Local (35.206.635.614,24Kz).

Em relação à função '13. Proteção Social' a média das despesas registadas no período foi de 1.280.879.333,95Kz e desvio padrão de 644.423.414,35Kz. O montante mais elevado de despesas realizadas registou-se no ano de 2013, totalizando 1.800.063.983,54Kz e o menor em 2016, cifrando-se o seu valor em 1.405.139.327,04Kz. Todas as despesas foram registadas ao nível da Administração Local.

No que diz respeito à função '15. Habitação e Serviços Comunitários', em 2015 registou-se o valor mais elevado de despesas (5.892.198.347,41Kz) e em 2016 o menor 163.542.481,13Kz. A média do período correspondeu a 2.181.413.496,84Kz e o desvio padrão a 2.156.069.871,91Kz.

Na referida tabela pode-se observar que para a função '16. Proteção Ambiental' foram atribuídos em média do período 191.151.248,08Kz e um desvio padrão de 316.842.406,05Kz. No ano de 2014 registou-se o valor mais elevado de despesas, com um total de 751.610.915,93Kz e o menor ocorreu no ano de 2013 (395.296.572,56Kz).

No tocante à função '18. Segurança e Ordem Pública', as despesas são da responsabilidade de ambos os níveis Administração (Central e Local). A Administração Central registou em média, no período, 225.944.039,11Kz (DP=250.876.545,02Kz) sendo que o valor mais elevado se registou no ano de 2015, assumindo 545.877.931,33Kz em despesas e o menor em 2013 (116.489.438,08Kz). Por sua vez, a Administração Local registou, em média, no período, 166.989.271,45Kz de despesas (desvio padrão de 258.788.898,53Kz, sendo que o valor mais elevado se registou em 2014, totalizando o valor de 511.772.180,66Kz e o menor em 2013 com o valor de 490.163.448,03Kz.

Na função '19. Assuntos Económicos' as despesas assumiram o valor mais elevado no ano de 2013 totalizando 1.711.008.737,43Kz e o menor valor no ano de 2017 somando 17.173.868,82Kz. Para esta função, ambos os níveis de Administração (Central e Local) registaram em média 637.694.0675,32Kz no período analisado.

Por último e relativamente à função '20. Serviços Públicos Gerais' a Tabela 22 mostra, que em termos médios no período, a Administração Central registou 980.749.392,69Kz em despesas e um desvio padrão de 762.910.360,17Kz. Já a Administração Local registou uma média 9.990.057.612,82Kz, com um desvio padrão de 11.385.462.695,85Kz. O ano de 2014 registou o valor mais elevado de despesas, totalizando 34.459.895.233,75Kz e o ano de 2015 o menor somando 6.199.482.728,04Kz.

Tabela 22. Despesas por Classificação Funcional – Província de Huíla (valores expressos em unidade monetária Kz).

| Funções | | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Média | Desvio Padrão |
|-------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------|-------------------|
| 11. Saúde | Central | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Local | 14 245 774 427,74 | 10 312 077 655,06 | 8 393 488 547,46 | 7 434 375 300,65 | 0,00 | 9 488 302 004,12 | 8 312 336 322,51 | 4 700 210 310,36 |
| | Total | 14 245 774 427,74 | 10 312 077 655,06 | 8 393 488 547,46 | 7 434 375 300,65 | 0,00 | 9 488 302 004,12 | | |
| 12. Educação | Central | 2 140 195 139,56 | 2 221 805 700,15 | 1 555 703 068,83 | 1 421 905 350,19 | 0,00 | 0,00 | 1 223 268 209,79 | 998 055 308,03 |
| | Local | 31 122 245 933,16 | 5 038 752 935,47 | 30 742 625 623,25 | 29 949 919 949,42 | 0,00 | 35 206 635 614,24 | 22 010 030 009,26 | 15 290 183 933,71 |
| | Total | 33 262 441 072,72 | 7 260 558 635,62 | 32 298 328 692,08 | 31 371 825 299,61 | | 35 206 635 614,24 | | |
| 13. Proteção Social | Central | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Local | 1 800 063 983,54 | 1 431 940 498,92 | 1 454 555 337,87 | 1 405 139 327,04 | 0,00 | 1 593 576 856,33 | 1 280 879 333,95 | 644 423 414,35 |
| | Total | 1 800 063 983,54 | 1 431 940 498,92 | 1 454 555 337,87 | 1 405 139 327,04 | 0,00 | 1 593 576 856,33 | | |
| 15. Habitação Serviços Comunitários | Central | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Local | 2 960 926 597,94 | 5 892 198 347,41 | 905 509 644,56 | 163 542 481,13 | 476 342 630,94 | 2 689 961 279,08 | 2 181 413 496,84 | 2 156 069 871,91 |
| | Total | 2 960 926 597,94 | 5 892 198 347,41 | 905 509 644,56 | 163 542 481,13 | 476 342 630,94 | 2 689 961 279,08 | | |
| 16. Proteção Ambiental | Central | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Local | 395 296 572,56 | 751 610 915,93 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 191 151 248,08 | 316 842 406,05 |
| | Total | 395 296 572,56 | 751 610 915,93 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | |
| 18. Segurança e Ordem Pública | Central | 116 489 438,08 | 160 749 696,36 | 545 877 931,33 | 532 547 168,87 | 0,00 | 0,00 | 225 944 039,11 | 250 876 545,02 |
| | Local | 490 163 448,03 | 511 772 180,66 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 166 989 271,45 | 258 788 898,53 |
| | Total | 1 279 174 763,13 | 672 521 877,02 | 545 877 931,33 | 532 547 168,87 | 0,00 | 0,00 | | |
| 19. Assuntos Económicos | Central | 0,00 | 1 779 972,03 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 296 662,01 | 726 670,54 |
| | Local | 1 711 008 737,43 | 920 964 600,81 | 94 477 898,68 | 0,00 | 17 173 868,82 | 377 833 792,90 | 520 243 149,77 | 678 791 348,85 |
| | Total | 1 711 008 737,43 | 922 774 572,84 | 94 477 898,68 | 0,00 | 17 173 868,82 | 377 833 792,90 | | |
| 20. Serviços Públicos Gerais | Central | 1 368 297 833,80 | 1 422 493 387,79 | 1 538 332 421,63 | 1 555 372 712,91 | 0,00 | 0,00 | 980 749 392,69 | 762 910 360,17 |
| | Local | 7 742 361 371,83 | 33 037 401 845,96 | 4 661 150 306,41 | 4 716 980 960,27 | 3 528 723 656,96 | 6 253 727 535,46 | 9 990 057 612,82 | 11 385 462 695,85 |
| | Total | 9 110 659 205,63 | 34 459 895 233,75 | 6 199 482 728,04 | 6 272 353 673,18 | 3 528 723 656,96 | 6 253 727 535,46 | | |
| Total Geral | 64.092.823.483,67 | 61.703.547.736,55 | 49.922.578.113,08 | 47.201.316.986,59 | 4.022.240.156,72 | 55.610.037.082,13 | | | |

Fonte: Elaboração própria.

No Gráfico 2 estão representadas as despesas por classificador funcional, no período de 2013 a 2018, na província da Huíla. As funções '11. Saúde', '12. Educação' e '20. Serviços Públicos Gerais' são as funções que, em termos percentuais, têm maior peso na atribuição orçamental.

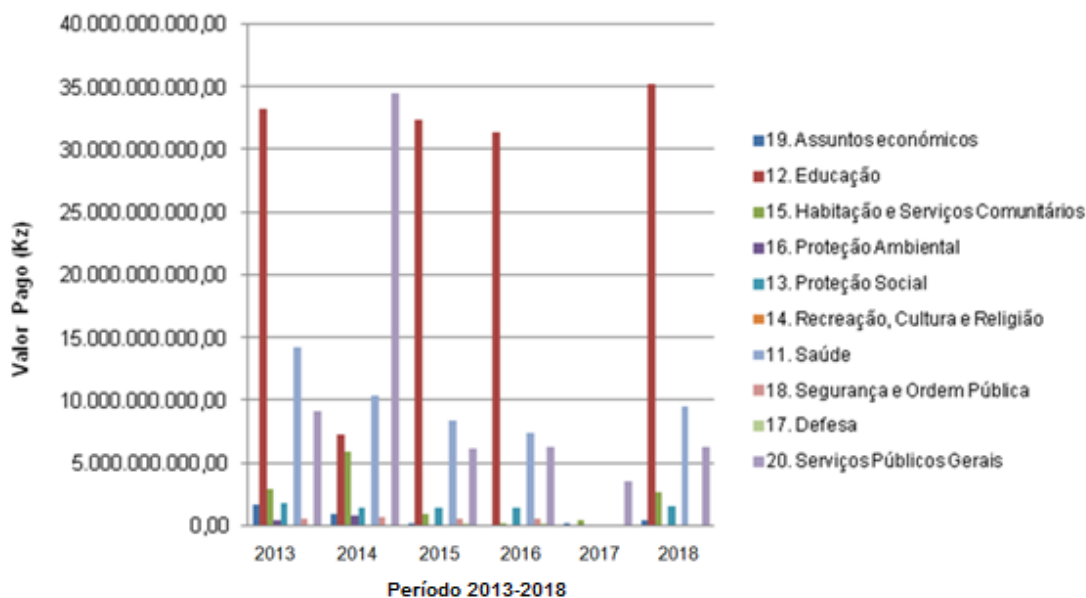


Gráfico 2. Despesa por Classificador Funcional – Província da Huíla.

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 23 apresenta os valores atribuídos para as diferentes funções das despesas relativamente ao período 2013 a 2018, para a província de Luanda.

As despesas verificadas na função '11. Saúde' assumiram uma média no período de 17.836.383.038,05Kz e um desvio padrão de 8.894.936.939,50Kz, registando o valor mais elevado no ano de 2014, com 23.041.938.839,28Kz e o menor no ano de 2017 com 127.880.769,16Kz.

Em relação à função '12. Educação' o número mais elevado das despesas registou-se em 2013, totalizando 78.837.438.347,15Kz e o menor em 2017 com 453.583.845,56Kz. Para esta função e no período em análise, a Administração Central registou em média 1.885.908.668,50Kz e um desvio padrão de 1.474.904.421,92Kz; já a Administração Local registou um valor médio de 53.371.472.250,91Kz e um desvio padrão de 28.950.958.136,38Kz.

Por sua vez, na função '13. Proteção Social' registaram-se na Administração Local, em média, no período, 4.044.607.770,59Kz de despesas com um desvio padrão de 4.345.969.734,38Kz. No ano de 2014 registou-se o valor mais elevado, com um total de despesas igual a 8.741.129.683,73Kz e o menor, no valor de 5.794.555,00Kz ocorreu em 2017.

Na função '15. Habitação e Serviços Comunitários', as despesas na Administração Local assumiram o valor mais elevado no ano de 2014, correspondente a 17.224.069.946,92Kz, ocorrendo o menor em 2017 com o valor de 812.476.473,50Kz. No período em análise verificou-se uma média de 4.701.191.441,17Kz (DP=6.247.221.941,45Kz).

No que respeita às despesas inerentes à função '16. Proteção Ambiental', de referir que no período 2013-2018, em média registaram-se 9.716.866.762,50Kz despesas e um desvio padrão de 12.392.294.706,33Kz. O valor mais elevado verificou-se em 2013, com um total de despesas igual a 28.924.097.814,92Kz e o menor aconteceu no ano de 2017 (181.611.729,31Kz).

Para a função '18. Segurança e Ordem Pública', da responsabilidade dos dois níveis de Administração (central e local), os valores registados em média, foram respetivamente, 1.538.200.029,52Kz, com um desvio padrão de 2.040.876.110,77Kz e 352.724.658,77Kz e um desvio padrão de 456.762.347,76Kz, respetivamente. O maior valor atribuído para esta função ocorreu no ano de 2016 cujo valor ascendeu aos 4.777.708.162,98Kz e o menor aconteceu no ano de 2017 com um valor de 4.154.312,99Kz.

Os valores das despesas registados na função '19. Assuntos Económicos' são da responsabilidade de ambos os níveis de Administração (Central e Local). Deste modo, na Administração Central registou-se em média 646.464,43Kz em termos de despesas, com um desvio padrão de 1.583.507,99Kz e na Administração Local uma média de 7.706.294.210,89Kz e um desvio padrão de 6.561.431.631,95Kz. O valor mais elevado de despesas registou-se no ano de 2018 na Administração Local, com 16.07.750.746,19Kz e o menor no valor de 277.285.816,07Kz no ano de 2017.

Por último e relativamente à função '20. Serviços Públicos Gerais', a Administração Central registou em média no período 483.945.711,23Kz de despesa e um desvio padrão de 443.136.381,96Kz. A Administração Local registou em média no período 29.361.183.138,98Kz de despesas e um desvio padrão de 19.465.733.474,52Kz. O ano em que os valores atribuídos forma mais elevados foi o de 2014, no qual a Administração Central e Local registaram em conjunto 54.851.919.821,18Kz de despesas e o ano de 2017 aquele em que foram atribuídos o menor 5.985.211.656,37Kz.

Em termos gerais o ano de 2014 foi aquele em que foram atribuídos maiores valores para as diferentes funções da despesa 176.990.986.237,26Kz e o ano de 2017 aquele em que aconteceu o menor valor atribuído 7.850.099.158,00Kz.

Tabela 23. Despesas por Classificação Funcional – Província de Luanda (valores expressos em unidade monetária Kz).

| Funções | | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Média | Desvio Padrão |
|-------------------------------------|--------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------------|---------------------------|-------------------|-------------------|
| 11. Saúde | Central | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Local | 22 999 803 716,35 | 23 041 938 839,28 | 18 982 569 632,29 | 18 963 627 595,21 | 127 880 769,16 | 22 902 477 676,01 | 17 836 383 038,05 | 8 894 936 939,50 |
| | Total | 22 999 803 716,35 | 23 041 938 839,28 | 18 982 569 632,29 | 18 963 627 595,21 | 127 880 769,16 | 22 902 477 676,01 | | |
| 12. Educação | Central | 2 994 005 400,71 | 3 059 214 236,22 | 2 786 389 217,34 | 2 475 843 156,70 | 0,00 | 0,00 | 1 885 908 668,50 | 1 474 904 421,92 |
| | Local | 75 843 432 946,44 | 41 057 193 854,33 | 66 168 839 912,26 | 60 568 354 269,54 | 453 583 845,56 | 76 137 428 677,34 | 53 371 472 250,91 | 28 950 958 136,38 |
| | Total | 78 837 438 347,15 | 44 116 408 090,55 | 68 955 229 129,60 | 63 044 197 426,24 | 453 583 845,56 | 76 137 428 677,34 | | |
| 13. Proteção Social | Central | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Local | 8 741 129 683,73 | 7 820 726 175,69 | 7 412 800 385,08 | 24 461 731,48 | 5 794 555,00 | 262 734 092,57 | 4 044 607 770,59 | 4 345 969 734,38 |
| | Total | 8 741 129 683,73 | 7 820 726 175,69 | 7 412 800 385,08 | 24 461 731,48 | 5 794 555,00 | 262 734 092,57 | | |
| 15. Habitação Serviços Comunitários | Central | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Local | 4 301 785 832,89 | 17 224 069 946,92 | 2 416 612 229,29 | 1 488 216 230,76 | 812 476 473,50 | 1 963 987 933,66 | 4 701 191 441,17 | 6 247 221 941,45 |
| | Total | 4 301 785 832,89 | 17 224 069 946,92 | 2 416 612 229,29 | 1 488 216 230,76 | 812 476 473,50 | 1 963 987 933,66 | | |
| 16. Proteção Ambiental | Central | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Local | 28 924 097 814,92 | 20 873 060 248,19 | 7 869 293 002,76 | 213 571 089,87 | 181 611 729,31 | 239 566 689,97 | 9 716 866 762,50 | 12 392.294 706,33 |
| | Total | 28 924 097 814,92 | 20 873 060 248,19 | 7 869 293 002,76 | 213 571 089,87 | 181 611 729,31 | 239 566 689,97 | | |
| 18. Segurança e Ordem Pública | Central | 553 345 154,62 | 484 189 157,46 | 3 413 957 702,10 | 4 777 708 162,98 | 0,00 | 0,00 | 1 538 200 029,52 | 2 040 876 110,77 |
| | Local | 847 885 531,68 | 1 000 584 978,31 | 0,00 | 0,00 | 4 154 312,99 | 263 723 129,64 | 352 724 658,77 | 456 762 347,76 |
| | Total | 1 401 230 686,30 | 1 484 774 135,77 | 3 413 957 702,10 | 4 777 708 162,98 | 4 154 312,99 | 263 723 129,64 | | |
| 19. Assuntos Económicos | Central | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 3 878 786,58 | 0,00 | 0,00 | 646 464,43 | 1 583 507,99 |
| | Local | 8 866 650 063,92 | 6 457 623 781,13 | 13 875 734 081,40 | 692 720 776,61 | 277 285 816,07 | 16 067 750 746,19 | 7 706 294 210,89 | 6 561 431 631,95 |
| | Total | 8 866 650 063,92 | 6 457 623 781,13 | 13 875 734 081,40 | 696 599 563,19 | 277 285 816,07 | 16 067 750 746,19 | | |
| 20. Serviços Públicos Gerais | Central | 935 018 871,39 | 609 778 068,32 | 191 644 011,96 | 1 043 527 604,22 | 0,00 | 123 705 711,48 | 483 945 711,23 | 443 136 381,96 |
| | Local | 18 462 425 434,52 | 54 242 141 752,86 | 12 839 827 186,21 | 43 196 453 858,21 | 5 985 211 656,37 | 41 441 038 945,71 | 29 361 183 138,98 | 19 465 733 474,52 |
| | Total | 19 397 444 305,91 | 54 851 919 821,18 | 13 031 471 198,17 | 44 239 981 462,43 | 5 985 211 656,37 | 41 564 744 657,19 | | |
| Total Geral | | 175 099 793 287,19 | 176 990 986 237,26 | 136 118 558 991,11 | 133 696 494 270,02 | 7 850 099 158,00 | 160 375 985 437,71 | | |

Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 3 ilustra as despesas por classificador funcional, no período de 2013 a 2018, na província de Luanda. Como se pode observar as funções '12. Educação' e '20. Serviços Públicos Gerais' são aquelas que, em termos percentuais, têm maior peso na atribuição orçamental.

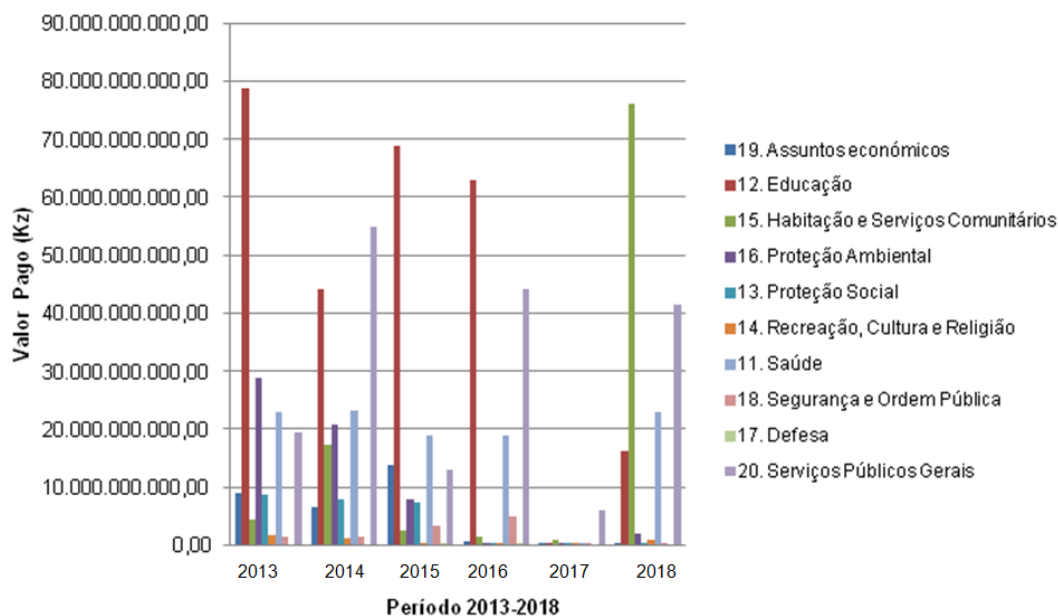


Gráfico 3. Despesa por Classificador Funcional - Província de Luanda.

Fonte: Elaboração própria.

Em suma, pelo que é dado a observar as funções '11. Saúde', '12. Educação' e '20. Serviços Públicos Gerais' são as funções mais relevantes nas despesas provinciais por classificação funcional a nível da Administração. No entanto, em relação à responsabilidade administrativa de atribuição de verbas, esta efetua-se ao nível do poder central e local para as funções '12. Educação', '18. Segurança e Ordem Pública', '19. Assuntos Económicos' e '20. Serviços Públicos Gerais', sendo as restantes da responsabilidade exclusivamente da Administração Local. Para além disso, o maior valor atribuído à globalidade das funções verificou-se no ano de 2014 para as províncias de Benguela e Luanda e, no ano de 2013, para a província da Huíla. Em sentido inverso, o menor valor atribuído à globalidade das funções ocorreu para as três províncias em 2017.

6.3. Diferença entre Valores Aprovados e Efetivamente Pagos

As tabelas seguintes (Tabela 24, 25 e 26) apresentam os valores das despesas aprovados e os efetivamente atribuídos por classificador funcional para as províncias de Benguela, Huíla e Luanda.

De acordo com a Tabela 24, no que concerne à província de Benguela, observa-se que os valores aprovados em todos os orçamentos não correspondem aos valores atribuídos oficialmente nos anos representados. Com exceção das despesas registadas nas funções '12. Educação' nos anos de 2014, 2016 e 2018, '18. Segurança e Ordem Pública' no ano de 2015 e '13. Proteção Social' no ano de 2015, cujos valores oficialmente atribuídos são superiores aos aprovados.

O ano de 2015 é o ano em que se verifica a diferença maior entre os valores globais aprovados em orçamento e os valores globais efetivamente atribuídos, num total de 39.167.201.799,46Kz. Para além disso, os dados permitem referir que a maior parte do orçamento é direcionado para as funções '11. Saúde' e '12. Educação', uma vez que os valores aprovados e atribuídos são significativamente superiores nestas áreas, ou seja, a função '11. Saúde' representa em 2013 (21,83%), em 2014 (19,85%), em 2015 (18,43%), em 2016 (19,85%) e em 2018 (24,09%) do valor global atribuído para cada ano. Por sua vez a função '12. Educação' representa em 2013 (53,88%), em 2014 (47,56%), em 2015 (52,20%), em 2016 (49,78%) e 2018 (48,28%) do valor total atribuído para cada ano. O ano de 2014 foi aquele em que foram atribuídos valores globais de despesas mais elevados, num total de 79.407.800.228,38Kz.

Tabela 24. Diferença entre os Valores de Despesas Aprovados e Atribuídos – Província de Benguela (*valores expressos em unidade monetária Kz*).

| Função | 2013 | | 2014 | | 2015 | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|
| | Valor aprovado | Valor atribuído | Valor aprovado | Valor atribuído | Valor aprovado | Valor atribuído |
| 11. Saúde | 18 942 715 857,00 | 15 829 028 643,44 | 17 831 009 127,00 | 14 635 582 335,87 | 20 441 376 198,00 | 12 031 624 156,82 |
| 12. Educação | 46 757 825 868,00 | 42 206 243 263,34 | 42 722 725 270,00 | 44 687 359 407,32 | 54 901 992 852,00 | 42 748 677 942,65 |
| 13. Proteção Social | 2 432 414 601,00 | 2 475 446 093,75 | 3 293 663 405,00 | 2 828 398 837,44 | 3 310 189 569,00 | 2 927 714 364,74 |
| 14. Recreação, Cultura e Religião | 312 974 350,00 | 217 656 916,20 | 192 000 000,00 | 101 977 293,94 | 229 973 000,00 | 680 000,00 |
| 15. Habitação e Serviços Comunitários | 2 707 000 000,00 | 2 624 973 668,18 | 5 909 334 950,00 | 3 126 188 760,99 | 4 742 757 189,00 | 621 085 737,90 |
| 16. Proteção Ambiental | 3 226 000 000,00 | 1 681 829 433,35 | 4 000 000 000,00 | 2 300 824 525,62 | 2 911 248 000,00 | 203 712 141,00 |
| 18. Segurança e Ordem Pública | 1 156 498 040,00 | 1 112 747 838,54 | 1 050 386 214,00 | 1 127 722 552,20 | 819 966 961,00 | 1 089 327 785,25 |
| 19. Assuntos Económicos | 1 055 337 192,00 | 952 064 169,75 | 2 695 102 921,00 | 1 992 137 323,54 | 3 391 137 459,00 | 13 399 130,86 |
| 20. Serviços Públicos Gerais | 10 197 104 253,00 | 8 749 709 668,34 | 12 126 894 513,00 | 8 607 609 191,46 | 14 431 280 100,00 | 6 337 127 664,31 |
| Total | 86 787 870 161,00 | 75 849 699 694,89 | 89 821 116 400,00 | 79 407 800 228,38 | 105 179 921 328,00 | 66 012 719 528,54 |
| Diferença entre valor aprovado e atribuído | 10 938 170 466,11 | | 10 413 316 171,62 | | 39 167 201 799,46 | |
| Função | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
| | Valor aprovado | Valor atribuído | Valor aprovado | Valor atribuído | Valor aprovado | Valor atribuído |
| 11. Saúde | 15 009 956 969,00 | 12 782 947 637,53 | 0,00 | 0,00 | 19 121 596 001,00 | 13 583 112 316,27 |
| 12. Educação | 37 648 560 565,00 | 39 480 032 650,80 | 0,00 | 0,00 | 38 328 855 640,00 | 41 229 294 527,92 |
| 13. Proteção Social | 148 778 444,00 | 31 592 271,84 | 0,00 | 0,00 | 3 107 944 272,00 | 3 109 333 745,54 |
| 14. Recreação, Cultura e Religião | 276 990 000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 79 499 999,00 | 3 231 737,00 |
| 15. Habitação e Serviços Comunitários | 4 495 118 076,00 | 253 562 393,23 | 578 411 032,00 | 311 651 524,99 | 2 903 388 617,00 | 1 716 792 378,55 |
| 16. Proteção Ambiental | 1 894 008 000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 594 131 478,00 | 430 911 916,56 |
| 18. Segurança e Ordem Pública | 442 713 266,00 | 1 201 963 550,04 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 19. Assuntos Económicos | 2 793 981 472,00 | 0,00 | 26 784 107,00 | 10 064 863,60 | 4 920 482 870,00 | 322 744 877,20 |
| 20. Serviços Públicos Gerais | 12 916 149 413,00 | 9 121 758 203,77 | 11 074 090 040,74 | 2 579 042 003,09 | 10 328 729 608,00 | 5 637 994 228,72 |
| Total | 75 626 256 205,00 | 62 871 856 707,21 | 11 679 285 179,74 | 2 900 758 391,68 | 79 384 628 485,00 | 66 033 415 727,76 |
| Diferença entre valor aprovado e atribuído | 12 754 399 497,79 | | 8 778 526 788,06 | | 13 351 212 757,24 | |

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 25 reflete os dados registados relativos à província da Huíla para o período em análise. Desta forma, observa-se que os valores aprovados em orçamento e posteriormente atribuídos também são, na maioria dos anos, diferentes. Com exceção dos valores afetos às funções '12. Educação', em 2016 (Aprovado 30.268.827.258,00Kz; Atribuído 31.371.825.299,61Kz), '13. Proteção Social' (Aprovado 1.475.788.776,00Kz, Atribuído 1.800.063.983,54Kz) e '15. Habitação e Serviços Comunitários' (Aprovado 2.649.424.453,00Kz, Atribuído 2.960.926.597,94Kz), em 2013, à função '18. Segurança e Ordem Pública', em 2015 e 2016 (Aprovado 399.493.753,00Kz, Atribuído 545.877.931,33Kz, Aprovado 190.929.303,00Kz, Atribuído 532.547.168,87Kz) e à função '20. Serviços Públicos Gerais' em 2014 (Aprovado 30.087.314 493,00Kz, Atribuído 34.459.895.233,75Kz), todas as outras, auferiram um valor atribuído inferior ao disposto e aprovado no orçamento.

O ano 2015 foi aquele em que foi aprovado o orçamento global com valor mais elevado (88.612.299.743,00Kz) quando comparado com os restantes anos. No entanto foi também neste ano que se verificou a diferença mais acentuada entre o valor aprovado pelo orçamento e o valor total efetivamente atribuído (38.689.721.629,92Kz). No entanto, foi no ano 2013 que se atribuíram o maior valor global de kwanzas 64.092.823.483,67Kz. As funções '11. Saúde' e '12. Educação' são também aquelas que auferem os valores mais elevados em todos os anos, exceto em 2017, ano em que unicamente foram atribuídas verbas às áreas funcionais '15. Habitação e Serviços Comunitários' (n=476.342.630,94Kz), '19. Assuntos Económicos' (n=17.173.868,82Kz) e '20. Serviços Públicos Gerais' (n=3.528.723.656,96Kz).

Tabela 25. Diferença entre os Valores de Despesas Aprovados e Atribuídos – Província de Huíla (*valores expressos em unidade monetária Kz*).

| Função | 2013 | | 2014 | | 2015 | |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | Valor aprovado | Valor atribuído | Valor aprovado | Valor atribuído | Valor aprovado | Valor atribuído |
| 11. Saúde | 16 205 907 975,00 | 14 245 774 427,74 | 12 643 923 989,00 | 10 312 077 655,06 | 14 417 903 322,00 | 8 393 488 547,46 |
| 12. Educação | 33 530 242 143,00 | 33 262 441 072,72 | 12 149 313 835,00 | 7 260 558 635,62 | 40 904 318 896,00 | 32 298 328 692,08 |
| 13. Proteção Social | 1 475 788 776,00 | 1 800 063 983,54 | 1 655 041 119,00 | 1 431 940 498,92 | 1 614 053 115,00 | 1 454 555 337,87 |
| 14. Recreação, Cultura e Religião | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 15. Habitação e Serviços Comunitários | 2 649 424 453,00 | 2 960 926 597,94 | 10 459 511 548,00 | 5 892 198 347,41 | 12 237 387 774,00 | 905 509 644,56 |
| 16. Proteção Ambiental | 400 000 000,00 | 395 296 572,56 | 1 301 172 302,00 | 751 610 915,93 | 0,00 | 0,00 |
| 18. Segurança e Ordem Pública | 620 726 158,00 | 606 652 886,11 | 704 412 148,00 | 672 521 877,02 | 399 493 753,00 | 545 877 931,33 |
| 19. Assuntos Económicos | 1 753 812 314,00 | 1 711 008 737,43 | 1 821 008 575,00 | 922 744 572,84 | 3 468 876 278,00 | 94 477 898,68 |
| 20. Serviços Públicos Gerais | 9 941 932 120,00 | 9 110 659 205,63 | 30 087 314 493,00 | 34 459 895 233,75 | 15 570 266 605,00 | 6 199 482 728,04 |
| Total | 66 577 833 939,00 | 64 092 823 483,67 | 70 821 698 009,00 | 61 703 547 736,55 | 88 612 299 743,00 | 49 922 578 113,08 |
| Diferença entre valor aprovado e atribuído | 2 485 010 455,33 | | 9 118 150 272,45 | | 38 689 721 629,92 | |
| Função | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
| | Valor aprovado | Valor atribuído | Valor aprovado | Valor atribuído | Valor aprovado | Valor atribuído |
| 11. Saúde | 11 722 453 781,00 | 7 434 375 300,65 | 0,00 | 0,00 | 11 651 384 160,00 | 9 488 302 004,12 |
| 12. Educação | 30 268 827 258,00 | 31 371 825 299,61 | 0,00 | 0,00 | 40 045 794 270,00 | 35 206 635 614,24 |
| 13. Proteção Social | 1 476 686 711,00 | 1 405 139 327,04 | 0,00 | 0,00 | 1 651 462 783,00 | 1 593 576 856,33 |
| 14. Recreação, Cultura e Religião | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 15. Habitação e Serviços Comunitários | 7 526 777 590,00 | 163 542 481,13 | 820 958 889,00 | 476 342 630,94 | 4 433 797 818,00 | 2 689 961 279,08 |
| 16. Proteção Ambiental | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 18. Segurança e Ordem Pública | 190 929 303,00 | 532 547 168,87 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 19. Assuntos Económicos | 167 159 674,00 | 0,00 | 25 992 094,00 | 17 173 868,82 | 1 823 327 159,00 | 377 833 792,90 |
| 20. Serviços Públicos Gerais | 9 698 519 818,00 | 6 272 353 673,18 | 5 178 455 971,00 | 3 528 723 656,96 | 7 148 804 304,00 | 6 253 727 535,46 |
| Total | 61 078 167 282,00 | 47 201 316 986,59 | 6 025 406 954,00 | 4 022 240 156,72 | 66 754 570 494,00 | 55 610 037 082,13 |
| Diferença entre valor aprovado e atribuído | 13 876 850 295,41 | | 2 003 166 797,28 | | 11 144 533 411,87 | |

Fonte: Elaboração própria.

Por último, na Tabela 26 apresentam-se os resultados verificados no período compreendido entre 2013 e 2018 na província de Luanda.

Nesta província, 2014 foi o ano em que foi atribuído o maior valor global de kwanzas para satisfazer a realização de despesas nas diferentes funções (n=176.990.986.237,26Kz). No ano de 2015 verificou-se que a aprovação global de verbas mais elevada (316.713.788.197,99Kz). Foi também neste ano que se verificou a maior diferença (180.595.229.206,88Kz) entre as verbas aprovadas e as efetivamente atribuídas (136.118.558.991,11Kz).

O ano de 2017 foi o ano em que as verbas atribuídas registaram valor mais reduzido face aos restantes anos (7.850.099.158,00Kz).

Para além disso, as verbas aprovadas em orçamento em todos os anos são sempre superiores às que realmente são atribuídas, com exceção das funções '11. Saúde' (Aprovado 22.892.833.834,00Kz, Atribuído 22.999.803.716,35Kz), '13. Proteção Social' (Aprovado 8.102.668.611,00Kz, Atribuído 8.741.129.683,73Kz) e '14. Recreação, Cultura e Religião' (Aprovado 969.572.740,00Kz, Atribuído 1.630.212.836,02Kz) no ano de 2013. O mesmo sucede em 2014, nas funções '20. Serviços Públicos Gerais' (Aprovado 50.552.182.013,00Kz, Atribuído 54.851.919.821,18Kz). Também se verifica situação similar na função '19. Assuntos Económicos' (Aprovado 8.092.409.468,00Kz, Atribuído 13.875.734.081,40Kz) no ano de 2015, nas funções '18. Segurança e Ordem Pública' (Aprovado 3.020.331.160,00Kz, Atribuído 4.777.708.162,98Kz) e na função '20. Serviços Públicos Gerais' (Aprovado 42.472.418.478,00Kz, Atribuído 44.239.981.462,43Kz) em 2016 e ainda nas funções '12. Educação' (Aprovado 72.891.091.504,00Kz, Atribuído 76.137.428.677,34Kz) e '19. Assuntos Económicos' (Aprovado 11.202.011.076,00Kz, Atribuído 16.067.750.746,19Kz) em 2018.

Tabela 26. Diferença entre os Valores de Despesas Aprovados e Atribuídos – Província de Luanda (*valores expressos em unidade monetária Kz*).

| Função | 2013 | | 2014 | | 2015 | |
|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | Valor aprovado | Valor atribuído | Valor aprovado | Valor atribuído | Valor aprovado | Valor atribuído |
| 11. Saúde | 22 892 833 834,00 | 22 999 803 716,35 | 28 117 940 622,00 | 23 041 938 839,28 | 43 470 975 196,00 | 18 982 569 632,29 |
| 12. Educação | 81 455 799 350,00 | 78 837 438 347,15 | 49 088 070 796,00 | 44 116 408 090,55 | 104 550 113 735,00 | 68 955 229 129,60 |
| 13. Proteção Social | 8 102 668 611,00 | 8 741 129 683,73 | 9 438 661 302,00 | 7 820 726 175,69 | 10 231 431 151,00 | 7 412 800 385,08 |
| 14. Recreação, Cultura e Religião | 969 572 740,00 | 1 630 212 836,02 | 1 278 600 572,00 | 1 120 465 198,55 | 2 183 215 027,00 | 85 857 775,00 |
| 15. Habitação e Serviços Comunitários | 6 291 757 231,00 | 4 301 785 832,89 | 28 542 950 039,00 | 17 224 069 946,92 | 27 934 570 466,00 | 2 416 612 229,29 |
| 16. Proteção Ambiental | 66 932 510 741,00 | 28 924 097 814,92 | 27 505 603 762,00 | 20 873 060 248,19 | 26 436 315 778,00 | 7 869 293 002,76 |
| 18. Segurança e Ordem Pública | 1 527 681 911,00 | 1 401 230 686,30 | 1 859 209 074,00 | 1 484 774 135,77 | 7 111 866 830,00 | 3 413 957 702,10 |
| 19. Assuntos Económicos | 11 878 990 644,00 | 8 866 650 063,92 | 12 035 621 669,00 | 6 457 623 781,13 | 8 092 409 468,00 | 13 875 734 081,40 |
| 20. Serviços Públicos Gerais | 35 594 017 204,00 | 19 397 444 305,91 | 50 552 182 013,00 | 54 851 919 821,18 | 86 639 540 546,99 | 13 031 471 198,17 |
| Total | 235 645 832 266,00 | 175 099 793 287,19 | 208 418 839 849,00 | 176 990 986 237,26 | 316 713 788 197,99 | 136 118 558 991,11 |
| Diferença entre valor aprovado e atribuído | 60 546 038 978,81 | | 31 427 853 611,74 | | 180 595 229 206,88 | |
| Função | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
| | Valor aprovado | Valor atribuído | Valor aprovado | Valor atribuído | Valor aprovado | Valor atribuído |
| 11. Saúde | 25 838 773 690,00 | 18 963 627 595,21 | 723 983 307,00 | 127 880 769,16 | 30 372 341 477,00 | 22 902 477 676,01 |
| 12. Educação | 66 270 663 744,00 | 63 044 197 426,24 | 1 060 486 901,00 | 453 583 845,56 | 72 891 091 504,00 | 76 137 428 677,34 |
| 13. Proteção Social | 132 410 032,00 | 24 461 731,48 | 26 109 582,00 | 5 794 555,00 | 374 978 894,00 | 262 734 092,57 |
| 14. Recreação, Cultura e Religião | 185 110 946,00 | 139 014 326,86 | 32 194 000,00 | 2 100 000,00 | 2 650 557 854,00 | 973 571 835,14 |
| 15. Habitação e Serviços Comunitários | 15 357 067 380,00 | 1 488 216 230,76 | 2 517 485 152,00 | 812 476 473,54 | 12 792 316 504,00 | 1 963 987 933,66 |
| 16. Proteção Ambiental | 4 114 088 877,00 | 213 571 089,87 | 471 430 977,00 | 181 611 729,31 | 1 314 375 815,00 | 239 566 689,97 |
| 18. Segurança e Ordem Pública | 3 020 331 160,00 | 4 777 708 162,98 | 51 896 666,00 | 4 154 312,99 | 901 612 783,00 | 263 723 129,64 |
| 19. Assuntos Económicos | 9 233 974 448,00 | 696 599 563,19 | 1 462 636 521,00 | 277 285 816,07 | 11 202 011 076,00 | 16 067 750 746,19 |
| 20. Serviços Públicos Gerais | 42 472 418 478,00 | 44 239 981 462,43 | 9 326 325 526,00 | 5 985 211 656,37 | 55 696 282 356,00 | 41 441 038 945,71 |
| Total | 166 728 957 191,00 | 133 696 494 270,02 | 15 672 548 632,00 | 7 850 099 158,00 | 188 195 568 263,00 | 160 252 279 726,23 |
| Diferença entre valor aprovado e atribuído | 33 032 462 920,98 | | 7 822 449 474,00 | | 27 943 288 536,77 | |

Fonte: Elaboração própria.

Nas Tabelas 27 e 28 estão apresentados os valores globais, por função e totais, aprovados e efetivamente atribuídos às três províncias objeto de estudo.

Da sua observação verifica-se que o maior valor orçamental aprovado para as três províncias ocorreu em 2015. Por conseguinte para a província de Benguela foram aprovados 105.179.921.328,00Kz e atribuídos 66.012.719.528,54 (≠39.167.201.799,46Kz), para a província da Huíla foram aprovados 88.612.299.743,00Kz e atribuídos 49.922.578.113,08 (≠38.689.721.629,92Kz) e para a província de Luanda foram aprovados 316.713.788.197,99Kz e atribuídos 136.118.558.991,11Kz (≠180.595.229.206,88Kz). No entanto se observadas as diferenças entre os valores orçamentais aprovados e efetivamente atribuídas, 2013 foi o ano em que a província da Huíla recebeu o valor (64.092.823.483,67Kz) mais elevado atribuído para o período em estudo, ao passo que no ano de 2014 às províncias de Benguela e a de Luanda foram atribuídos o maior valor 79.407.800.228,38Kz e 176.990.986.237,26Kz, respetivamente, no sexénio em estudo. O valor orçamental mais baixo aprovado e efetivamente atribuído para as três províncias ocorreu em 2017, assim, para a província de Benguela foram aprovados 11.679.285.179,74Kz e foram atribuídos 2.900.758.391,68Kz (≠8.778.526.788,06Kz), na província da Huíla foram aprovados 6.025.406.954,00Kz e atribuídos 4.022.240.156,72Kz (≠2.003.166.797,28Kz) e na província de Luanda foram aprovados 15.672.548.632,00Kz e atribuídos 7.850.099.158,00Kz (≠7.822.449.474,00Kz).

Tabela 27. Diferença entre os Valores de Despesas Aprovados e Atribuídos nas Províncias de Benguela, Huíla e Luanda nos anos 2013, 2014 e 2015
(valores expressos em unidade monetária Kz).

| Função | Província | 2013 | | 2014 | | 2015 | |
|---|-----------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | Valor aprovado | Valor atribuído | Valor aprovado | Valor atribuído | Valor aprovado | Valor atribuído |
| 11. Saúde | Benguela | 18 942 715 857,00 | 15 829 028 643,44 | 17 831 009 127,00 | 14 635 582 335,87 | 20 441 376 198,00 | 12 031 624 156,82 |
| | Huíla | 16 205 907 975,00 | 14 245 774 427,74 | 12 643 923 989,00 | 10 312 077 655,06 | 14 417 903 322,00 | 8 393 488 547,46 |
| | Luanda | 22 892 833 834,00 | 22 999 803 716,35 | 28 117 940 622,00 | 23 041 938 839,28 | 43 470 975 196,00 | 18 982 569 632,29 |
| 12. Educação | Benguela | 46 757 825 868,00 | 42 206 243 263,34 | 42 722 725 270,00 | 44 687 359 407,32 | 54 901 992 852,00 | 42 748 677 942,65 |
| | Huíla | 33 530 242 143,00 | 33 262 441 072,72 | 12 149 313 835,00 | 7 260 558 635,62 | 40 904 318 896,00 | 32 298 328 692,08 |
| | Luanda | 81 455 799 350,00 | 78 837 438 347,15 | 49 088 070 796,00 | 44 116 408 090,55 | 104 550 113 735,00 | 68 955 229 129,60 |
| 13. Proteção Social | Benguela | 2 432 414 601,00 | 2 475 446 093,75 | 3 293 663 405,00 | 2 828 398 837,44 | 3 310 189 569,00 | 2 927 714 364,74 |
| | Huíla | 1 475 788 776,00 | 1 800 063 983,54 | 1 655 041 119,00 | 1 431 940 498,92 | 1 614 053 115,00 | 1 454 555 337,87 |
| | Luanda | 8 102 668 611,00 | 8 741 129 683,73 | 9 438 661 302,00 | 7 820 726 175,69 | 10 231 431 151,00 | 7 412 800 385,08 |
| 14. Recreação, Cultura e Religião | Benguela | 312 974 350,00 | 217 656 916,20 | 192 000 000,00 | 101 977 293,94 | 229 973 000,00 | 680 000,00 |
| | Huíla | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Luanda | 969 572 740,00 | 1 630 212 836,02 | 1 278 600 572,00 | 1 120 465 198,55 | 2 183 215 027,00 | 85 857 775,00 |
| 15. Habitação e Serviços Comunitários | Benguela | 2 707 000 000,00 | 2 624 973 668,18 | 5 909 334 950,00 | 3 126 188 760,99 | 4 742 757 189,00 | 621 085 737,90 |
| | Huíla | 2 649 424 453,00 | 2 960 926 597,94 | 10 459 511 548,00 | 5 892 198 347,41 | 12 237 387 774,00 | 905 509 644,56 |
| | Luanda | 6 291 757 231,00 | 4 301 785 832,89 | 28 542 950 039,00 | 17 224 069 946,92 | 27 934 570 466,00 | 2 416 612 229,29 |
| 16. Proteção Ambiental | Benguela | 3 226 000 000,00 | 1 681 829 433,35 | 4 000 000 000,00 | 2 300 824 525,62 | 2 911 248 000,00 | 203 712 141,00 |
| | Huíla | 400 000 000,00 | 395 296 572,56 | 1 301 172 302,00 | 751 610 915,93 | 0,00 | 0,00 |
| | Luanda | 66 932 510 741,00 | 28 924 097 814,92 | 27 505 603 762,00 | 20 873 060 248,19 | 26 436 315 778,00 | 7 869 293 002,76 |
| 18. Segurança e Ordem Pública | Benguela | 1 156 498 040,00 | 1 112 747 838,54 | 1 050 386 214,00 | 1 127 722 552,20 | 819 966 961,00 | 1 089 327 785,25 |
| | Huíla | 620 726 158,00 | 606 652 886,11 | 704 412 148,00 | 672 521 877,02 | 399 493 753,00 | 545 877 931,33 |
| | Luanda | 1 527 681 911,00 | 1 401 230 686,30 | 1 859 209 074,00 | 1 484 774 135,77 | 7 111 866 830,00 | 3 413 957 702,10 |
| 19. Assuntos Económicos | Benguela | 1 055 337 192,00 | 952 064 169,75 | 2 695 102 921,00 | 1 992 137 323,54 | 3 391 137 459,00 | 13 399 130,86 |
| | Huíla | 1 753 812 314,00 | 1 711 008 737,43 | 1 821 008 575,00 | 922 744 572,84 | 3 468 876 278,00 | 94 477 898,68 |
| | Luanda | 11 878 990 644,00 | 8 866 650 063,92 | 12 035 621 669,00 | 6 457 623 781,13 | 8 092 409 468,00 | 13 875 734 081,40 |
| 20. Serviços Públicos Gerais | Benguela | 10 197 104 253,00 | 8 749 709 668,34 | 12 126 894 513,00 | 8 607 609 191,46 | 14 431 280 100,00 | 6 337 127 664,31 |
| | Huíla | 9 941 932 120,00 | 9 110 659 205,63 | 30 087 314 493,00 | 34 459 895 233,75 | 15 570 266 605,00 | 6 199 482 728,04 |
| | Luanda | 35 594 017 204,00 | 19 397 444 305,91 | 50 552 182 013,00 | 54 851 919 821,18 | 86 639 540 546,99 | 13 031 471 198,17 |
| Total Benguela | | 86 787 870 161,00 | 75 849 699 694,89 | 89 821 116 400,00 | 79 407 800 228,38 | 105 179 921 328,00 | 66 012 719 528,54 |
| Diferença entre valor aprovado e atribuído | | 10 938 170 466,11 | | 10 413 316 171,62 | | 39 167 201 799,46 | |
| Total Huíla | | 66 577 833 939,00 | 64 092 823 483,67 | 70 821 698 009,00 | 61 703 547 736,55 | 88 612 299 743,00 | 49 922 578 113,08 |
| Diferença entre valor aprovado e atribuído | | 2 485 010 455,33 | | 9 118 150 272,45 | | 38 689 721 629,92 | |
| Total Luanda | | 235 645 832 266,00 | 175 099 793 287,19 | 208 418 839 849,00 | 176 990 986 237,26 | 316 713 788 197,99 | 136 118 558 991,11 |
| Diferença entre valor aprovado e atribuído | | 60 546 038 978,81 | | 31 427 853 611,74 | | 180 595 229 206,88 | |

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 28. Diferença entre os Valores de Despesas Aprovados e Atribuídos nas Províncias de Benguela, Huíla e Luanda nos anos 2016, 2017 e 2018

(valores expressos em unidade monetária Kz).

| Função | Província | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
|---|-----------|---------------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | Valor aprovado | Valor atribuído | Valor aprovado | Valor atribuído | Valor aprovado | Valor atribuído |
| 11. Saúde | Benguela | 15 009 956 969,00 | 12 782 947 637,53 | 0,00 | 0,00 | 19 121 596 001,00 | 13 583 112 316,27 |
| | Huíla | 11 722 453 781,00 | 7 434 375 300,65 | 0,00 | 0,00 | 11 651 384 160,00 | 9 488 302 004,12 |
| | Luanda | 25 838 773 690,00 | 18 963 627 595,21 | 723 983 307,00 | 127 880 769,16 | 30 372 341 477,00 | 22 902 477 676,01 |
| 12. Educação | Benguela | 37 648 560 565,00 | 39 480 032 650,80 | 0,00 | 0,00 | 38 328 855 640,00 | 41 229 294 527,92 |
| | Huíla | 30 268 827 258,00 | 31 371 825 299,61 | 0,00 | 0,00 | 40 045 794 270,00 | 35 206 635 614,24 |
| | Luanda | 66 270 663 744,00 | 63 044 197 426,24 | 1 060 486 901,00 | 453 583 845,56 | 72 891 091 504,00 | 76 137 428 677,34 |
| 13. Proteção Social | Benguela | 148 778 444,00 | 31 592 271,84 | 0,00 | 0,00 | 3 107 944 272,00 | 3 109 333 745,54 |
| | Huíla | 1 476 686 711,00 | 1 405 139 327,04 | 0,00 | 0,00 | 1 651 462 783,00 | 1 593 576 856,33 |
| | Luanda | 132 410 032,00 | 24 461 731,48 | 26 109 582,00 | 5 794 555,00 | 374 978 894,00 | 262 734 092,57 |
| 14. Recreação, Cultura e Religião | Benguela | 276 990 000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 79 499 999,00 | 3 231 737,00 |
| | Huíla | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Luanda | 185 110 946,00 | 139 014 326,86 | 32 194 000,00 | 2 100 000,00 | 2 650 557 854,00 | 973 571 835,14 |
| 15. Habitação e Serviços Comunitários | Benguela | 4 495 118 076,00 | 253 562 393,23 | 578 411 032,00 | 311 651 524,99 | 2 903 388 617,00 | 1 716 792 378,55 |
| | Huíla | 7 526 777 590,00 | 163 542 481,13 | 820 958 889,00 | 476 342 630,94 | 4 433 797 818,00 | 2 689 961 279,08 |
| | Luanda | 15 357 067 380,00 | 1 488 216 230,76 | 2 517 485 152,00 | 812 476 473,54 | 12 792 316 504,00 | 1 963 987 933,66 |
| 16. Proteção Ambiental | Benguela | 1 894 008 000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 594 131 478,00 | 430 911 916,56 |
| | Huíla | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Luanda | 4 114 088 877,00 | 213 571 089,87 | 471 430 977,00 | 181 611 729,31 | 1 314 375 815,00 | 239 566 689,97 |
| 18. Segurança e Ordem Pública | Benguela | 442 713 266,00 | 1 201 963 550,04 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Huíla | 190 929 303,00 | 532 547 168,87 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Luanda | 3 020 331 160,00 | 4 777 708 162,98 | 51 896 666,00 | 4 154 312,99 | 901 612 783,00 | 263 723 129,64 |
| 19. Assuntos Económicos | Benguela | 2 793 981 472,00 | 0,00 | 26 784 107,00 | 10 064 863,60 | 4 920 482 870,00 | 322 744 877,20 |
| | Huíla | 167 159 674,00 | 0,00 | 25 992 094,00 | 17 173 868,82 | 1 823 327 159,00 | 377 833 792,90 |
| | Luanda | 9 233 974 448,00 | 696 599 563,19 | 1 462 636 521,00 | 277 285 816,07 | 11 202 011 076,00 | 16 067 750 746,19 |
| 20. Serviços Públicos Gerais | Benguela | 12 916 149 413,00 | 9 121 758 203,77 | 11 074 090 040,74 | 2 579 042 003,09 | 10 328 729 608,00 | 5 637 994 228,72 |
| | Huíla | 9 698 519 818,00 | 6 272 353 673,18 | 5 178 455 971,00 | 3 528 723 656,96 | 7 148 804 304,00 | 6 253 727 535,46 |
| | Luanda | 42 472 418 478,00 | 44 239 981 462,43 | 9 326 325 526,00 | 5 985 211 656,37 | 55 696 282 356,00 | 41 441 038 945,71 |
| Total Benguela | | 75 626 256 205,00 | 62 871 856 707,21 | 11 679 285 179,74 | 2 900 758 391,68 | 79 384 628 485,00 | 66 033 415 727,76 |
| Diferença entre valor aprovado e atribuído | | 12 754 399 497,79 | | 8 778 526 788,06 | | 13 351 212 757,24 | |
| Total Huíla | | 61 078 167 282,00 | 47 201 316 986,59 | 6 025 406 954,00 | 4 022 240 156,72 | 66 754 570 494,00 | 55 610 037 082,13 |
| Diferença entre valor aprovado e atribuído | | 13 876 850 295,41 | | 2 003 166 797,28 | | 11 144 533 411,87 | |
| Total Luanda | | 166 728 957 191,00 | 133 696 494 270,02 | 15 672 548 632,00 | 7 850 099 158,00 | 188 195 568 263,00 | 160 252 279 726,23 |
| Diferença entre valor aprovado e atribuído | | 33 032 462 920,98 | | 7 822 449 474,00 | | 27 43 288 536,77 | |

Fonte: Elaboração própria.

No Gráfico 4 estão representadas as despesas globais em percentagem por classificador funcional, com maior grau de relevância na atribuição dos valores orçamentais. Como se pode observar, as funções '12. Educação' (43%), '20. Serviços Públicos Gerais' (20%) e '11.Saúde' (16%) são as funções que, em termos percentuais, têm maior peso nessa atribuição.

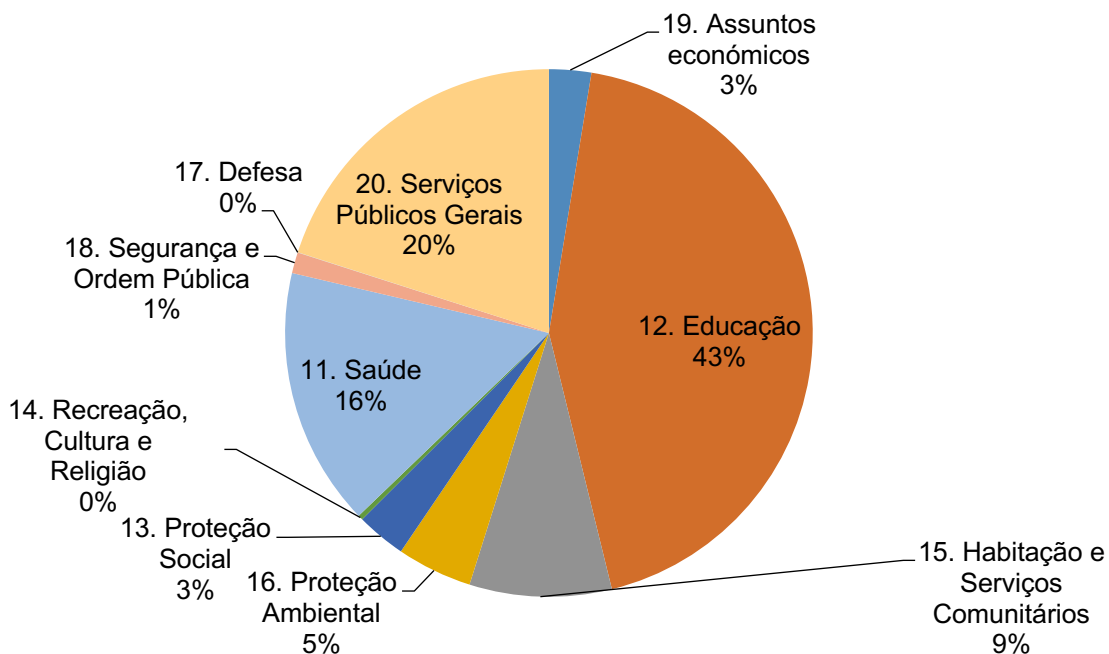


Gráfico 4. Grau de Relevância dos Classificadores Funcionais.

Fonte: Elaboração própria.

Em suma, pelo que é dado a observar dos valores encontrados, verifica-se que os valores das despesas aprovados são superiores aos efetivamente atribuídos por classificador funcional para as províncias de Benguela, Huíla e Luanda, com algumas exceções, nomeadamente na função '12. Educação', '13. Proteção social' e '20. Serviços Públicos Gerais' nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016 nas três províncias. Por sua vez, o ano de 2015 foi o que apresentou maiores diferenças entre os valores aprovados às diversas funções e os valores verdadeiramente atribuídos. Em termos gerais as funções '12. Educação', '20. Serviços Públicos Gerais' e '11. Saúde' são as que dispõem de maiores valores dos totais atribuídos.

6.4. Encargo Percentual das Despesas

Na Tabela 29 apresenta-se o encargo das diferentes funções no valor do orçamento atribuído do período compreendido entre 2013 e 2018 na província de Benguela. A função '12. Educação' foi a que registou o maior número de verbas (50,32%) atribuídas. Em sentido inverso à função '14. Recreação e Cultura' foram atribuídas 0,70% das verbas.

Tabela 29. Percentagem das Diferentes Áreas Funcionais no Orçamento Atribuído – Província de Benguela.

| Funções | Ano | Orçamento Total Atribuído | Verba Atribuída para a Área Funcional | % | Média (%) |
|--|------|---------------------------|---------------------------------------|-------|-----------|
| 11. Saúde | 2013 | 75 849 699 694,89 | 15 829 028 643,44 | 20,87 | 16,40 |
| | 2014 | 79 407 800 228,38 | 14 635 582 335,87 | 18,43 | |
| | 2015 | 66 012 719 528,54 | 12 031 624 156,82 | 18,22 | |
| | 2016 | 62 871 856 707,21 | 12 782 947 637,53 | 20,33 | |
| | 2017 | 2 900 758 391,68 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2018 | 66 033 415 727,76 | 13 583 112 316,27 | 20,57 | |
| 12. Educação | 2013 | 75 849 699 694,89 | 42 206 243 263,34 | 55,64 | 50,32 |
| | 2014 | 79 407 800 228,38 | 44 687 359 407,32 | 56,28 | |
| | 2015 | 66 012 719 528,54 | 42 748 677 942,65 | 64,76 | |
| | 2016 | 62 871 856 707,21 | 39 480 032 650,80 | 62,79 | |
| | 2017 | 2 900 758 391,68 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2018 | 66 033 415 727,76 | 41 229 294 527,92 | 62,44 | |
| 13. Proteção Social | 2013 | 75 849 699 694,89 | 2 475 446 093,75 | 3,26 | 2,67 |
| | 2014 | 79 407 800 228,38 | 2 828 398 837,44 | 3,56 | |
| | 2015 | 66 012 719 528,54 | 2 927 714 364,74 | 4,44 | |
| | 2016 | 62 871 856 707,21 | 31 592 271,84 | 0,05 | |
| | 2017 | 2 900 758 391,68 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2018 | 66 033 415 727,76 | 3 109 333 745,54 | 4,71 | |
| 14. Recreação e Cultura | 2013 | 75 849 699 694,89 | 217 656 916,20 | 0,29 | 0,70 |
| | 2014 | 79 407 800 228,38 | 101 977 293,94 | 0,13 | |
| | 2015 | 66 012 719 528,54 | 680 000,00 | 0,001 | |
| | 2016 | 62 871 856 707,21 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2017 | 2 900 758 391,68 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2018 | 66 033 415 727,76 | 3 231 737,00 | 0,005 | |
| 15. Habitação e Serviços Comunitários | 2013 | 75 849 699 694,89 | 2 624 973 668,18 | 3,46 | 3,68 |
| | 2014 | 79 407 800 228,38 | 3 126 188 760,99 | 3,94 | |
| | 2015 | 66 012 719 528,54 | 621 085 737,90 | 0,94 | |
| | 2016 | 62 871 856 707,21 | 253 562 393,23 | 0,40 | |
| | 2017 | 2 900 758 391,68 | 311 651 524,99 | 10,74 | |
| | 2018 | 66 033 415 727,76 | 1 716 792 378,55 | 2,60 | |
| 16. Proteção Ambiental | 2013 | 75 849 699 694,89 | 1 681 829 433,35 | 2,22 | 1,01 |
| | 2014 | 79 407 800 228,38 | 2 300 824 525,62 | 2,90 | |
| | 2015 | 66 012 719 528,54 | 203 712 141,00 | 0,31 | |
| | 2016 | 62 871 856 707,21 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2017 | 2 900 758 391,68 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2018 | 66 033 415 727,76 | 430 911 916,56 | 0,65 | |
| 18. Segurança e Ordem Pública | 2013 | 75 849 699 694,89 | 1 112 747 838,54 | 1,47 | 1,07 |
| | 2014 | 79 407 800 228,38 | 1 127 722 552,20 | 1,42 | |
| | 2015 | 66 012 719 528,54 | 1 089 327 785,25 | 1,65 | |
| | 2016 | 62 871 856 707,21 | 1 201 963 550,04 | 1,91 | |
| | 2017 | 2 900 758 391,68 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2018 | 66 033 415 727,76 | 0,00 | 0,00 | |
| 19. Assuntos Económicos | 2013 | 75 849 699 694,89 | 952 064 169,75 | 1,26 | 0,77 |
| | 2014 | 79 407 800 228,38 | 1 992 137 323,54 | 2,51 | |
| | 2015 | 66 012 719 528,54 | 13 399 130,86 | 0,02 | |
| | 2016 | 62 871 856 707,21 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2017 | 2 900 758 391,68 | 10 064 863,60 | 0,35 | |
| | 2018 | 66 033 415 727,76 | 322 744 877,20 | 0,49 | |
| 20. Serviços Públicos Gerais | 2013 | 75 849 699 694,89 | 8 749 709 668,34 | 11,54 | 23,99 |
| | 2014 | 79 407 800 228,38 | 8 607 609 191,46 | 10,84 | |
| | 2015 | 66 012 719 528,54 | 6 337 127 664,31 | 9,60 | |
| | 2016 | 62 871 856 707,21 | 9 121 758 203,77 | 14,51 | |
| | 2017 | 2 900 758 391,68 | 2 579 042 003,09 | 88,91 | |
| | 2018 | 66 033 415 727,76 | 5 637 994 228,72 | 8,54 | |

Fonte: Elaboração própria.

Na Tabela 30 apresentam-se os encargos relativos às áreas funcionais face ao orçamento atribuído na província da Huíla. Assim, as funções '12. Educação' (M=43,02%) e '20. Serviços Públicos Gerais' (M=32,46%) são as áreas funcionais, em termos proporcionais, que implicam

maior encargo no orçamento. Em sentido inverso a função '16. Proteção Ambiental' (M=0,31%) é a que apresenta menores encargos orçamentais.

Tabela 30. Percentagem das Diferentes Áreas Funcionais no Orçamento Atribuído – Província da Huíla.

| Área funcional | Ano | Orçamento Total Atribuído | Verba Atribuída para a Área Funcional | % | Média (%) |
|---------------------------------------|------|---------------------------|---------------------------------------|-------|-----------|
| 11. Saúde | 2013 | 64 092 823 483,67 | 14 245 774 427,74 | 22,23 | 14,76 |
| | 2014 | 61 703 547 736,55 | 10 312 077 655,06 | 16,71 | |
| | 2015 | 49 922 578 113,08 | 8 393 488 547,46 | 16,81 | |
| | 2016 | 47 201 316 986,59 | 7 434 375 300,65 | 15,75 | |
| | 2017 | 4 022 240 156,72 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2018 | 55 610 037 082,13 | 9 488 302 004,12 | 17,06 | |
| 12. Educação | 2013 | 64 092 823 483,67 | 33 262 441 072,72 | 51,90 | 43,02 |
| | 2014 | 61 703 547 736,55 | 7 260 558 635,62 | 11,77 | |
| | 2015 | 49 922 578 113,08 | 32 298 328 692,08 | 64,70 | |
| | 2016 | 47 201 316 986,59 | 31 371 825 299,61 | 66,46 | |
| | 2017 | 4 022 240 156,72 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2018 | 55 610 037 082,13 | 35 206 635 614,24 | 63,31 | |
| 13. Proteção Social | 2013 | 64 092 823 483,67 | 1 800 063 983,54 | 2,81 | 2,31 |
| | 2014 | 61 703 547 736,55 | 1 431 940 498,92 | 2,32 | |
| | 2015 | 49 922 578 113,08 | 1 454 555 337,87 | 2,91 | |
| | 2016 | 47 201 316 986,59 | 1 405 139 327,04 | 2,98 | |
| | 2017 | 4 022 240 156,72 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2018 | 55 610 037 082,13 | 1 593 576 856,33 | 2,87 | |
| 14. Recreação e Cultura | 2013 | 64 092 823 483,67 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 2014 | 61 703 547 736,55 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2015 | 49 922 578 113,08 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2016 | 47 201 316 986,59 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2017 | 4 022 240 156,72 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2018 | 55 610 037 082,13 | 0,00 | 0,00 | |
| 15. Habitação e Serviços Comunitários | 2013 | 64 092 823 483,67 | 2 960 926 597,94 | 4,62 | 5,50 |
| | 2014 | 61 703 547 736,55 | 5 892 198 347,41 | 9,55 | |
| | 2015 | 49 922 578 113,08 | 905 509 644,56 | 1,81 | |
| | 2016 | 47 201 316 986,59 | 163 542 481,13 | 0,35 | |
| | 2017 | 4 022 240 156,72 | 476 342 630,94 | 11,84 | |
| | 2018 | 55 610 037 082,13 | 2 689 961 279,08 | 4,84 | |
| 16. Proteção Ambiental | 2013 | 64 092 823 483,67 | 395 296 572,56 | 0,62 | 0,31 |
| | 2014 | 61 703 547 736,55 | 751 610 915,93 | 1,22 | |
| | 2015 | 49 922 578 113,08 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2016 | 47 201 316 986,59 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2017 | 4 022 240 156,72 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2018 | 55 610 037 082,13 | 0,00 | 0,00 | |
| 18. Segurança e Ordem Pública | 2013 | 64 092 823 483,67 | 606 652 886,11 | 0,95 | 0,71 |
| | 2014 | 61 703 547 736,55 | 672 521 877,02 | 1,09 | |
| | 2015 | 49 922 578 113,08 | 545 877 931,33 | 1,09 | |
| | 2016 | 47 201 316 986,59 | 532 547 168,87 | 1,13 | |
| | 2017 | 4 022 240 156,72 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2018 | 55 610 037 082,13 | 0,00 | 0,00 | |
| 19. Assuntos Económicos | 2013 | 64 092 823 483,67 | 1 711 008 737,43 | 2,67 | 0,91 |
| | 2014 | 61 703 547 736,55 | 922 744 572,84 | 1,50 | |
| | 2015 | 49 922 578 113,08 | 94 477 898,68 | 0,19 | |
| | 2016 | 47 201 316 986,59 | 0,00 | 0,00 | |
| | 2017 | 4 022 240 156,72 | 17 173 868,82 | 0,43 | |
| | 2018 | 55 610 037 082,13 | 377 833 792,90 | 0,68 | |
| 20. Serviços Públicos Gerais | 2013 | 64 092 823 483,67 | 9 110 659 205,63 | 14,21 | 32,46 |
| | 2014 | 61 703 547 736,55 | 34 459 895 233,75 | 55,85 | |
| | 2015 | 49 922 578 113,08 | 6 199 482 728,04 | 12,42 | |
| | 2016 | 47 201 316 986,59 | 6 272 353 673,18 | 13,29 | |
| | 2017 | 4 022 240 156,72 | 3 528 723 656,96 | 87,73 | |
| | 2018 | 55 610 037 082,13 | 6 253 727 535,46 | 11,25 | |

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 31 reflete os encargos das diferentes áreas funcionais nos orçamentos da província de Luanda. Pelo que é dado a observar as funções '12. Educação' e '20. Serviços Públicos Gerais' são as áreas funcionais que exigem maiores encargos orçamentais, M=36,84% e M=31,14% respetivamente, em contraciclo com a função '14. Recreação e Cultura' que exige M=0,39%.

Tabela 31. Percentagem das Diferentes Áreas Funcionais no Orçamento Atribuído Província de Luanda.

| Área funcional | Ano | Orçamento Total Atribuído | Verba Atribuída para a Área Funcional | % | M (%) |
|---------------------------------------|------|---------------------------|---------------------------------------|-------|-------|
| 11. Saúde | 2013 | 175 099 793 287,19 | 22 999 803 716,35 | 13,14 | 11,70 |
| | 2014 | 176 990 986 237,26 | 23 041 938 839,28 | 13,02 | |
| | 2015 | 136 118 558 991,11 | 18 982 569 632,29 | 13,95 | |
| | 2016 | 133 696 494 270,02 | 18 963 627 595,21 | 14,18 | |
| | 2017 | 7 850 099 158,00 | 127 880 769,16 | 1,63 | |
| | 2018 | 160 252 279 726,23 | 22 902 477 676,01 | 14,29 | |
| 12. Educação | 2013 | 175 099 793 287,19 | 78 837 438 347,15 | 45,02 | 36,84 |
| | 2014 | 176 990 986 237,26 | 44 116 408 090,55 | 24,93 | |
| | 2015 | 136 118 558 991,11 | 68 955 229 129,60 | 50,66 | |
| | 2016 | 133 696 494 270,02 | 63 044 197 426,24 | 47,15 | |
| | 2017 | 7 850 099 158,00 | 453 583 845,56 | 5,78 | |
| | 2018 | 160 252 279 726,23 | 76 137 428 677,34 | 47,51 | |
| 13. Proteção Social | 2013 | 175 099 793 287,19 | 8 741 129 683,73 | 4,99 | 2,52 |
| | 2014 | 176 990 986 237,26 | 7 820 726 175,69 | 4,42 | |
| | 2015 | 136 118 558 991,11 | 7 412 800 385,08 | 5,45 | |
| | 2016 | 133 696 494 270,02 | 24 461 731,48 | 0,02 | |
| | 2017 | 7 850 099 158,00 | 5 794 555,00 | 0,07 | |
| | 2018 | 160 252 279 726,23 | 262 734 092,57 | 0,16 | |
| 14. Recreação e Cultura | 2013 | 175 099 793 287,19 | 1 630 212 836,02 | 0,93 | 0,39 |
| | 2014 | 176 990 986 237,26 | 1 120 465 198,55 | 0,63 | |
| | 2015 | 136 118 558 991,11 | 85 857 775,00 | 0,06 | |
| | 2016 | 133 696 494 270,02 | 139 014 326,86 | 0,10 | |
| | 2017 | 7 850 099 158,00 | 2 100 000,00 | 0,03 | |
| | 2018 | 160 252 279 726,23 | 973 571 835,14 | 0,61 | |
| 15. Habitação e Serviços Comunitários | 2013 | 175 099 793 287,19 | 4 301 785 832,89 | 2,46 | 4,44 |
| | 2014 | 176 990 986 237,26 | 17 224 069 946,92 | 9,73 | |
| | 2015 | 136 118 558 991,11 | 2 416 612 229,29 | 1,78 | |
| | 2016 | 133 696 494 270,02 | 1 488 216 230,76 | 1,11 | |
| | 2017 | 7 850 099 158,00 | 812 476 473,54 | 10,35 | |
| | 2018 | 160 252 279 726,23 | 1 963 987 933,66 | 1,23 | |
| 16. Proteção Ambiental | 2013 | 175 099 793 287,19 | 28 924 097 814,92 | 16,52 | 6,12 |
| | 2014 | 176 990 986 237,26 | 20 873 060 248,19 | 11,79 | |
| | 2015 | 136 118 558 991,11 | 7 869 293 002,76 | 5,78 | |
| | 2016 | 133 696 494 270,02 | 213 571 089,87 | 0,16 | |
| | 2017 | 7 850 099 158,00 | 181 611 729,31 | 2,31 | |
| | 2018 | 160 252 279 726,23 | 239 566 689,97 | 0,15 | |
| 18. Segurança e Ordem Pública | 2013 | 175 099 793 287,19 | 1 401 230 686,30 | 0,80 | 1,32 |
| | 2014 | 176 990 986 237,26 | 1 484 774 135,77 | 0,84 | |
| | 2015 | 136 118 558 991,11 | 3 413 957 702,10 | 2,51 | |
| | 2016 | 133 696 494 270,02 | 4 777 708 162,98 | 3,57 | |
| | 2017 | 7 850 099 158,00 | 4 154 312,99 | 0,05 | |
| | 2018 | 160 252 279 726,23 | 263 723 129,64 | 0,16 | |
| 19. Assuntos Económicos | 2013 | 175 099 793 287,19 | 8 866 650 063,92 | 5,06 | 5,50 |
| | 2014 | 176 990 986 237,26 | 6 457 623 781,13 | 3,65 | |
| | 2015 | 136 118 558 991,11 | 13 875 734 081,40 | 10,19 | |
| | 2016 | 133 696 494 270,02 | 696 599 563,19 | 0,52 | |
| | 2017 | 7 850 099 158,00 | 277 285 816,07 | 3,53 | |
| | 2018 | 160 252 279 726,23 | 16 067 750 746,19 | 10,03 | |
| 20. Serviços Públicos Gerais | 2013 | 175 099 793 287,19 | 19 397 444 305,91 | 11,08 | 31,14 |
| | 2014 | 176 990 986 237,26 | 54 851 919 821,18 | 30,99 | |
| | 2015 | 136 118 558 991,11 | 13 031 471 198,17 | 9,57 | |
| | 2016 | 133 696 494 270,02 | 44 239 981 462,43 | 33,09 | |
| | 2017 | 7 850 099 158,00 | 5 985 211 656,37 | 76,24 | |
| | 2018 | 160 252 279 726,23 | 41 441 038 945,71 | 25,86 | |

Fonte: Elaboração própria.

No gráfico 5 estão representados os valores totais imputados à despesa pelos diversos classificadores funcionais. Assim, é visível no gráfico o peso da função '12. Educação', '20. Serviços Públicos Gerais' e '11. Saúde' no total dos valores atribuídos.

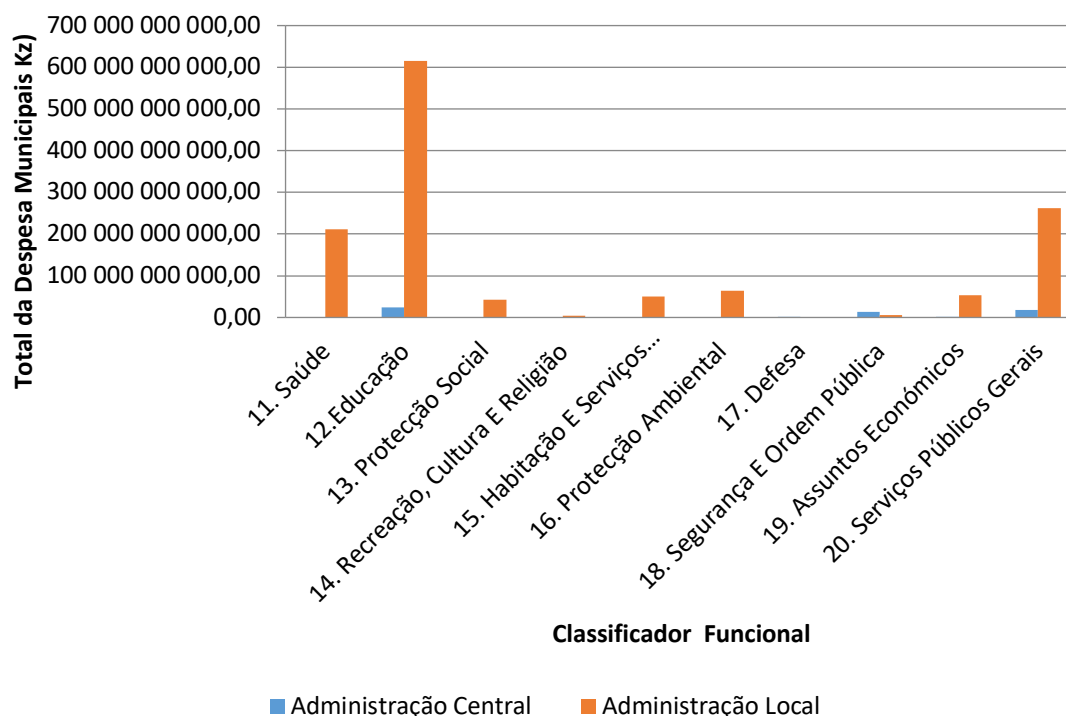


Gráfico 5. Despesa por Classificação Funcional – Período de 2013-2018.

Fonte: Elaboração própria.

Em resumo, pode-se afirmar que os encargos relativos às áreas funcionais face ao orçamento atribuído, a função '12. Educação' é aquela que dispõe de maior verba atribuída nas três províncias. No entanto, a função '20. Serviços Públicos Gerais' também assume grande relevância nas províncias da Huíla e Luanda. Em sentido inverso, a função '14. Recreação e Cultura' é aquela que regista menor valor orçamental nas províncias de Benguela e Luanda. A função '16. Protecção Ambiental' é a que usufrui de menor orçamento na província da Huíla.

Para além disso, observa-se que o valor atribuído à despesa recai essencialmente na Administração Local, cabendo à Administração Central a atribuição de orçamento para fazer face a despesas, unicamente nas funções '12. Educação', '18. Segurança e Ordem Pública' e '20. Serviços públicos Gerais'. Tal constatação denota um reforço da despesa na Administração Local e os eventuais reajustes são efetuados em função das políticas do Governo central no sentido da descentralização de serviços.

6.5. Eficiência das Despesas por Funções Municipais

Apresentados os dados descritivos que caracterizam a unidade de análise (províncias de Benguela, Huíla e Luanda) em estudo, as principais despesas municipais provinciais por área funcional serão utilizadas como *inputs* na utilização da técnica envolvente de dados, conforme mencionado anteriormente no ponto 5.2. Neste ponto apresentar-se-ão ainda os coeficientes de correlação entre os *inputs* e os *outputs* de cada uma das funções analisadas, bem como os resultados de eficiência por funções e província.

Relembre-se que as despesas municipais consideradas para o estudo respeitam período 2013 a 2018, sendo que a análise da eficiência se concentrou nas três funções, cujos pesos percentuais são superiores a 10% da despesa municipal média do período (Tabela 32). A opção metodológica segue a abordagem seguida nos estudos de Veiga *et al.* (2015) e Saraiva (2017). Para além do mais, conforme observado na tabela seguinte, o peso das restantes dos *inputs* por funções revela uma diferença significativa de peso percentual entre a função '20. Serviços Gerais Públicos' com menor peso (9,63%, aproximadamente 10%) e as restantes funções, onde se verifica até 0,00% na função '14. Recreação, Cultura e Religião'. Entre as funções selecionadas a função '12. Educação' é que revela maior peso em todas as províncias analisada, registando na província de Huíla o valor mais elevado (49,29%). É curioso notar que em todas as províncias estudadas se observa que o valor percentual das despesas municipais em todas as funções selecionadas é superior a 10% (aproximadamente). Considerando o exposto metodologicamente as funções a ter em conta para a análise da eficiência são: '11. Saúde', '12. Educação' e '20. Serviços Gerais Públicos'.

Tabela 32. Peso das Despesas Municipais por Funções – *Inputs*.

| Classificador | Benguela | | Huíla | | Luanda | |
|--------------------------------------|-------------------|--------|-------------------|--------|-------------------|--------|
| | Média | % | Média | % | Média | % |
| 11 Saúde | 9 213 197 128,94 | 20,09% | 8 312 336 322,51 | 18,62% | 17 836 383 038,05 | 14,53% |
| 12 Educação | 27 187 960 873,44 | 46,88% | 22 010 030 009,26 | 49,29% | 53 371 472 250,91 | 43,49% |
| 13 Proteção Social | 1 895 414 218,89 | 4,13% | 1 280 879 333,95 | 2,87% | 4 044 607 770,59 | 3,30% |
| 14 Recreação, Cultura e Religião | 53 924 324,52 | 0,12% | 0,00 | 0,00% | 658 536 995,26 | 0,54% |
| 15 Habitação e Serviços Comunitários | 1 442 375 743,97 | 3,15% | 2 181 413 496,84 | 4,89% | 4 701 191 441,18 | 3,83% |
| 16 Proteção Ambiental | 769 546 336,09 | 1,68% | 191 151 248,08 | 0,43% | 4 701 191 441,18 | 3,83% |
| 18 Segurança e Ordem Pública | 327 284 434,50 | 0,71% | 166 989 271,45 | 0,37% | 352 724 658,77 | 0,29% |
| 19 Assuntos Económicos | 547 719 389,64 | 1,19% | 520 243 149,77 | 1,17% | 7 706 294 210,89 | 6,28% |
| 20 Serviços Públicos Gerais | 4 417 302 515,84 | 9,63% | 9 990 057 612,82 | 22,37% | 29 361 183 138,98 | 23,92% |

Fonte: Elaboração própria.

6.5.1. Função '11. Saúde'

Relembrando na função '11. Saúde', na Tabela 33 é incluída uma síntese de *inputs* e *outputs* desta função de forma a permitir um melhor entendimento sobre a análise a efetuar.

Tabela 33. Síntese de *inputs* e *outputs* da função '11. Saúde'.

| Províncias | Média | N.º hospitais | N.º centros de saúde | N.º de postos de saúde |
|------------|-------------------|---------------|----------------------|------------------------|
| Benguela | 9 213 197 128,94 | 16 | 37 | 136 |
| Huíla | 8 312 336 322,51 | 7 | 39 | 161 |
| Luanda | 17 836 383 038,05 | 26 | 53 | 65 |

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o analisado na Tabela 32, o valor médio das despesas municipais função '11. Saúde' corresponde, em média, em Benguela, Huíla e Luanda a 20,09%, 18,62% e 14,53%, respetivamente. A Tabela 34 apresenta os coeficientes de correlação de *Pearson* ou coeficiente de correlação produto-momento, entre os *inputs* e as medidas de *output*, observando-se valores que podem ser classificados como positivos e fortes, no caso do 'N.º de hospitais' ($\rho=0,821$), e positivo e muito forte, no caso do 'N.º de centros de Saúde' ($\rho=0,971$) e 'N.º de postos de Saúde' ($\rho=0,933$). Em todos os *outputs* os resultados mostram que são significância estatística a 5% (Tabela 34).

Tabela 34. Correlação entre *inputs* e *outputs* da função '11. Saúde'.

| Input | Outputs | | |
|--------------------------------|--------------------|-------------------------|---------------------|
| | N.º de hospitais | N.º de centros de saúde | N.º postos de saúde |
| Despesas na função '11. Saúde' | 0,821 (0,387)** | 0,971 (0,152)** | 0,933 (0,255)** |

Fonte: Elaboração própria.

Nota: **Nível de significância a 5%.

6.5.2. Função '12. Educação'

A função '12. Educação' que abrange o ensino pré-escolar, primário e secundário, bem como as despesas referentes aos serviços subsidiários à educação e o ensino técnico-profissional tem um peso médio de 46,88% (ver Tabela 32) nas despesas dos municípios de Benguela; apresenta um peso médio mais significativo nas despesas municipais na província de Huíla (49,29%) e um peso médio de 43,49% nas despesas dos municípios de Luanda. Alinhados com as decisões tomadas por autores como Veiga *et al.* (2015) e Saraiva (2017), este trabalho optou por incluir variáveis relativas ao número de alunos no sistema de ensino: 'N.º de alunos no ensino primário', 'N.º de alunos no ensino secundário' e 'N.º de alunos no ensino superior', como indicadores de

output, por considerá-los “excelentes proxies da atividade municipal de educação pois traduzem a procura sobre o sistema, permitindo que a análise de eficiência se faça pela comparação/rácio entre capacidade instalada e a procura do sistema” (Veiga *et al.*, 2015, p.120); esta mesma justificação foi apontada por Saraiva (2017). Na função ‘12. Educação’ quando comparados os pesos médios das despesas municipais com as funções que apresentam pesos médios superiores a 10% (‘11. Saúde’ e ‘20. Serviços Públicos Gerais’) é aquela que apresenta valores mais elevados.

A tabela seguinte evidencia um resumo dos *inputs* e *outputs* da função ‘12. Educação’.

Tabela 35. Síntese de *inputs* e *outputs* da função ‘12. Educação’.

| Províncias | Média | N.º de alunos no ensino primário | N.º de alunos no ensino secundário | N.º de alunos no ensino superior |
|------------|-------------------|----------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| Benguela | 27 187 960 873,44 | 566 844 | 526 580 | 834 351 |
| Huíla | 22 010 030 009,26 | 566 844 | 33 348 | 52 812 |
| Luanda | 17 836 383 038,05 | 2 786 | 3 575 | 29 553 |

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 36 apresenta os coeficientes de correlação de *Pearson*, ou coeficiente de correlação produto-momento, entre os *inputs* e as medidas de *output* para a função ‘12. Educação’. Observam-se valores que podem ser classificados como de nível positivo e moderado no caso dos *outputs* ‘N.º de alunos no ensino primário’ ($\rho=0,362$) e ‘N.º de alunos no ensino superior’ ($\rho=0,495$), apesar deste último estar muito próxima de ser considerado uma correlação forte (quando $\rho>0,7$). O coeficiente de correlação do indicador ‘N.º de alunos no ensino secundário’ quando comparado aos coeficientes de correlação dos restantes indicadores é positivo e fraco ($\rho=0,989$). Os resultados estatísticos mostram para os *outputs* ‘N.º de alunos no ensino primário’ e ‘N.º de alunos no ensino superior’ um nível de significância de 10% (valor próprio igual a 0,764 e 0,671, respetivamente). No caso do *output* ‘N.º de alunos no ensino secundário’, o valor próprio obtido de 0,093 revela um nível de significância estatística de 1%.

Tabela 36. Correlação entre *inputs* e *outputs* da função ‘12. Educação’.

| <i>Input</i> | <i>Outputs</i> | | |
|--|----------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| | N.º de alunos no ensino primário | N.º de alunos no ensino secundário | N.º de alunos no ensino superior |
| Despesas na função ‘12. Educação’ | 0,362 (0,764) ^{***} | 0,989 (,093) [*] | 0,495 (0,671) ^{***} |

Fonte: Elaboração própria.

Nota: ^{***}, ^{*} Nível de significância a 1% e 10%, respetivamente.

6.5.3. Função '20. Serviços Públicos Gerais'

A função '20. Serviços Públicos Gerais' corresponde, entre outras, às despesas dos diferentes órgãos de soberania e aos assuntos financeiros e fiscais. Do mesmo modo como a diversidade de atividades municipais que a função inclui, o seu peso médio nas despesas municipais também é de 10%, traduzindo-se numa percentagem de 23,92%; valor mais elevado entre as três províncias selecionadas para esta análise. Benguela revela o peso médio (9,63%) mais baixo das despesas municipais, 22,37% é o peso médio das despesas municipais em Huíla, conforme dados obtidos na Tabela 37.

A Tabela 37 apresenta a síntese de *inputs* e *outputs* da função em análise.

Tabela 37. Síntese de *inputs* e *outputs* da função '20. Serviços Públicos Gerais'.

| Províncias | Média | N.º de funcionários públicos |
|------------|-------------------|------------------------------|
| Benguela | 4 417 302 515,84 | 39 755 |
| Huíla | 9 990 057 612,82 | 33 347 |
| Luanda | 29 361 183 138,98 | 47 682 |

Fonte: Elaboração própria.

A observação dos coeficientes de correlação linear (Tabela 38) para a função '20. Serviços Públicos Gerais', surpreende. Entre todas as funções analisadas é a única que apresenta uma correlação negativa, apesar de moderada, entre os *inputs* e as medidas de *output* representativas do 'N.º funcionários públicos' ($\rho=-0,627$), o que significa uma diminuição de despesas, neste caso, 62,7%, relativamente a um aumento no número de funcionários públicos. Os resultados mostram uma estatística significativa para um nível de 10% (valor próprio igual a 0,569).

Tabela 38. Correlação entre *inputs* e *outputs* da função '20. Serviços Gerais Públicos'.

| <i>Input</i> | <i>Output</i> |
|---|------------------------------|
| | N.º de funcionários públicos |
| Despesa na função '20. Serviços Gerais Públicos' | -0,627 (0,569)*** |

Fonte: Elaboração própria.

Nota: * Nível de significância 10%.

A Tabela 39 apresenta o resumo dos resultados da análise de eficiência referente às despesas municipais nas funções estudadas selecionadas, por província. Pode-se observar o número de províncias com *score* de 1 (localizados na fronteira de melhores práticas, isto é, eficiência), a eficiência média para cada função, bem como os *benchmarks*¹³ e as folgas (*slacks*)¹⁴ obtidos (Apêndice I).

Os resultados da Tabela 39 evidenciam resultados divergentes quando comparados nas funções estudadas, com a fronteira de eficiência média mais elevada (100%) da função '12. Educação', apresentando uma eficiência técnica de 1,000 em todas as províncias estudadas. Também as folgas são iguais a zero em todos os *outputs* considerados nesta função, o que significa que a DMU é eficiente (eficiência técnica (igual à unidade e folgas iguais a zero). O resultado obtido da eficiência média permite constatar que, para a função '12. Educação', os recursos empregues estão adequados para a quantidade de *outputs*.

Com uma eficiência média de 95%, na função '11. Saúde', as províncias de Benguela e Huíla apresentam o melhor resultado (eficiência técnica igual a 1 e folgas igual a zero). Já, no que respeita à província de Luanda, a eficiência técnica é de 0,839, apresentando folgas em dois dos três *outputs* estudados (N.º de centros de saúde e N.º de postos de saúde, de 7,125 e 52,000, respetivamente). A eficiência média obtida permite concluir que, para a função em análise, teoricamente, seria possível reduzir, em média, 5% dos *inputs* (despesas municipais) sem alterar a quantidade de *outputs*.

O resultado da análise de eficiência para a função '20. Serviços Gerais Públicos' revela uma eficiência média de 55%, a mais baixa de entre as funções estudadas, mas acima dos 50%. A eficiência técnica obtida é de, respetivamente, para Benguela de 1, Huíla de 0,371 e Luanda de 0,180, revelando para o único *output* analisado folgas iguais a zero. O resultado obtido da eficiência média obtida na função '20. Serviços Gerais Públicos' permite constatar que, teoricamente, seria possível reduzir, em média, 45% dos *inputs* (despesas municipais) sem alterar a quantidade de *outputs*.

¹³ Para as unidades ineficientes indica os pares de DMUs e o seu respetivo valor. Para as unidades eficientes indica o número de vezes que foram usados por pares por outras DMUs.

¹⁴ As folgas permitem melhorias dos *inputs* e/ou *outputs* após o valor ótimo ser minimizado.

A diferença na eficiência média obtida para a função '20. Serviços Gerais Públicos' quando comparada com as restantes funções, pode ser justificada pela importância da composição dos *outputs* por múltiplos indicadores distintos (Cooper, Seiford, & Tone, 2008). A técnica não paramétrica aplicada apresenta grande sensibilidade a *outliers* e tem como pressuposto a homogeneidade das variáveis analisadas. Como parecem indicar os resultados das funções '11. Saúde' e '12. Educação', o modelo parece ser menos suscetível à influência dos *outliers* e capaz de produzir resultados mais fiáveis quanto maior for o número das variáveis utilizadas nas análises e, por sua vez, usadas na construção das fronteiras de eficiência (Cooper, Seiford, & Tone, 2008).

Tabela 39. Resumo dos Resultados de Eficiência.

| Funções | Províncias | Eficiência média | Eficiência técnica | Benchmarks | Folgas (Outputs Slacks) | | | | | | |
|------------------------------|------------|------------------|--------------------|------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|----------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|------------------------------|
| | | | | | N.º de hospitais | N.º de centros de saúde | N.º de postos de saúde | N.º de alunos no ensino primário | N.º de alunos no ensino secundário | N.º de alunos no ensino superior | N.º de funcionários públicos |
| 11. Saúde | Benguela | | 1,000 | 1 (1.000) | ,000 | ,000 | ,000 | | | | |
| | Huíla | 0,95 | 1,000 | 2 (1.000) | ,000 | ,000 | ,000 | | | | |
| | Luanda | | 0,839 | 1 (1,625) | ,000 | 7,125 | 156,000 | | | | |
| 12. Educação | Benguela | | 1,000 | 1 (1.000) | | | | ,000 | ,000 | ,000 | |
| | Huíla | 100 | 1,000 | 2 (1.000) | | | | ,000 | ,000 | ,000 | |
| | Luanda | | 1,000 | 3 (1.000) | | | | ,000 | ,000 | ,000 | |
| 20. Serviços Públicos Gerais | Benguela | | 1,000 | 1 (1,000) | | | | | | | ,000 |
| | Huíla | 0,55 | 0,371 | 2 (0,839) | | | | | | | ,000 |
| | Luanda | | 0,180 | 3 (1,199) | | | | | | | ,000 |

Fonte: Elaboração própria.

7. Conclusões, Limitações do Estudo e Futuras Linhas de Investigação

A investigação realizada é de extrema importância para o período histórico-económico que Angola atravessa.

A crise associada ao decréscimo do preço de petróleo, *commodity* desde sempre valorizada no crescimento económico de Angola, tem caminhado par a par com a gradual desconcentração e descentralização administrativas.

Neste sentido, o conceito da eficiência (atingir as metas utilizando o mínimo de recursos possíveis disponíveis) reveste-se de grande importância para reforçar a sustentabilidade financeira da Administração Local, nos moldes em que atualmente é exercida.

A análise da eficácia das despesas municipais foi realizada com base na técnica envoltória e com recurso a um conjunto de variáveis publicadas para o período 2013-2018 pelo Ministério das Finanças, Instituto Nacional de Estatística e o Ministério da Administração Pública, Trabalho de Segurança Social.

A fiabilidade da série de dados é da responsabilidade das respetivas entidades, tendo-se detetado lacunas de dados para o ano de 2017 relativamente aos dados fornecidos pelo Ministério Finanças. Esta lacuna pode estar associada ao processo eleitoral que decorreu neste ano.

Com base na função da atividade municipal analisou-se a eficiência da despesa municipal por funções.

Dados os objetivos propostos, podem retirar-se diversas conclusões, entre as quais se evidenciam as seguintes:

Em termos globais as funções '11. Saúde', '12. Educação', '20. Serviços Públicos Gerais' são aquelas que revelam ter mais peso nas despesas provinciais por classificação funcional a nível da Administração Central e Local. Porém, relativamente à responsabilidade administrativa de atribuição de verbas esta é repartida por ambas as administrações, nas funções '12. Educação', '18. Segurança e Ordem Pública', '19. Assuntos Económicos' e '20. Serviços Públicos Gerais' sendo as restantes da responsabilidade da Administração Local. O maior valor atribuído à globalidade das funções ocorreu no ano de 2014 nas províncias de Benguela e Luanda e, no ano de 2013, na província da Huíla. Em sentido inverso, o menor valor atribuído à globalidade das funções ocorreu, em 2017, em todas as províncias estudadas. Tal facto pode estar associado à lacuna de dados anteriormente mencionada.

Os valores das despesas globais aprovados são superiores aos valores globais efetivamente atribuídos por classificador funcional para as províncias de Benguela, Huíla e Luanda. No

entanto, algumas exceções são verificadas, nomeadamente nas funções '12. Educação', '13. Proteção Social' e '20. Serviços Públicos Gerais' nos anos de 2013 a 2016 nas três províncias. O ano de 2015 foi o que apresentou maiores diferenças entre os valores aprovados para a totalidade das funções e os valores efetivamente atribuídos. Em termos gerais, as funções '11. Saúde', '12. Educação' e '20. Serviços Públicos Gerais' são as que dispõem de valores mais elevados dos valores totais atribuídos.

No orçamento atribuído às áreas funcionais, a função '12. Educação' é aquela que recebe maior verba nas províncias analisadas. No entanto, a função '20. Serviços Públicos Gerais' também regista um valor relevante nas províncias de Huíla e Luanda. Em sentido inverso, a função '14. Recreação e Cultura' é aquela à qual é atribuído menor valor orçamental nas províncias de Benguela e Luanda. Contrariamente, a função '16. Proteção Ambiental' é a função que usufrui de menor orçamento na província da Huíla. Para além disso, o valor da despesa recai essencialmente na Administração Local, cabendo à Administração Central a atribuição de orçamento para fazer face a despesas, unicamente nas funções '12. Educação', '18. Segurança e Ordem Pública' e '20. Serviços Públicos Gerais'. Este facto denota um reforço da despesa na Administração Local e os eventuais reajustes são efetuados em função das políticas do Governo central no sentido da descentralização de serviços.

As três funções cujo peso percentual é superior a 10% na despesa municipal média no período 2013-2018 são as funções '11. Saúde', '12. Educação' e '20. Serviços Públicos Gerais', ou seja, metodologicamente foram estas as consideradas para a análise da eficiência.

Da análise realizada para o período de 2013-2018 e, tendo em conta as condições de governação atuais, constatou-se que na função '12. Educação' os recursos empregues estão adequados aos *outputs*, na função '11. Saúde' é possível reduzir, em média, 5% dos *inputs* e na função '20. Serviços Públicos Gerais' pode-se diminuir, em média, 45% dos *inputs*, sem alterar a quantidade dos *outputs*.

De ter em conta que a função '20. Serviços Públicos Gerais' está associada a um indicador único – número de funcionários públicos. O resultado de eficiência obtido retrata claramente o elevado peso que o setor público tem enquanto empregador nacional. Também importa ter em conta que a avaliação de desempenho na função pública encontra-se em fase de reajustamento ainda num estágio incipiente.

Já no que diz respeito à função '11. Saúde', o resultado de eficiência obtido poderá estar associado à necessidade de um ligeiro ajustamento na rede nacional de estabelecimento de saúde face às características socioeconómicas consideradas (habitantes, densidade populacional e dimensão média do agregado familiar).

Relativamente à pesquisa para a elaboração deste estudo, grande parte dela dependeu da transparência e da honestidade das instituições envolvidas. Neste pressuposto, algumas limitações foram sentidas neste percurso e entre elas merece evidência, a dimensão do país, a

sua divisão administrativa complexa e a sua densidade populacional. o nível de maturidade das estatísticas nacionais.

A dificuldade da recolha de dados deveu-se particularmente à transparência incipiente da Administração Pública angolana na publicação dos dados estatísticos quer em sítios da Internet, quer em publicações de acesso livre ao público em geral. Na maior parte dos casos, o acesso a esta informação só foi possível através de diversas reuniões agendadas no Ministério das Finanças e no Instituto Nacional de Estatística.

A análise da eficiência municipal permite demonstrar como são utilizados os recursos para a produção de bens e serviços, ou seja, como se encontram os indicadores de atividade municipal. Neste pressuposto, a eficiência traduz-se na utilização de menores recursos para alcançar maior produção.

Tendo em conta este pressuposto assinalam-se algumas recomendações para futuros estudos, designadamente a execução de análise de eficiência com diversos grupos de variáveis, na perspectiva de se encontrarem melhores indicadores e composições. Poder-se-ão ainda efetuar análises através da divisão das DMUs em grupos separados, reconhecidos por características ou denominadores comuns, bem como através da intersecção entre os níveis de eficiência obtidos e outras variáveis políticas e socioeconómicas, com o objetivo de se observarem correlações e identificarem elementos que exerçam influência sobre a eficiência.

Lista de Referências

- Acosta, E. (2000). Reflexiones sobre la reforma de los impuestos y tasas municipales. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*(4), 179-198.
- Adam, A., Delis, M., & Kammas, P. (2014). Fiscal decentralization and public sector efficiency: evidence from OECD countries. *Economics of Governance*, 15, 17-49. doi:<https://doi.org/10.1007/s10101-013-0131-4>
- Afonso, A., & Fernandes, S. (2003) Efficiency of Local Government Spending: Evidence for the Lisbon Region. In. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão - DE Working papers nº 9-2003/DE/CISEP.
- Afonso, A., & Fernandes, S. (2008). Assessing and explaining the relative efficiency of local government. *The Journal of Socio-Economics*, 37(5), 1946-1979.
- Aghón, G., & Krause-Junk, G. (1993). *Descentralización fiscal: marco conceptual*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Agrell, P., & West, B. (2001). A caveat on the measurement of productive efficiency. *International Journal of Production Economics*, 69(1), 1-14.
- Aigner, D., Lovell, C., & Schmidt, P. (1997). Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models. *Journal of Econometrics*, 6(1), 21-37.
- Akai, N., & Sakata, M. (2002). Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States. *Journal of Urban Economics*, 52(1), 93-108.
- Alexandrino, J. (2013). *O Novo Constitucionalismo Angolano*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas.
- Almeida, V., & Alpendre, J. (2012). *As receitas nas finanças locais: uma caracterização para os municípios do Centro de Portugal (2003-2010)*. Coimbra: ccdrc - comissão de coordenação e desenvolvimento regional do centro.
- Amaral, D. (2012). *Curso de Direito Administrativo* (Vol. I). Coimbra: Edições Almedina.
- Araújo, R. (2009). *O Presidente da República no Sistema Político Angolano*. Luanda: Casa das Ideias.
- Aviso n.º 1/2016. Política Cambial, Banco Nacional de Angola, Aviso n.º1/2016 de 2016-04-08 Stat. (2016).
- Banco Nacional de Angola. (2018). *Relatório de Estabilidade Financeira - 2017*. Retrieved from Luanda:
- Bernardes, A. (2003). *Contabilidade pública e autárquica (POCP e POCAL)* (2 ed.). Coimbra: CEFA - Centro de Estudos e Formação Autárquica.
- Besley, T., & Smart, M. (2007). Fiscal restraints and voter welfare. *Journal Public Economic*, 91(3-4), 755-773.
- Bilhim, J. (2004). *A governação das autarquias locais*. Porto: SPI - Sociedade Portuguesa de Inovação.
- BNA. (2018). Política Monetária. Objectivo principal da política monetária. Retrieved from http://www.bna.ao/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?idc=15787&idsc=15815&idl=1
- Botelho, M. (2016). A eficiência e o efeito Kaldor-Hicks: a questão da compensação social. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, 2(1), 27-45. doi:<http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0057/2016.v2i1.1595>
- Brennan, G., & Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Breton, A. (1996). *Competitive governments: an economic theory of politics and public finance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cambanje, T. (2014). *A Tributação do Consumo em Angola. Entre o IVA e o atual Imposto de Consumo*. (Mestrado), Faculdade de Direito. Universidade Católica Portuguesa, Lisboa.
- Campello, B., Cendón, B., & Kremer, J. (2007). *Fontes de informação para pesquisadores e profissionais*. Belo Horizonte: UFMG.
- Campos, B. (1988). Os municípios, o financiamento das suas actividades e as relações com o poder central. *Revista Crítica de Ciências Sociais*(25/26), 115-126.
- Carmo, H., & Ferreira, M. (2015). *Metodologia da investigação : guia para auto-aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta.

- Catarino, J. (2012). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Coimbra: Almedina Editora.
- Charnes, A., Cooper, W., Golany, B., Seiford, L., & Stutz, J. (1985). Foundations of data envelopment analysis for Pareto-Koopmans efficient empirical production functions. *Journal of Econometrics*, 30(1-2), 91-107.
- Charnes, A., Cooper, W., & Rhodes, E. (1978). Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, 3, 392-444.
- Charnes, A., Cooper, W., & Rhodes, E. (1981). Evaluating Program and Managerial Efficiency: An Application of Data Envelopment Analysis to Program Follow Through. *Management Science*, 27(6), 668-697. doi:<https://doi.org/10.1287/mnsc.27.6.668>
- Chen, Y., Cook, W., & Zhu, J. (2014). Two-Stage Network Processes: DEA Frontier Identification. In Wade D. Cook & Joe Zhu (Eds.), *Modeling Performance Measurement* (pp. 79-89). Boston, MA: Springer.
- Chiang, K. (2014). Efficiency Decomposition in Network Data Envelopment Analysis. In Wade D. Cook & Joe Zhu (Eds.), *Modeling Performance Measurement* (pp. 55-77). Boston, MA: Springer.
- Constituição da República de Angola, Diário da República, I Série, n.º 23 de 2010-02-05 Stat. 141-187 (2010).
- Cook, W., & Zhu, J. (2014). DEA for Two-Stage Networks: Efficiency Decompositions and Modeling Techniques. In Wade D. Cook & Joe Zhu (Eds.), *Modeling Performance Measurement* (pp. 1-29). Boston, MA: Springer.
- Cremer, J., Estache, A., & Seabright, P. (1996). Décentralisation des services publics : que nous enseigne la théorie de la firme? *Revue d'économie politique*, 106(1), 37-60.
- Cruz, N., & Marques, R. (2014). Revisiting the determinants of local government performance. *Omega, Elsevier*, 44(C), 91-103.
- Davoodi, H., & Zou, H. (1998). Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study. *Journal of Urban Economics*, 43(2), 244-257.
- De Borger, B., & Kerstens, K. (2000). What Is Known about Municipal Efficiency? In Jos L. T. Blank (Ed.), *Public Provision and Performance: contributions from efficiency and productivity measurement* (pp. 299-330). Amsterdam: North-Holland.
- Diniz, J. (2012). *Eficiência das Transferências Intergovernamentais para a Educação Fundamental de Municípios Brasileiros*. (Doutoramento), Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Donahue, J. (1997). *Disunited States*. New York: HarperCollins Publishers Inc.
- Duarte, B. (2016). *Descentralização Administrativa Novos Caminhos, Novas Realidades*. (Mestrado), Universidade de Lisboa, Lisboa. Retrieved from https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/32178/1/ulfd132897_tese.pdf
- European Union, & OECD. (2012). *Eurostat-OECD Methodological Manual on Purchasing Power Parities*. Luxembourg: : Publications Office of the European Union.
- Farrell, M. (1957). The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society*, 120, 253-290.
- Feijó, C. (2017). *A autonomia das autarquias locais e a tutela do Estado em Angola. Da autonomia perdida nos períodos colonial e revolucionário (1482-1992) à autonomia frustrada no período democrático actual*. Luanda: Mayamba Editora Lda.
- Field, A. (2009). *Descobrimos a estatística usando o SPSS* (Lori Viali, Trans.). Porto Alegre: Artmed.
- Fortin, M.-F., Côté, J., & Filion, F. (2006). *Fundamentos e etapas do processo de investigação*. Loures: Lusodidacta.
- Fox, K. (2002). *Efficiency in the Public Sector (Studies in Productivity and Efficiency)* (Kevin J. Fox Ed.). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers - Springer.
- Franco, A. (1992). *Finanças Públicas e Direito Financeiro* (4 ed. Vol. I, II). Coimbra: Almedina.
- Grilo, A. (2009). *A geopolítica de Angola. Dinâmicas de afirmação num quadro regional*. Instituto de Estudos Superiores Militares, Lisboa.
- Guedes, K., & Gasparini, E. (2007). Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. *Economia Aplicada*, 11(2), 303-323. doi:<https://doi.org/10.1590/S1413-80502007000200007>
- Hauner, D., & Kyobe, A. (2008). *IMF Working Paper WP/08/228. Determinants of Government Efficiency* New York: International Monetary Fund.

- Hindriks, J., & Lockwood, B. (2005). *Decentralization and Electoral Accountability: Incentives, Separation, and Voter Welfare*. Lexington, Kentucky: Institute for Federalism and Intergovernmental Relations (IFIR).
- Limi, A. (2005). Decentralization and economic growth revisited: An empirical note. *Journal of Urban Economics*, 57(3), 449-461.
- INE. (2020a). Folha de informação rápida IV trimestre de 2019. *Indicadores de emprego e desemprego. Inquérito ao emprego em Angola*, pp. 1-17.
- INE. (2020b). Indicadores Estatísticos. Retrieved from <https://www.ine.gov.ao/indicadores-estatisticos/populacao>
- Infopédia. (Ed.) (2003-2018) Dicionário infopédia da Língua Portuguesa. Porto: Porto Editora. Instrutivo n.º 1/2018, Banco Nacional de Angola, Instrutivo n.º 1/2018 de 2018-01-19 Stat. 1-9 (2018).
- Jara, I. (2014). A las puertas de la necesaria reforma de la hacienda local. *Nueva fiscalidad*(1), 9-58.
- Khair, A., & Vignoli, F. (2001). *Manual de orientação para crescimento da receita própria municipal* São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.
- Kliksberg, B. (2007). ¿Cómo avanzar la participación en el continente más desigual de todos? *Revista de Administração Pública*, 41(3), 537-581.
- Koontz, H., Wehrich, H., & Cannice, M. (2012). *Administración un Perspectiva Global* (12 ed.). México: McGraw-Hill Interamericana.
- Kornai, J., Maskin, E., & Roland, G. (2003). Understanding soft budget constraint. *Journal of Economic Literature*, 41(4), 1095-1136.
- Lehmann, E. (1992). Introduction to Neyman and Pearson (1933) On the Problem of the Most Efficient Tests of Statistical Hypotheses. In Samuel Kotz & Norman L. Johnson (Eds.), *Breakthroughs in Statistics*. New York, NY: Springer.
- Lin, J., & Liu, Z. (2000). Fiscal decentralization and economic growth in China. *Economic Development and Cultural Change*, 49(1), 1-21.
- Lopes, E. (2016). *O impacto do preço internacional do petróleo nas taxas de câmbio em Angola*. (Mestrado), Universidade de Coimbra, Coimbra. Retrieved from <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/31842/1/O%20impacto%20do%20pre%C3%A7o%20internacional%20do%20petr%C3%B3leo%20nas%20taxas%20de%20c%C3%A2mbio%20em%20Angola.pdf>
- Lourenço, J. (2017). [Palavra do Presidente - Discurso de Tomada de Posse].
- Maldonado, D., & Fernández, G. (2007). La Sostenibilidad de la Política Fiscal: El Caso de Ecuador. *Cuestiones económicas*, 23(3), 67-125.
- Manzoor, A. (2014). A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future. *SAGE Open*, 1(5), 1-5. doi:10.1177/2158244014564936
- Mário, F. (2015). *O Controlo Jurisdicional dos Dinheiros Públicos em Angola (Teoria Contributiva sobre as Finanças Públicas e Direito Financeiro)*. (Mestrado), Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Marôco, J. (2018). *Análise Estatística com o SPSS Statistics* (7 ed.). Pêro Pinheiro: ReportNumber, Lda.
- Martín, O. (2005). Angola: el complejo camino hacia la paz. Logros, retos y amenazas en la rehabilitación posbélica. *Revista Nova África*, 16, 49-63.
- Martins, E. (2016). *Autarquias Locais em Angola: Um Olhar Constitucional*. Coimbra: Edições Almedina SA.
- Masuku, T., Montgomery, A., Jerolon, T., & Silveira, M. (2015). *Angola: "Querem manter-nos vulneráveis". Defensores dos Direitos Humanos sob Pressão. Relatório da Missão de Apuramento de Factos* (Ana Borges, Trans.). Paris: O Observatório / AJPD - OMCT SOS Torture Network - fidh.
- Miguez, I., & Michelena, G. (2011). *La volatilidad de los precios de los commodities : el caso de los productos agrícolas* Buenos Aires: Centro de Economía Internacional.
- MINFIN. (2017). *Relatório de Fundamentação. Proposta de Orçamento Geral do Estado 2018*. Luanda: Ministério das Finanças da República de Angola.
- MINFIN. (2018). Regime Financeiro Local alinhado ao princípio da consolidação fiscal. Retrieved from <http://www.minfin.gov.ao/PortalMinfin/#!/sala-de-imprensa/noticias/4120/regime-financeiro-local-alinhado-ao-principio-da-consolidacao-fiscal>

- Moreira, S. (2008). Análise da eficiência dos hospitais-empresa: uma aplicação da Data Envelopment Analysis. *Boletim Económico, Primavera 2008*, 127-150. Retrieved from https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/ab200804_p.pdf
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill.
- Nunes, E. (2011). *Elementos de direito comparado para o estudo das finanças municipais em Angola* (2 ed.). Luanda: Rola & Filhos.
- Nuñez, J. (2008). *Manual de finanzas municipales aporte al federalismo local*. Buenos Aires: Ediciones RAP.
- Oates, W. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Observatory of Economic Complexity. (2018). Angola. Complexidade econômica. Retrieved from <https://atlas.media.mit.edu/pt/profile/country/ago/>
- Pallant, J. (2010). *SPSS Survival Manual. A step by step guide to data analysis using SPSS program* (4 ed.). Berkshire, England: McGraw-Hill.
- Passerotti, D. (2012). O orçamento público como instrumento de planeamento e intervenção. In Denis Camargo Passerotti & José Mauricio Conti (Eds.), *Orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico* (pp. 59-102). São Paulo: Editora Blucher.
- Pinto, A. (2014). *A autonomia tributária local – os novos desafios e as novas exigências*. (Mestrado), Universidade do Minho, Braga. Retrieved from <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/30257/1/A%20Autonomia%20tribut%C3%A1ria%20local%20-%20a%20sua%20relev%C3%A2ncia%20e%20as%20novas%20e.pdf>
- Poulson, L. (2018). *Autarquias Locais no Direito Angolano. Enquadramento e perspectivas*. Luanda: Novos Cérebros Editora.
- Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201-220.
- Reis, E. (2008). *Estatística Descritiva* (7 ed.). Lisboa: Edições Silabo.
- Sabaíni, J., Jiménez, J., & Morán, D. (2015). *El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe* Santiago de Chile: United Nations - Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Samuel, M., & Okey, L. (2015). The relevance and significance of correlation in social science research. *International Journal of Sociology and Anthropology Research*, 1(3), 22-28.
- Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2002). *Economía* (17 ed.). Madrid: McGraw Hill Interamericana.
- Sanches, S., & Gama, J. (2010). *Manual de Direito Fiscal angolano*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Santos, J. (2016). Os saldos orçamentais. *GPEARI - MF*(Artigo 3/2016), 1-20.
- Santos, R., Vaz, C., Paulo, F., Domingos, P., Pacheco, P., Duarte, A., . . . Isaksen, J. (2017). *Relatório Económico de Angola 2016* (Alves da Rocha Ed.). Luanda: Angola Catholic University Press Veritas Vita.
- Saraiva, P. (2017). *Eficiência das despesas por funções municipais: uma aplicação da Data Envelopment Analysis*. (Mestrado), Associação de Politécnicos do Norte - APNOR. Instituto Politécnico de Bragança, Bragança. Retrieved from <https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/14590/1/Pedro%20de%20Camargo%20Saraiva.pdf>
- Schettini, B. (2018). Avaliação da eficiência técnica dos municípios brasileiros na educação pública. *Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)*, 40(1), 37-69.
- Seifert, S., & Nieswand, M. (2013). What Drives Intermediate Local Governments' Spending Efficiency: The Case of French Départements. *Local Government Studies*, 40(5), 766-799. doi: <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.812962>
- Sepulveda, C., & Martinez-Vasquez, J. (2011). The Consequences of Fiscal Decentralization on Poverty and Income Equality. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 29(2), 321-343.
- Shah, A. (2007). *Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability*. Washington, DC: World Bank.
- Shleifer, A. (1985). A theory of yardstick competition. *Rand Journal of Economics*, 16(3), 319-327.

- Silva, F. (2014). *Qual será a evolução do crescimento económico de Timor-Leste na presença de recursos naturais?* (Mestrado), Universidade do Minho, Braga.
- Silva, J., & Kuwahara, M. (2011). *A Eficiência dos Gastos Municipais na Geração de Bem-Estar: o Caso da Região Metropolitana de São Paulo*. Paper presented at the XXXV Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro.
- Simsek, N. (2014). Energy Efficiency with Undesirable Output at the Economy-Wide Level: Cross Country Comparison in OECD Sample. *American Journal of Energy Research*. 2014, 2(1), 9-17. doi:10.12691/ajer-2-1-2
- Sousa Franco, A. (1982). Ensaio sobre as transformações estruturais das finanças públicas portuguesas: 1900-80. *Análise Social*, XVIII(72-73-74), 1105-1138.
- Souza, C. (1997). Federalismo, descentralização e reforma constitucional em contextos de desenvolvimento regional desigual 1997. *Organizações & Sociedade*, 4(9), 127-148.
- Tanzi, V. (1995). Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects. In *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*. Washington, D.C.: World Bank.
- Thießen, U. (2003). Fiscal Decentralisation and Economic growth in High Income OECD Countries. *Fiscal Studies*, 24(3), 237-274.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Trading Economics. (2018). Angola. Indicadores económicos. Retrieved from <https://pt.tradingeconomics.com/angola/indicators>
- Trading Economics. (2020). Angola. Indicadores económicos. Retrieved from <https://pt.tradingeconomics.com/angola/indicators>
- UN CEA. (2018). *Rapport sur la gouvernance en Afrique V. La gouvernance des ressources naturelles et la mobilisation des recettes publiques pour la transformation structurelle*. Addis-Abeba: United Nations - Commission économique pour l'Afrique.
- UNICEF, & ADRA. (2018). *Visão geral da proposta do OGE 2017*. In UNICEF (Ed.). Retrieved from <https://www.unicef.org/angola/reports/visao-geral-da-proposta-do-oge-2017>
- Vázquez, J., & McNab, R. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development*, 31(9), 1597-1616.
- Veiga, F., Tavares, A., Carballo-Cruz, F., Veiga, L., & Camões, P. (2015). *Monitorização da evolução das receitas e das despesas dos municípios*. Retrieved from Braga. Universidade do Minho – Escola de Economia e Gestão: [http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/static-img/2016-10/2016-10-27114119_4c65f7f1-2e56-4968-a1af-585420fa64e0\\$69a7a8ae-8e1a-4d9e-9f30-15842995d418\\$2d6fac4b-9dbc-42d0-8299-33090674d7bf\\$pt_pt_file\\$pt\\$1.pdf](http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/static-img/2016-10/2016-10-27114119_4c65f7f1-2e56-4968-a1af-585420fa64e0$69a7a8ae-8e1a-4d9e-9f30-15842995d418$2d6fac4b-9dbc-42d0-8299-33090674d7bfpt_pt_filept$1.pdf)
- Weimer, B. (2012). Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: 'Mantendo a falta de clareza?: Conjunturas, críticas, caminhos, resultados'. In B. Weimer (Ed.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo – Economia Política, Recursos e Resultados* (pp. 76-102). Maputo: IESE - Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Woller, G., & Phillips, K. (1998). Fiscal Decentralization and LDC Economic Growth: An Empirical Investigation. *Journal of Development Studies*, 34(4), 139-148.
- Zavale, G. (2015). *Avaliação Relativa da Eficiência na Gestão dos Municípios Moçambicanos*. (Doutoramento), Escola de Economia e Gestão. Universidade do Minho, Braga. Retrieved from <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/37394>
- Zhang, T., & Zou, H. (1998). Fiscal decentralization, public spending and economic growth in China. *Journal of Public Economics*, 67(2), 221-240.

Legislação consultada

- Decreto Presidencial n.º 14/19 – Ajustamento dos vencimentos-base dos funcionários públicos das carreiras do regime geral, Diário da República, I Série, n.º 38, de 2019-03-21 Stat. 51-52 (2019).

Decreto Presidencial n.º 30/10 – Regime financeiro local, Diário da República, I Série, n.º 66, de 2010-04-09 Stat. 513-518 (2010).

Decreto Presidencial n.º 89/19 – Fixação dos valores do salário mínimo nacional garantido, Diário da República, I Série, n.º 38, de 2019-03-21 Stat. 1827 (2019).

Lei n.º 13/16 – Lei de Bases da Organização Administrativa do Território, Diário da República, I Série, n.º 155, de 2016-09-12 Stat. 3737-3739 (2016).

Lei n.º 13/20 – Lei do Regime Financeiro das Autarquias Locais, Pub. L. No. Diário da República, I Série, n.º 64 de 2020-05-14 (2020).

Lei n.º 15/10 – Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado, Diário da República, I Série, n.º 131, de 2010-07-14 Stat. 1397-1409 (2010).

Lei n.º 15/16 – Lei da Administração Local do Estado, Diário da República, I Série, n.º 155, de 2016-09-12 Stat. 3743-3746 (2016).

Lei n.º 18/16 da Assembleia Nacional (Lei da Divisão Político-Administrativa) Diário da República, I Série, n.º 173, de 2016-10-17 Stat. 4041-4455 (2016).

Lei n.º 18/19 – Lei que aprova o Orçamento Geral do Estado para o exercício económico de 2019, Diário da República, I Série, n.º 192, de 2018-12-28 Stat. 5648-5992 (2018).

Lei n.º 151/15 – Lei de Enquadramento Orçamental, Diário da República n.º 178/2015, Série I de 2015-09-11 Stat. 7566-7584 (2015).

Apêndice I – Resultados de eficiência

Função '11. Função Saúde'

Results from DEAP Version 2.1

Instruction file = eg1-ins.txt
Data file = eg1-dta.txt
Input orientated DEA
Scale assumption: CRS
Slacks calculated using multi-stage method

EFFICIENCY SUMMARY:

firm te
1 1.000
2 1.000
3 0.839
mean 0.946

SUMMARY OF OUTPUT SLACKS:

| firm output: | 1 | 2 | 3 |
|--------------|-------|-------|---------|
| 1 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| 2 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| 3 | 0.000 | 7.125 | 156.000 |
| mean | 0.000 | 2.375 | 52.000 |

SUMMARY OF INPUT SLACKS

| firm input: | 1 |
|-------------|-------|
| 1 | 0.000 |
| 2 | 0.000 |
| 3 | 0.000 |
| mean | 0.000 |

SUMMARY OF PEERS:

firm peers:
1 1
2 2
3 1

SUMMARY OF PEER WEIGHTS:

(in same order as above)

firm peer weights:
1 1.000
2 1.000
3 1.625

PEER COUNT SUMMARY:

(i.e., no. times each firm is a peer for another)

firm peer count:
1 1
2 0
3 0

SUMMARY OF OUTPUT TARGETS:

| firm output: | 1 | 2 | 3 |
|--------------|--------|--------|---------|
| 1 | 16.000 | 37.000 | 136.000 |
| 2 | 7.000 | 39.000 | 161.000 |
| 3 | 26.000 | 60.125 | 221.000 |

SUMMARY OF INPUT TARGETS:

firm input: 1
1 *****
2 *****
3 *****

FIRM BY FIRM RESULTS:

Results for firm: 1
Technical efficiency = 1.000

PROJECTION SUMMARY:

| variable | original value | radial movement | slack movement | projected value |
|----------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| output 1 | 16.000 | 0.000 | 0.000 | 16.000 |
| output 2 | 37.000 | 0.000 | 0.000 | 37.000 |
| output 3 | 136.000 | 0.000 | 0.000 | 136.000 |

input 1 9213197129.000 0.000 0.0009213197129.000
 LISTING OF PEERS:
 peer lambda weight
 1 1.000

Results for firm: 2

Technical efficiency = 1.000

PROJECTION SUMMARY:

| variable | original value | radial movement | slack movement | projected value |
|----------|----------------|-----------------|---------------------|-----------------|
| output 1 | 7.000 | 0.000 | 0.000 | 7.000 |
| output 2 | 39.000 | 0.000 | 0.000 | 39.000 |
| output 3 | 161.000 | 0.000 | 0.000 | 161.000 |
| input 1 | 8312336323.000 | 0.000 | 0.0008312336323.000 | |

LISTING OF PEERS:

peer lambda weight
 2 1.000

Results for firm: 3

Technical efficiency = 0.839

PROJECTION SUMMARY:

| variable | original value | radial movement | slack movement | projected value |
|----------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| output 1 | 26.000 | 0.000 | 0.000 | 26.000 |
| output 2 | 53.000 | 0.000 | 7.125 | 60.125 |
| output 3 | 65.000 | 0.000 | 156.000 | 221.000 |
| input 1 | ***** | | 0.000***** | |

LISTING OF PEERS:

peer lambda weight
 1 1.625

Função '12. Função Educação'

Results from DEAP Version 2.1

Instruction file = eg1-ins.txt
Data file = eg1-dta.txt
Input orientated DEA
Scale assumption: CRS
Slacks calculated using multi-stage method

EFFICIENCY SUMMARY:

```
firm te
1 1.000
2 1.000
3 1.000
mean 1.000
```

SUMMARY OF OUTPUT SLACKS:

```
firm output:    1    2    3
1      0.000  0.000  0.000
2      0.000  0.000  0.000
3      0.000  0.000  0.000
mean      0.000  0.000  0.000
```

SUMMARY OF INPUT SLACKS:

```
firm input:    1
1      0.000
2      0.000
3      0.000
mean      0.000
```

SUMMARY OF PEERS:

```
firm peers:
1 1
2 2
3 3
```

SUMMARY OF PEER WEIGHTS:

(in same order as above)

```
firm peer weights:
1 1.000
2 1.000
3 1.000
```

PEER COUNT SUMMARY:

(i.e., no. times each firm is a peer for another)

```
firm peer count:
1 0
2 0
3 0
```

SUMMARY OF OUTPUT TARGETS:

```
firm output:    1    2    3
1 566844.000 566844.000 2786.000
2 526580.000 33348.000 3575.000
3 834351.000 52812.000 29553.000
```

SUMMARY OF INPUT TARGETS:

```
firm input:    1
1 *****
2 *****
3 *****
```

FIRM BY FIRM RESULTS:

Results for firm: 1

Technical efficiency = 1.000

PROJECTION SUMMARY:

| variable | original value | radial movement | slack movement | projected value |
|----------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| output 1 | 566844.000 | 0.000 | 0.000 | 566844.000 |
| output 2 | 566844.000 | 0.000 | 0.000 | 566844.000 |
| output 3 | 2786.000 | 0.000 | 0.000 | 2786.000 |
| input 1 | ***** | 0.000 | 0.000***** | |

LISTING OF PEERS:

peer lambda weight

1 1.000

Results for firm: 2

Technical efficiency = 1.000

PROJECTION SUMMARY:

| variable | original value | radial movement | slack movement | projected value |
|----------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| output 1 | 526580.000 | 0.000 | 0.000 | 526580.000 |
| output 2 | 33348.000 | 0.000 | 0.000 | 33348.000 |
| output 3 | 3575.000 | 0.000 | 0.000 | 3575.000 |
| input 1 | ***** | 0.000 | 0.000 | ***** |

LISTING OF PEERS:

| peer | lambda | weight |
|------|--------|--------|
| 2 | 1.000 | |

Results for firm: 3

Technical efficiency = 1.000

PROJECTION SUMMARY:

| variable | original value | radial movement | slack movement | projected value |
|----------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| output 1 | 834351.000 | 0.000 | 0.000 | 834351.000 |
| output 2 | 52812.000 | 0.000 | 0.000 | 52812.000 |
| output 3 | 29553.000 | 0.000 | 0.000 | 29553.000 |
| input 1 | ***** | 0.000 | 0.000 | ***** |

LISTING OF PEERS:

| peer | lambda | weight |
|------|--------|--------|
| 3 | 1.000 | |

Função '20. Serviços Gerais Públicos'

Results from DEAP Version 2.1
Instruction file = eg1-ins.txt
Data file = eg1-dta.txt
Input orientated DEA
Scale assumption: CRS
Slacks calculated using multi-stage method

EFFICIENCY SUMMARY:

```
firm te
1 1.000
2 0.371
3 0.180
mean 0.517
```

SUMMARY OF OUTPUT SLACKS:

```
firm output: 1
1 0.000
2 0.000
3 0.000
mean 0.000
```

SUMMARY OF INPUT SLACKS:

```
firm input: 1
1 0.000
2 0.000
3 0.000
mean 0.000
```

SUMMARY OF PEERS:

```
firm peers:
1 1
2 1
```

SUMMARY OF PEER WEIGHTS: (in same order as above)

```
firm peer weights:
1 1.000
2 0.839
3 1.199
```

PEER COUNT SUMMARY: (i.e., no. times each firm is a peer for another)

```
firm peer count:
1 2
2 0
3 0
```

SUMMARY OF OUTPUT TARGETS:

```
firm output: 1 2
1 39755.000 341.000
2 33347.000 286.035
3 47682.000 408.994
```

SUMMARY OF INPUT TARGETS:

```
firm input: 1
1 *****
2 *****
3 *****
```

FIRM BY FIRM RESULTS:

Results for firm: 1
Technical efficiency = 1.000
PROJECTION SUMMARY:

| variable | original value | radial movement | slack movement | projected value |
|----------|----------------|-----------------|---------------------|-----------------|
| output 1 | 39755.000 | 0.000 | 0.000 | 39755.000 |
| output 2 | 341.000 | 0.000 | 0.000 | 341.000 |
| input 1 | 4417302516.000 | 0.000 | 0.0004417302516.000 | |

LISTING OF PEERS:

```
peer lambda weight
1 1.000
```

Results for firm: 2

Technical efficiency = 0.371

PROJECTION SUMMARY:

| variable | original | radial | slack | projected |
|----------|----------------|----------|----------|---------------------|
| | value | movement | movement | value |
| output 1 | 33347.000 | 0.000 | 0.000 | 33347.000 |
| output 2 | 214.000 | 0.000 | 72.035 | 286.035 |
| input 1 | 9990057613.000 | ***** | | 0.0003705289573.665 |

LISTING OF PEERS:

| peer | lambda | weight |
|------|--------|--------|
| 1 | 0.839 | |

Results for firm: 3

Technical efficiency = 0.180

PROJECTION SUMMARY:

| variable | original | radial | slack | projected |
|----------|-----------|----------|----------|---------------------|
| | value | movement | movement | value |
| output 1 | 47682.000 | 0.000 | 0.000 | 47682.000 |
| output 2 | 38.000 | 0.000 | 370.994 | 408.994 |
| input 1 | ***** | | | 0.0005298096304.060 |

LISTING OF PEERS:

| peer | lambda | weight |
|------|--------|--------|
| 1 | 1.199 | |