

# FINANÇAS PÚBLICAS E DÉFICE EM ÁFRICA: O CASO DE ANGOLA

**Samuel António Domingos Bemba**

**Dissertação de Mestrado em Finanças**

Orientação: Prof. Doutor Luís Pacheco

Junho de 2014



UNIVERSIDADE PORTUCALENSE

## **DEDICATÓRIA**

À minha esposa Madalena Cassinda Francisco, pela tolerância durante a minha ausência constante, pela dedicação e espírito de colaboração e ajuda durante a minha formação.

Aos meus queridos filhos que muitas vezes tiveram que suportar a minha ausência, falta de carinho e atenção.

À minha tão amada e especial Oswaldina Teles, que nunca deixou de acreditar na minha capacidade sempre incentivando à minha formação.

Aos meus pais, que me encorajaram fortemente a seguir a carreira, objetivando meu sucesso, bem como pelas oportunidades que me foram dadas, através de suas mãos.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, acima de tudo, pelas oportunidades e conquistas e por estar sempre presente em minha vida, dando-me forças e coragem para enfrentar todas as dificuldades.

Ao meu Chefe José Luís Veiga de Melo, que apesar das dificuldades, acompanhou minha trajetória e torceu por mim.

Ao Professor Dr. Luís Miguel da Mata Artur Dias Pacheco, pela presteza e atenção com que orientou o desenvolvimento metodológico, pelas sugestões valiosas ao longo do trabalho e pela disponibilidade em dedicar seu tempo à orientação e correção dando forma a esse trabalho.

À Direção da Universidade Portucalense pela tão nobre iniciativa de proporcionar a camada associativa angolana um curso de Mestrado e aos docentes que incansavelmente disponibilizaram o seu tempo para transmitir o ABC do saber, a minha gratidão.

Agradecimento especial vai ao meu colega e amigo Fruta Chilembe, absolutamente determinante na elaboração deste trabalho, em particular nas discussões estatísticas.

A todos os colegas de turma pela convivência agradável, compartilhada durante todo o curso, da qual, com certeza, sentirei saudades.

Aos colegas de trabalho, Gestores e Técnicos das Unidades Orçamentais e Órgãos Dependentes pela paciência e ajuda mútua quanto ao estudo de caso realizado nesta monografia e pelos conselhos sempre dispostos em boa hora.

Ao meu colega e amigo o malgrado Arismendes Capeta, de longa caminhada nesta batalha estudantil, vão os meus mais profundos sentimentos de pesar à sua família enlutada e curvo-me perante a sua memória e que a sua alma descanse em paz.

Agradeço aos que direta ou indiretamente me inspiraram durante o decorrer e conclusão desta etapa em minha vida, obtendo valores intelectuais e humanos impossível de serem mensurados.

A todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a produção deste trabalho.

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho foi construir conhecimento sobre os desafios das finanças públicas em Angola, com maior realce a Província do Kwanza Sul, privilegiando as últimas evidências numéricas. Foram trazidos vários aspetos da evolução das receitas e despesas e seus impactos na economia da Província.

De uma forma geral foi constatado que o Estado sempre gastou mais do que arrecadou, o que consolidou uma situação de défice orçamental permanente e que certamente impactou as decisões do gestor público. Foi concluído que uma receita fraca e incapacitada de acompanhar o crescimento da economia resultou na diminuição da qualidade da prestação do serviço público, atestada pelo facto da diminuição dos investimentos públicos e da quantidade de servidores, justamente em áreas fundamentais do Estado (saúde, educação e segurança).

Nesse sentido, essa monografia contribui para tornar evidente essa situação de crise nas contas públicas e apresentar os principais desafios, sugerindo mais esforços por parte dos pesquisadores, privilegiando mais estudos na área de finanças públicas.

## **ABSTRACT**

The aim of this work was to construct knowledge about the challenges of public finance in Angola, with greater emphasis on the coastal Kwanza Sul Province, privileging the latest numerical evidence. Various aspects of the evolution of revenues and expenditures and their impact on its economy were brought.

In general it was found that the state spent more than ever raised, which consolidated a budgetary deficit permanently and will certainly impact the decisions of public managers. It was concluded that a weak and unable to follow the growth of the economy resulted in a revenue decline in the quality of public service provision , attested by the fact that the decline in public investment and the amount of servers, just in key areas of the state (health, education and security).

Accordingly, this monograph helps to make clear this crisis in public accounts and present the main challenges, suggesting more effort on the part of researchers, focusing more studies in the area of public finance.

## INDICE GERAL

	<b>Página</b>
Dedicatória .....	i
Agradecimentos .....	ii
Resumo .....	iii
Abstract .....	iv
Índice Geral .....	v
Índice de Tabelas de Figuras .....	vii
Índice de Abreviaturas .....	ix
<b>CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO E OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1. Fundamentação Teórico- Metodológica .....	3
1.2. Formulação do Problema .....	6
1.3. Hipóteses .....	7
1.4. Justificativa .....	8
1.5. Limitações da Pesquisa .....	8
1.5.1. Delimitação da Pesquisa .....	9
1.6. Estrutura e Descrição dos Capítulos .....	9
<b>CAPÍTULO 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>11</b>
2.1. Conceito da Ciência das Finanças. Tendências Históricas .....	11
2.2. Estado e Finanças Públicas .....	13
2.2.1. Objeto das Finanças e Relação com Outras Ciências .....	16
2.3. As Finanças Públicas e o Estado. Definição .....	17
2.3.1. Noções do Estado e da Atividade Financeira .....	22
2.4. A Receita Tributária e a Governança .....	24
2.5. A Administração Pública e a Sociedade .....	26
2.6. Estrutura da Administração Pública .....	29
2.7. Controlo dos Gastos Públicos .....	31
2.7.1. A Cidadania e o Controlo dos Gastos Públicos .....	32
2.8. Conceito, Fundamentos e Classificação de Orçamento .....	35
2.8.1. Tipos de Orçamento .....	39
2.9. Défice das Finanças Públicas: Conceito .....	39
2.9.1. O Défice Orçamental como Indutor da Dívida Pública .....	43
2.9.2. O Desequilíbrio Orçamental .....	43
2.9.3. Formas de Apuramento do Défice Público .....	45
2.9.4. Breve Situação de Défice em Alguns Países do Mundo .....	47
2.9.5. África e seus Défices .....	48

CAPÍTULO 3. ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO EM ANGOLA E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL .....	56
3.1. Situação Geográfica e Limites de Angola .....	56
3.2. O Renascimento de Angola .....	56
3.3. Origem e Evolução do Sistema Financeiro Angolano .....	59
3.3.1. A Primeira Fase de 1976-1997 .....	59
3.3.2. A Segunda Fase de 1998-2000 .....	61
3.3.3. A Terceira Fase de 2000-2009 .....	62
3.4. Orçamento Geral do Estado e o Défice das Finanças Públicas. O Caso de Angola .....	63
3.5. Análise Económica de Angola nos Períodos de 2008 a 2011.....	67
3.5.1. Orçamento Geral do Estado em Angola .....	67
3.5.2. Ciclo de Preparação e Elaboração do Orçamento Geral do Estado .....	71
3.5.2.1. Características Gerais .....	72
3.5.3. Receitas Públicas .....	72
3.5.4. Dívida Pública Angolana .....	75
3.5.5. Economia Interna .....	77
3.5.5.1. Produto do Setor Real .....	80
CAPÍTULO 4. ANÁLISE DA SITUAÇÃO ATUAL DA PROVÍNCIA DO KWANZA SUL – ESTUDO DE CASO.....	85
4.1. Geografia e Demografia .....	85
4.2. Procedimentos de Estudo e Análise dos Resultados da Investigação: Fase Preliminar .....	86
4.2.1. Objetivos .....	86
4.2.1.1. Objetivo Geral .....	86
4.2.1.2. Objetivos Específicos .....	86
4.2.2. Variáveis .....	86
4.2.3. População – Alvo e Amostra .....	86
4.3. Situação Económico – Financeira Atual da Província .....	87
4.3.1. Os Principais Problemas da Gestão Orçamental Encontrados na Província: Estudo do Caso .....	87
CAPÍTULO 5. CONCLUSÕES .....	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	106
ANEXOS .....	114
APÊNDICE .....	118

## ÍNDICE DE TABELAS E FIGURAS

## Página

Tabela nº 1. Comportamento do Produto Mundial, 2008-2010 .....	47
Tabela nº 2. Comportamento das Taxas de Crescimento Reais em África, (2008-2010) .....	48
Tabela nº 3. Índice de Desenvolvimento Humano (1990-2011) .....	53
Tabela nº 4. Situação da Dívida Pública angolana .....	76
Tabela nº 5. Evolução do Crédito – BNA .....	78
Tabela nº 6. Variação do PIB a Preços de Fatores vs Taxa de Inflação .....	80
Tabela nº 7. Evolução dos Principais Indicadores Externos .....	82
Tabela nº 8. População por Sexo .....	85
Tabela nº 9. Indicadores do Setor Fiscal (valores em Kwanzas).....	88
Tabela nº 10. Questão nº 1 .....	90
Tabela nº 11. Questão nº 3 .....	91
Tabela nº 12. Questão nº 4 .....	92
Tabela nº 13. Questão nº 5 .....	92
Tabela nº 14. Questão nº 6 .....	92
Tabela nº 15. Questão nº 9 .....	94
Tabela nº 16. Questão nº 10 .....	94
Tabela nº 17. Questão nº 11 .....	94
Tabela nº 18. Questão nº 12 .....	95
Tabela nº 19. Questão nº 13 .....	95
Tabela nº 20. Questão nº 14 .....	96
Tabela nº 21. Questão nº 15 .....	96
Tabela nº 22. Questão nº 16 .....	97
Tabela nº 23. Questão nº 17 .....	97
Tabela nº 24. Questão nº 18 .....	98
Tabela nº 25. Questão nº 19 .....	98

Tabela nº 26. Questão nº 20 .....	99
Tabela nº 27. Questão nº 21 .....	100
Tabela nº 28. Questão nº 22 .....	100
Tabela nº 29. Questão nº 23 .....	101
Tabela nº 30. Questão nº 24 .....	101
Gráfico nº 1. Evolução dos Dados Fiscais .....	74
Gráfico nº 2. Taxa de Crescimento Anual do Crédito à Economia – BNA .....	78
Gráfico nº 3. PIB – Estrutura Percentual – Setor Petrolífero vs não Petrolífero ...	82
Gráfico nº 4. Evolução da Balança Comercial .....	83
Gráfico nº 5. Questão nº 2 .....	91
Gráfico nº 6. Questão nº 7 .....	93
Gráfico nº 7. Questão nº 8 .....	93

<b>ÍNDICE DE ABREVIATURAS</b>	<b>Página</b>
UO – Unidade Orçamental .....	2
OD – Órgão Dependente .....	3
CECM – Comissão Económica do Conselho de Ministros .....	5
MINFIN – Ministério das Finanças .....	5
MINEC – Ministério da Economia .....	5
MINPLAN – Ministério do Plano .....	5
BNA – Banco Nacional de Angola .....	5
OI – Organizações Internacionais .....	5
CGE – Conta Geral do Estado .....	6
FMI – Fundo Monetário Internacional.....	40
PIB – Produto Interno Bruto.....	40
EUA – Estados Unidos da América .....	47
USD – Dólares Norte Americano .....	50
OGE – Orçamento Geral do Estado .....	51
PES – Plano Económico e Social .....	51
CEMO – Centro de Estudos Moçambicanos e Internacionais.....	51
ILAP – Inquérito Ligeiro para a Avaliação da Pobreza .....	52
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio .....	52
RNB – Rendimento Nacional Bruto .....	52
INE – Instituto Nacional de Estatística .....	52
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento .....	53
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano .....	53
BAfD – Banco Africano de Desenvolvimento .....	53
IDE – Investimento Direto Externo .....	53
APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento .....	53
BM – Banco Mundial .....	54
FAA – Forças Armadas Angolanas .....	56
FALA – Forças Armadas de Libertação de Angola .....	56
UNITA – União Nacional para Independência Total de Angola .....	56
ZEE – Zona Económica Especial .....	58
BPC – Banco de Poupança e Crédito .....	61
BPA – Banco Popular de Angola .....	61
BCI – Banco de Comércio e Indústria .....	61
SPA – Sistema de Pagamentos de Angola .....	62
SADC – Comunidade de Desenvolvimento da África Austral .....	62

SIGFE – Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado .....	63
PMFP – Programa de Modernização das Finanças Públicas .....	63
LQOGE – Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado .....	65
AKZ – Kwanzas .....	72
PERT – Programa Executivo da Reforma Tributária .....	74
PN – Plano Nacional .....	74
CE – Crédito Económico .....	78
CEP – Crédito às Empresas Públicas .....	78
CSP – Crédito ao Setor Privado .....	78
M – Milhões .....	80
ME – Moeda Estrangeira .....	114
M <sup>3</sup> – Mil Milhões .....	114

## CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO E OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO

As diferentes formas de conduzir o património público pelos governantes envolvem diversos fatores, como o momento económico, as condições políticas, dentre outros.

Porém, na democracia, a sociedade possui fator de suma importância neste processo.

A administração pública quando orientada para a aplicação em gastos sociais, entende que a sua tarefa principal é determinar as necessidades, desejos e interesses da população e atender às satisfações esperadas de forma mais eficaz e de maneira a preservar ou ampliar o bem-estar da sociedade.

A elevada preocupação dos legisladores para com a fiscalização e quanto à aplicação dos recursos públicos destinados para o setor social, com o objetivo de assegurar a sua efetiva utilização que pode ser notada em nosso ordenamento jurídico vigente, principalmente na Constituição que contempla este tema em variados pontos.

A busca por um controlo adequado para a administração dos gastos públicos requer a análise diferenciada de diversos aspetos, mas em particular e com papel de destaque, o aspeto humano que estará envolvido neste contexto.

O objetivo geral do trabalho é o de demonstrar que através da análise dos gastos em Despesas em Bens e Serviços e de Investimentos das Unidades Orçamentais (UO) e Órgãos Dependentes (OD) que compõem o setor público da Província do Kwanza Sul, no período de 2008 a 2011, as finanças públicas na sociedade atual, em decorrência do papel da sociedade e dos órgãos de controlo governamentais, são de primazia para um perfeito controlo e verificação da efetividade da aplicação dos recursos públicos em prol do bem-estar social, inserindo a necessidade de efetuar-se um controlo que torne evidente a percepção do benefício dos gastos públicos em prol da sociedade.

Diante destes conceitos, os administradores públicos, os legisladores e os órgãos responsáveis pelo controlo necessitam estar atentos para a procura da população por investimentos e a efetiva aplicação dos gastos das Despesas em Bens e Serviços e de Investimentos.

Não é fácil quantificar os gastos com Bens e Serviços e de Investimentos na Província pesquisada e estabelecer critérios que permitam a verificação da eficiência destes gastos e a sua influência no contexto social, embora seja necessária, porque os cidadãos têm um sentimento de que os recursos públicos não são sempre utilizados da melhor

maneira possível. Daí que, não é fácil quantificar esses gastos, pois que a mensuração adequada da eficiência do setor público, em particular na provisão de serviços, é uma questão difícil. Em consequência, não são muitos os trabalhos que comparam a eficiência e o desempenho dos gastos públicos, além do mais, as poucas análises existentes são feitas utilizando-se dados muito agregados.

Porém, a preocupação social vem crescendo a cada dia e com ela a procura da sociedade por um controlo mais efetivo dos gastos públicos.

Desta forma, a busca por informações trabalhadas de maneira organizada, objetiva e direcionada torna-se um excelente instrumento para a perfeita compreensão das políticas públicas e o controlo dos gastos governamentais.

A análise dos fatos ocorridos conduz à identificação de instrumentos considerados fundamentais para a compreensão da realidade e, neste sentido, a conjugação de indicadores propicia a perceção da efetividade.

A procura por indicadores e pesquisas que propiciem uma melhor visualização dos anseios da sociedade por modelos de gastos públicos e o controlo de políticas eficazes na área social encontra como aliada a contabilidade governamental e o poder de indicar as adequações que possam auxiliar no êxito das ações de políticas públicas.

A relevância da necessidade de programar ações governamentais, que possibilitem a participação da sociedade na avaliação e compreensão das ações de governo, permitiria o acompanhamento da dimensão dos gastos públicos, e neste sentido a contabilidade governamental possui uma importante função técnica ao registar os diversos aspetos que envolvem o controlo e a evolução da matéria.

A utilização de instrumentos adequados de registo e controlo permite a correta verificação das dimensões que envolvem os gastos públicos e torna-se uma importante atividade de Estado, ao auxiliar a viabilização da formulação e a programação de políticas financeiras eficazes, mas em consonância com os anseios da sociedade.

O objetivo representado na estrutura principal do projeto da pesquisa pretende remeter ao resultado final da investigação, delimitando e direcionando o raciocínio a ser desenvolvido, na persecução do objetivo geral, que representa o rumo a ser seguido no presente trabalho, surgindo em seguida os objetivos intermediários.

Desta forma, através dos objetivos intermediários (específicos) que passam pela caracterização das tendências históricas do comportamento das Finanças Públicas, sua significação e o seu Déficit na atualidade, faz *juz* a que se avalie a evolução da execução orçamental anual por meio de indicadores de desempenho fiscal no sentido de se estimar e avaliar a evolução do excedente de gravame orçamental por meio de indicadores de eficiência parcial e global (aspectos alocativos), assim como, diagnosticar o estado atual do Déficit das Finanças Públicas em Angola para se estimar e avaliar a evolução do grau de atendimento às procuras sociais por meio da análise da evolução das despesas funcionais *per capita* (aspectos sociais), no sentido de se efetuar a evidenciação dos esclarecimentos que inserem a pesquisa, propondo identificar e evidenciar os aspectos que envolvem a administração pública e a sociedade, analisar a responsabilidade socioeconómica que está inserida as finanças públicas e descrever o caso a ser analisado, estabelecendo limites a serem estudados e orientando para que o objetivo geral seja alcançado com sucesso.

Os resultados a serem alcançados neste trabalho pretendem mostrar que a procura por sistemas de controlo e de informações sobre os gastos e políticas sociais, principalmente as referentes aos gastos com Despesas em Bens e Serviços e de Investimentos, tem se tornado objeto de busca constante pelos diferentes agentes interessados e envolvidos nesta relação, e a consecução de elementos de referência adequados é fundamental para a elaboração de indicadores financeiros e sociais para uma análise adequada.

Desta forma, o presente estudo visa tornar-se de grande importância para o desenvolvimento da cidadania, controlo dos gastos públicos e dos gestores, no sentido de nortear os rumos das entidades governamentais, diante das novas exigências da sociedade e das limitações dos mais variados recursos.

Destacam-se as mudanças ocorridas no contexto legal a que os entes governamentais estão sujeitos e, sobretudo, a evolução da consciência social através do papel de diversas organizações e da própria sociedade, pois, esta será a maior beneficiada diante da análise e do entendimento dos processos de gestão governamental e controlo dos gastos públicos.

### *1.1. Fundamentação Teórica - Metodológica*

Esta pesquisa caracteriza-se como uma monografia, ou seja, um estudo detalhado sobre um tema ou problema, realizado de forma sistemática e ordenada, com a finalidade de

proporcionar uma contribuição científica (Beuren e Longaray, 2008, pp.46-97). Segundo França *et al.* (2003, p.30), “por ser uma primeira experiência de relato científico, a monografia constitui-se numa preparação metodológica para futuros trabalhos de investigação”.

Esta monografia classifica-se, quanto aos objetivos, como uma pesquisa exploratória.

Para Beuren e Raupp (2008, p.81), “explorar um assunto significa reunir mais conhecimentos e incorporar características inéditas, bem como buscar novas dimensões até então não conhecidas”. Deste modo, o desenvolvimento deste trabalho tem como finalidade proporcionar maiores informações sobre o assunto abordado, realizando para isto uma pesquisa bibliográfica e documental.

Segundo Beuren e Raupp (2008, p.89), a pesquisa documental visa “selecionar, tratar e interpretar a informação bruta, buscando extrair dela algum sentido e introduzir-lhe algum valor, podendo, desse modo, contribuir com a comunidade científica a fim de que outros possam voltar a desempenhar futuramente o mesmo papel”. Neste sentido, a presente pesquisa caracteriza-se como documental por utilizar levantamento de fontes primárias como, por exemplo, os relatórios contabilísticos divulgados pelo Governo de Angola e organizações internacionais.

Por outro lado, esta pesquisa também é considerada como bibliográfica. Segundo Gil (1994, p.71), a pesquisa bibliográfica “é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”.

As pesquisas bibliográficas e documentais possuem características semelhantes, entretanto, Gil (1994, p.73) destaca que a principal diferença entre as duas está na natureza das fontes, e explica:

“Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa”.

Como na elaboração da presente pesquisa são utilizados materiais de fontes primárias e materiais que já foram elaborados e discutidos anteriormente, que são as chamadas informações de fontes secundárias, como livros, revistas, dissertações, teses, entre outras, esta pesquisa é caracterizada como bibliográfica e documental.

Quanto à forma de abordagem do problema ou método, a pesquisa é considerada quantitativa e qualitativa. De acordo com Richardson (2008, p.70), o método quantitativo:

“Caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples, como percentual, média, desvio-padrão, às mais complexas como coeficiente de correlação, análise de regressão etc.”.

Segundo o mesmo autor (2008, p.80), “os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais [...]”. Além disso, no método qualitativo o pesquisador é quem coleta e analisa os dados.

Neste sentido, a presente pesquisa abrange tanto a abordagem qualitativa do problema, quanto à quantitativa, caracterizando-se como uma pesquisa de abordagem mista.

Quanto ao paradigma científico, define-se a presente pesquisa como fenomenológica.

De acordo com Gil (1994, p.33), o método fenomenológico “não se preocupa com algo desconhecido que se encontre atrás do fenómeno, só visa ao dado, sem querer decidir se este dado é uma realidade ou uma aparência [...]”. Deste modo, a base de dados deste estudo, composta pelos demonstrativos emitidos pela Comissão Económico do Conselho de Ministros (CECM), nomeadamente, Ministério das Finanças (MINFIN), Ministério da Economia (MINEC), Ministério do Planeamento (MINPLAN), Banco Nacional de Angola (BNA); e pelas organizações internacionais (OI), não serão checados a fim de assegurar que os valores e as classificações foram relatados corretamente.

Para a realização da presente pesquisa, dividiu-se o estudo em quatro fases que são relatadas a seguir:

1ª Fase: Obtenção de demonstrativos contabilísticos da CECM e das OI, referentes aos anos de 2008 a 2011. Os demonstrativos da CECM foram fornecidos pela Conta Geral do Estado (CGE) mediante o Relatório da Execução Orçamental e do Relatório de Gestão Fiscal, dos períodos estudados. As informações das OI foram cedidas pelos consultores e assessores das respetivas organizações que deixaram a disposição do autor, todos os documentos necessários para a realização da presente pesquisa.

2ª Fase: Coleta e tabulação dos dados. Nessa etapa as informações necessárias para a realização do trabalho foram extraídas dos demonstrativos contabilísticos e tabuladas com a finalidade de facilitar os estudos e a comparação dos dados.

3ª Fase: Organização e apresentação das informações. Nessa etapa do trabalho as informações coletadas foram organizadas de modo a favorecer a sua apresentação e compreensão, com o uso de recursos visuais como gráficos, quadros e ilustrações.

4ª Fase: Análise dos valores, composição e expressividade das despesas e receitas realizadas pelo Governo de Angola. Essa é a última etapa da pesquisa e constitui-se de uma análise dos dados coletados, tabulados e apresentados nas etapas anteriores.

## *1.2. Formulação do Problema*

A preocupação com a evolução dos gastos com Despesas em Bens e Serviços e de Investimentos, que passaram a ter a sua orientação afetada pela ingerência da opinião pública e por diversas normas legais, torna a sua verificação, quanto à possível aplicação da análise do comportamento humano que envolve a preocupação política com a qualidade e o controlo dos gastos públicos, passando a ter as suas ações e a sua evolução acompanhadas por uma procura crescente por indicadores sociais e de desempenho.

A cidadania é um dos objetivos fundamentais da República previsto na Constituição angolana, e o setor social representa um dos pilares fundamentais para que possa ser atingida a igualdade e a justiça como valores supremos da sociedade.

Para que alcancemos tais objetivos sociais, é fundamental que haja sistemas de controlo dos gastos públicos que permitam a evidenciação de elementos indicativos e que sejam utilizados como instrumentos de análise da efetiva aplicação dos recursos públicos.

Para isso, torna-se fundamental a participação popular nas decisões políticas, definindo quem pagará a conta e como será aplicado o dinheiro arrecadado com os tributos.

A procura crescente pela transparência de atos e factos dos gestores públicos começa a se materializar por meio de normas legais que permitem sanções administrativas, políticas e judiciais, o que requer das Finanças Públicas uma reação imediata no sentido de tornar mais evidente a apresentação de demonstrativos desprovidos de artificialidade ou de interesses de alguns administradores e controladores.

Com o propósito de limitar o poder dos governos provinciais de burlarem as restrições de gastos e de se contraporem à lógica da política macroeconómica, o Executivo angolano adotou, através da Lei nº3/2010, de 29 de março, designada Lei da Probidade Pública, uma série de medidas que resultaram em forte controlo das finanças públicas, sem que se discutissem seus efeitos sobre a eficiência da execução orçamental e o nível de bem-estar social. Essas alterações representaram transição das regras do pacto executivo e mudaram a correlação de forças entre as esferas de governo.

Conforme estabelecido pela Constituição angolana, os atos praticados pelos gestores públicos, visando à consecução da missão da entidade sob sua responsabilidade, são passíveis de controlo quanto à legalidade, legitimidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, através do controlo externo e pelo sistema de controlo interno.

Neste sentido, este trabalho visa responder aos seguintes problemas de pesquisa:

- ✓ Qual a importância das finanças públicas para a sociedade no controlo dos gastos públicos nas Unidades Orçamentais e Órgãos Dependentes?
- ✓ Quais os principais aspetos que envolvem as finanças públicas e o comportamento humano na busca pela qualidade e controlo dos gastos governamentais?

### *1.3. Hipóteses*

O controlo dos gastos públicos tem sido uma constante preocupação dos administradores públicos e que também é compartilhada com a sociedade, porém, com o desenvolvimento de novas tecnologias da informação e com o aumento do sentimento de cidadania, as finanças públicas passaram a desenvolver um papel de destaque neste cenário, necessitando estar atenta para que esteja adequada aos anseios da sociedade.

Neste sentido, a preocupação com a evolução dos gastos em despesas com Bens e Serviços e de Investimentos, que passaram a ter sua orientação afetada pela ingerência da opinião pública e por diversas normas legais, será verificada, quanto à possível aplicação da análise do comportamento humano que envolve a preocupação política com a qualidade e o controlo dos gastos públicos, passando a ter as suas ações e o seu desempenho acompanhado por uma procura crescente por indicadores sociais e de desempenho.

Na persecução do respetivo objetivo em decorrência dos diferentes instrumentos legais que afetam a matéria e a sociedade, procuram as finanças públicas e aos elementos do controlo a busca por instrumentos que evidenciem satisfatoriamente a qualidade dos gastos governamentais, através da análise dos dados disponíveis pelo poder público.

#### *1.4. Justificativa*

A presente pesquisa justifica-se por sua relevância no contexto governamental, social e académico. No contexto governamental porque analisa o défice das finanças públicas em Angola em uma série temporal de quatro anos, com valores ajustados monetariamente. Deste modo, essa pesquisa possibilita ao gestor público uma visão histórica de como se deve fazer gestão do erário público.

No contexto social, esse trabalho justifica-se porque procura simplificar o entendimento dos relatórios divulgados pelo Governo angolano e as organizações internacionais, apresentando gráficos, tabelas e explicações com uma linguagem de fácil entendimento.

Sendo assim, o presente trabalho evidencia para a sociedade, informações transparentes e convincentes sobre a Conta Geral do Estado e para quais projetos estão sendo destinados, o que pode favorecer o exercício do controlo social esclarecido por parte dos angolanos.

Para o meio académico, esse trabalho pode ser utilizado como fonte de pesquisa e como base para estudos semelhantes, como por exemplo, aplicação do mesmo método de estudo ou ainda, para análise de défice das finanças públicas.

#### *1.5. Limitações da Pesquisa*

A presente pesquisa limitou-se ao estudo dos demonstrativos contabilísticos do Governo de Angola, com enfoque nas despesas e receitas, no sentido de se analisar os principais défices das finanças públicas.

A abordagem qualitativa também é considerada uma limitação, pois neste tipo de pesquisa o pesquisador é o responsável pela interpretação da realidade e pelo entendimento do contexto social e cultural. Deste modo, a limitação do pesquisador repercute nos resultados da pesquisa.

Constitui-se também como limitação, ter-se assumido a veracidade ideológica presumida das informações dos demonstrativos contabilísticos, pois não há uma

checagem dos dados coletados para assegurar que os valores e as classificações foram relatados corretamente, de modo confiável.

### *1.5.1. Delimitação da Pesquisa*

A delimitação desta pesquisa obedeceu, de acordo com Gil (2004, p. 62), a dois critérios:

- Um primeiro critério é o especial: Por ser a pesquisa social eminentemente empírica, é preciso delimitar o *locus* da observação, ou seja, o local onde o fenómeno em estudo ocorre. Certo é que o parâmetro especial escolhido implicará no resultado dos dados obtidos e nas conclusões do estudo.
- Outro critério de delimitação é temporal, isto é, o período em que o fenómeno a ser estudado será circunscrito. Podemos definir a realização da pesquisa situando nosso objeto no tempo presente, ou recuar no tempo, procurando evidenciar a série histórica do fenómeno que se estuda.

Diante desses critérios, dada a complexidade e a extensão territorial de Angola, definiu-se a Província do Kwanza Sul como nosso campo de observação, tendo como população a ser estudada os gestores das Unidades Orçamentais e Órgãos Dependentes, visando detalhar de forma mais pormenorizada o problema que se investiga.

### *1.6. Estrutura e descrição dos capítulos*

O Capítulo 1 desta pesquisa, denominado Introdução, apresenta uma reflexão do ambiente em que o tema está inserido, seguido da formulação do problema. Aborda também a justificativa, a limitação e delimitação da pesquisa bem como a estrutura e descrição dos capítulos.

O Capítulo 2 traz a Fundamentação Teórica, desenvolvendo conceitos essenciais para o entendimento deste estudo, como os de Administração, Finanças, Orçamento e Despesa Pública.

O Capítulo 3 apresenta os detalhes dos Demonstrativos Contabilísticos emitidos pela Administração Pública, como foram obtidas e coletadas as informações, além de tabelas e ajustes necessários para analisar a composição e expressividade das finanças públicas.

O Capítulo 4 apresenta o Inquérito, onde se inclui a apresentação aprofundada e a discussão dos resultados, alternando momentos mais descritivos, de explicitação de

dados, com outros mais analíticos, de compreensão de fenómenos e relacionamento com abordagens teóricas.

O Capítulo 5 é composto pelas Conclusões obtidas pela realização da presente pesquisa e pelas Sugestões para trabalhos futuros.

## CAPÍTULO 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo, apresenta-se a fundamentação teórica da presente pesquisa, com abordagens sobre Estado, Finanças e Administração Pública. Elaboram-se, ainda, considerações sobre orçamentos, despesas e demonstrativos contabilísticos das entidades públicas.

Traçam-se, por fim, considerações sobre as finanças públicas e sua relação com o déficit público.

### *2.1. Conceito da Ciência das Finanças: Tendências Históricas*

Na Antiguidade, a preocupação com finanças surgiu em meio às reflexões filosóficas, que se ocupavam dos preceitos morais e religiosos e nas tarefas diárias. A religião controlava e determinava o comportamento coletivo, influenciava a ação dos governantes, impondo leis e regulamentos em todos os aspetos da sociedade, inclusive o financeiro.

A atividade financeira daquela época foi cogitada por Xenofonte (400 A.C) com escritos sobre empréstimos e rendimentos de Atenas e das suas minas de prata, além dele, outros pensadores discorreram sobre aspetos financeiros da Grécia como Aristóteles (384-322 A.C), Plínio (62-120), Tácito (55-120), Cícero (107-42), entre outros.

Na Idade Média, o cristianismo influenciou o comportamento humano e estabeleceu procedimentos em relação a Finanças. Daí que São Tomás de Aquino (1226-1274) tenha desenvolvido estudos relacionados com assuntos financeiros, favorecendo a instituição do tesouro público para prevenir os períodos carentes e também admitia a utilização do tributo.

Mateo Palmieri (1405-1475) fez um estudo sobre empréstimos e proporcionalidade de tributos contra critérios progressivos; como António Firenze (1389-1459) e Bernardino de Siena, que defendiam o acúmulo do tesouro. Entre os séculos XVI a XVIII, surgem os mercantilistas, percursores da Economia política, que fizeram estudos sobre impostos, empréstimos e problemas monetários, entre eles: Willian Petty (1627-1676), “*A treatise of taxas and contributions*” em 1662, o escocês David Hume (1711-1776) e o francês James Stewart (1712-1780).

Os cameralistas surgem na Alemanha, entre 1717 e 1771, estabelecendo a distinção entre impostos e taxas e expondo os quatro princípios sobre o imposto, que se tomaram célebres como as quatro regras de Adam Smith: justiça, certeza, comodidade e economia. Alguns cameralistas destacaram-se, como Luter e Ossa, que defenderam uma reforma fiscal para um melhor controlo tributário.

Nos finais dos séculos XVII e XIX, destacam-se David Smith, David Ricardo e Stuart Mill na Inglaterra, e, na França, Jean Baptiste Say e Bastiat. Importa ressaltar que surge a Economia Política como ciência, abrangendo a Ciência das Finanças, e ainda no final desse século a Ciência das Finanças estabelece-se como ciência autónoma.

A escola Matemática lançou reflexos sobre os trabalhos financeiros de Jevons, e a escola de Lausanne nos trabalhos de Walras (1834-1910) e Pareto (1848-1923).

A economia exerceu sensível influência sobre as finanças devido à origem comum do estudo e pelo especto económico dos fenómenos financeiros.

O estudo das finanças a partir desse século passou a ser considerado uma ciência humana, uma vez que articulou e constituiu um sistema racional de conhecimentos, relações e pesquisas objetivas sobre fenómenos sociais, vinculados entre si por unidade de natureza, causa e fim.

Já no início do século XX, o volume de obras, descrevendo a ciência de Finanças, acumulava quantidade e complexidade de teorias que foram consolidadas ao longo do tempo e que, na visão de alguns pensadores da época, dificultavam o estudo de finanças.

Os conceitos da Ciência das Finanças refletem as ideias políticas e sociais de seu tempo. Assim, duas doutrinas destacam-se para tal ocorrência:

a) Doutrina do Estado Liberal: “Ciência das Finanças é a ciência do património público”, e do brasileiro Veiga Filho, para o qual “Ciência das Finanças é a que, pela observação, estuda as leis gerais que regem a despesa, a receita, o orçamento e o crédito público”;

b) Segundo a doutrina do Estado Democrático Social, no entendimento de Deodato (1977, p.11) “Ciência das Finanças é a ciência que estuda as leis que regulam a despesa, a receita, o orçamento e o crédito público”, e o de Baleeiro (1974, p.18) “Ciência das Finanças é a disciplina que, pela investigação dos factos, procura explicar os fenómenos ligados à obtenção e ao dispêndio do dinheiro necessário ao funcionamento a cargo do

Estado ou de outras pessoas de direito público, assim como outros efeitos resultantes dessa atividade governamental”.

## 2.2. *Estado e Finanças Públicas*

Pesquisando os conceitos de Estado, verifica-se que cada autor apresenta uma definição diferente. Segundo Meirelles (1999, p.54), “o conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado”. Por esse motivo, seguem algumas definições de Estado, levando-se em consideração o campo de pesquisa dos autores.

Silva (1986, p.416), no Dicionário de Ciências Sociais, explica que o Estado é:

“Um grupamento de pessoas que vivem num território definido, organizado de tal modo que apenas algumas delas são designadas para controlar, direta ou indiretamente, uma série mais ou menos restrita de atividades desse mesmo grupo, com base em valores reais ou socialmente reconhecidos e, se necessário, na força”.

No Dicionário Jurídico, Diniz (1998, p.404), com considerações próprias e citações de outros autores, define Estado como:

- a) Organização ou sociedade político-jurídica que resulta do fato de um povo viver em um território delimitado e governado por leis fundadas num poder soberano, teorias comungadas por Bastos (2006, p.5);
- b) Conjunto de serviços gerais de uma nação;
- c) Nação politicamente organizada por leis próprias;
- d) Complexo de poderes políticos de uma nação;
- e) Divisão territorial de certos países.

Pinho e Nascimento (1997, p.90) também atuam na área jurídica, mas apresentam um conceito diferente do exposto anteriormente. Segundo aqueles autores, o “Estado é nação independente, isto é, soberana. Realiza suas funções cuja grande finalidade é a ordem e a prosperidade do grupo social respetivo em um ambiente peculiar, regularizado por suas leis, defendido por sua força, compreendido em sua jurisdição”.

Silva (2004, p.21), pesquisador de Contabilidade Pública, descreve Estado como “um sistema de funções que disciplinam e coordenam os meios para atingir determinados objetivos e como um conjunto de órgãos destinados a exercer essas funções”.

Pelos conceitos apresentados, percebe-se que existem alguns pontos em comum entre os autores. Tanto Silva (1986) quanto Diniz (1998) falam em agrupamento de pessoas, povo, que vive em um território definido e que é controlado por leis, ou, como cita Silva (1986), “por valores reais ou socialmente reconhecidos”. Já o conceito do pesquisador de contabilidade assemelha-se ao de Pinho e Nascimento (1997), visto que trata de funções do Estado para atingir objetivos que, na opinião desses últimos, são a ordem e a prosperidade do grupo social.

Tem-se, ainda, segundo Ferreira (1999, p.826), que o Estado é um Organismo político administrativo que, como nação soberana ou divisão territorial, ocupa um território determinado, é dirigido por governo próprio e se constitui pessoa jurídica de direito público, internacionalmente reconhecida.

De acordo com esse conceito explanado por Ferreira (1999), o Estado é dirigido por um governo. Para Birou (1982, p.179), o governo é “a autoridade constituída que rege um Estado”; ele ressalta ainda que “o governo não é o Estado, e sim o poder encarregado do bom funcionamento do Estado”. Neste sentido, o governo é a autoridade responsável por administrar o Estado.

Silva (2004, p.21) cita que as finalidades básicas do Estado, de acordo com a visão aristotélica, são “a segurança, com o objetivo de manter a ordem política, económica e social e o desenvolvimento, com o objetivo de promover o bem comum”. Pascoal (2008, p.3) concorda, explicando que “é tarefa do Estado a realização do bem comum que se concretiza por meio do atendimento das necessidades públicas, como por exemplo: segurança, educação, saúde, previdência, justiça, defesa nacional, emprego [...]”.

Para promover o bem comum e atender às necessidades públicas, o Estado realiza uma atividade financeira. Segundo Deodato (1977, p.6), a atividade financeira do Estado “é a procura de meios para satisfazer as necessidades públicas”. Para Baleeiro (1974, p.18), essa atividade consiste “em obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu a outras pessoas de direito público”. O mesmo autor (1974, p.18) explica que necessidade pública “é toda aquela de interesse geral, satisfeita pelo processo de serviços públicos”.

A atividade financeira do Estado está diretamente ligada à prestação de serviços públicos, pois, com o objetivo de promover o bem comum, o Estado supre as

necessidades públicas por meio dos serviços públicos. Para Meirelles (1999, p.297), o serviço público é “todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”.

Num campo mais amplo, encontra-se a Ciência das Finanças, que nada mais é de que o estudo da Atividade Financeira do Estado.

Segundo Deodato (1977, p.11), a Ciência das Finanças “é a ciência que estuda as leis que regulam a despesa, a receita, o orçamento e o crédito público”. Na concepção de Musgrave (1973, p.23), a Ciência das Finanças é “o complexo de problemas que se concentram em torno do processo de receitas-despesas do governo”. Segundo Baleeiro (2004, p.8), a Ciência das Finanças é “a disciplina que, pela investigação dos factos, procura explicar fenómenos ligados à obtenção e dispêndio do dinheiro necessário ao funcionamento dos serviços a cargo do Estado, ou de outras pessoas de direito público, assim como os outros efeitos resultantes dessa atividade governamental”. Acrescenta com a visão clássica de que o objetivo principal da Ciência é estudar a natureza fiscal da atuação do Estado, porém esse campo de investigação expandiu-se no sentido de abarcar também os efeitos extrafiscais da atividade financeira, quando reprime a inflação, evita o desemprego, protege a indústria, melhorar a distribuição de rendimentos nacional, etc. assumindo um enviesamento económico, político, moral e social.

Pereira Barros *Apud* Deodato (1980, p.15) define Direito Financeiro como: “Aquele que compreende regra por que se deve dirigir a administração geral da Fazenda Nacional, no que é relativo à receita e despesa do Estado; à arrecadação, fiscalização e distribuição de todos os encargos da guarda e aplicação dos dinheiros nacionais; e a maneira de lhes fazer efetiva a responsabilidade”.

Torres (2005, p.12) preceitua que Direito Financeiro, como sistema objetivo, “é o conjunto de normas e princípios que regulam a atividade financeira. Incumbe-lhe disciplinar a constituição e a gestão da Fazenda Pública, estabelecendo as regras e procedimentos para a obtenção da receita pública e a realização dos gastos necessários à consecução dos objetivos do Estado”.

Rosa Júnior (2005, p.17) limita a fronteira entre a Ciência das Finanças e o Direito Financeiro na constatação que existe uma correlação entre ambas e que a primeira ajuda

à segunda na interpretação das leis ou fornece subsídio ao legislador sobre a conjuntura económica, incidência tributária, justiça social, etc. da aplicação de um novo entendimento legal. Por outro lado o Direito Financeiro fornece mecanismos de aplicação da jurisprudência ao caso concreto, que fortalecerão os princípios e institutos que cerceiam a Ciência das Finanças.

Segundo Silva (2004, p.240) as finanças públicas podem ser assim classificadas:

- Finanças positivas: referem-se ao estudo que trata as finanças públicas dentro da teoria da realidade, observando e explicando as uniformidades do comportamento do Estado.
- Finanças normativas: dizem respeito ao estudo das regras e normas que o Estado deve subordinar-se para melhor atingir os seus fins.

Conclui Silva (2004, p.240) interligando Contabilidade e Contabilidade Governamental às Finanças Públicas:

É nesse ambiente que a Contabilidade estuda a atividade financeira do Estado o que compreende o estudo da receita, da despesa, do orçamento e do crédito público, bem como de todos os demais reflexos decorrentes da ação dos administradores que tenham impacto sobre o património. Além disso, a Contabilidade Governamental, ainda, estuda e analisa os diversos aspetos que consubstanciam formas de atuação do Ente público na prestação de serviços indispensáveis à satisfação das necessidades do cidadão.

### *2.2.1. Objeto das Finanças e Relação com Outras Ciências*

Atendendo o conceito de Baleeiro (1998, p.441), o objeto da Ciência das Finanças é, pois, a fixação dos princípios em que se estriba a atividade financeira do Estado: a Despesa, a Receita, o Crédito Público e o Orçamento. O objeto da Ciência das Finanças é, em última análise, “a fixação dos princípios norteadores da parcela da atividade estatal, pela qual será possível o desenvolvimento das demais atividades, possibilitando ao Estado atingir o fim visado”.

A ciência das Finanças não se isola de outras ciências, a fim de complementar-se quanto ao objetivo. Relaciona-se, entre outras, com as seguintes ciências:

a) Economia Política - por ser a ciência que tem por objeto a explicação causal da realidade social económica, e nesse sentido, devemos admitir que as finanças públicas é uma parte da ciência económica. Entretanto, a maioria dos autores entende que a

Ciência das Finanças é autónoma em relação à Economia Política. Porém, autonomia não é independência, pois as medidas financeiras estão relacionadas com os factos económicos;

b) História - ciência que estuda os factos passados; é uma disciplina auxiliar das finanças públicas. Estuda particularmente a História Económica dos povos. Dos muitos exemplos que temos, destaca-se a Revolução Francesa, quando a sobrecarga tributária e principalmente a do imposto de consumo, que foi o fundamento económico do movimento revolucionário, marcaram a nova fase da história da humanidade;

c) Estatística - é a ciência que ensina a registar sistematicamente dados quantitativos de certos fenómenos e estabelecer as diferentes relações possíveis entre os dados referidos a um mesmo fenómeno. São de uma objetividade ímpar os quadros comparativos que a estatística oferece como embrião de normas financeiras e económicas;

d) Contabilidade - é também ciência auxiliar, pois nenhuma administração financeira pode prescindir da Contabilidade Pública. A elaboração do orçamento público é uma aplicação da técnica contabilística, que trata do registo do orçamento na forma da legislação vigente, obedecendo a padronização que alcança as áreas da administração pública direta e indireta, de forma bastante severa;

e) Direito - como sabemos nos Estados modernos toda a vida financeira deve cingir-se nas normas jurídicas.

### *2.3. As Finanças Públicas e o Estado: Definição*

Finanças Públicas é o campo da economia preocupado com o pagamento de atividades coletivas e governamentais, assim como a administração e o desempenho dessas atividades. O campo é, muitas vezes, dividido em questões sobre as quais as organizações coletivas ou governamentais deveriam fazer ou então fazendo, e questões de como pagar tais atividades. O termo mais amplo, economia pública, e o termo mais curto, finanças governamentais, são também muitas vezes usados.

Podemos valer-nos das palavras de um dos mais importantes eruditos das finanças públicas para sim defini-la:

De acordo com Richard Musgrave (1973, p.23), “finanças públicas é a terminologia que tem sido tradicionalmente aplicada ao conjunto de problemas da política económica que envolvem o uso de medidas de tributação e de dispêndios públicos”.

Esta definição baseia-se no facto de que a necessidade de atuação económica do setor público prende-se na constatação de que a simples existência do sistema de mercado não consegue cumprir adequadamente algumas tarefas e funções que visam o bem-estar da população.

A respeito de Finanças Públicas, Miranda (1995, p.32) diz: “o que importa é erguer a sistemática que serve à lei: é fazê-la fecunda, no seu plano e dentro dos limites em que tem de ser aplicada. Indispensável, portanto, erigir um conceito de finanças públicas, haurido de sua própria essência.”

De acordo com Nunes (1999, p.23) “finanças é um conjunto de recursos materiais e demais disponibilidades do Estado, provenientes de seus rendimentos e outras fontes, que ele aplica para fazer funcionar regularmente e aperfeiçoar o seu organismo económico-administrativo”.

Para Martins *et al* (1988, p.18): “Finanças Públicas é o género e diz respeito a tudo que pertence às receitas e despesas públicas”.

A abrangência das finanças públicas corresponde à atuação política do Estado no setor económico, utilizando-se, por vezes, de políticas fiscais, tributárias e monetárias como métodos de intervenção estatal que objetive compensar as falhas do sistema de mercado, ou seja, as finanças públicas abrangem a captação de recursos pelo Estado, sua gestão e seu gasto para atender as necessidades da coletividade e próprio Estado.

A extensão da atividade financeira do Estado é abordada por Bastos (1997, p.42), como toda aquela marcada ou pela administração do produto arrecadado ou, ainda, pela realização de um dispêndio ou investimento. É conjunto de atividades que têm por objeto o dinheiro. Essa atividade abrange, pois, o estudo da receita, das despesas, do orçamento e do crédito público.

Assim sendo, a nova amplitude da expressão finanças pública corresponde ao conceito de moderno e deve inserir-se na órbita de ação de controlo, transparência e tecnicidade compatível com a visão perspetiva de uma sociedade amadurecida e consciência do zelo que se deve dedicar à boa e regular aplicação de recursos públicos.

A partir daí, são desenvolvidos estudos, teorias e modelos que procuram explicar:

- A evolução da participação do setor público na economia;
- As formas de intervenção do Estado na atividade económica;

- As fontes e origens das receitas públicas bem como a evolução crescente dessas receitas relativamente ao produto/rendimento nacional.

Dáí depreende-se que a economia do setor público, ou finanças públicas, conforme (Buchanan, 1972, p.33), “representa uma tentativa de fechar a análise dos sistemas de interação social. Nesse aspeto, ela pode ser comparada e contratada com familiar sistema “aberto” analisado na teoria económica tradicional, sendo este último, uma teoria altamente desenvolvida da interação do mercado. Contudo, além dos limites do comportamento do mercado, a análise é deixada “aberta”. (...) Os indivíduos se comportam em interações de mercado, em interações político - governamentais e outros arranjos. O encerramento do sistema comportamental como estou utilizando o termo, significa apenas que a análise deve ser entendida às ações das pessoas em suas diferentes capacidades”.

Segundo a teoria das finanças públicas, a existência do Executivo é necessária para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado, que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções económicas. As razões que levam a existência dos executivos estão associadas á questões de justiça, defesa, soberania, etc.

É de ressaltar que as finanças públicas, em sentido amplo, compreendem tanto a arrecadação de impostos, taxas, e outros resultados financeiros quanto à aplicação dos recursos e os mecanismos de interferência na vida nacional.

O Executivo é consequência natural da evolução da sociedade, de forma a organizar e disciplinar da melhor forma as relações entre as pessoas.

Segundo Meirelles (1999, p.55), os principais aspetos para a existência do governo são:

1. O mercado, representado pelas famílias, empresas, etc. Necessita de contratos para funcionar que dependem da proteção jurídica do Estado e das leis e normas implementadas pelo Executivo.
2. Alguns bens não podem ser fornecidos pelo sistema de mercado, em virtude dos elevados investimentos necessários e a não possibilidade de retorno sobre o investimento feito, assim como a não possibilidade da cobrança pelo sistema de preço. A existência de bens públicos, como pontes, estradas, praças, justiça, etc., e semi-públicos (educação, segurança, saúde, etc.), incobráveis ou que nem todos podem pagar e, ainda, externalidades geradas pelo mercado (poluição de indústrias, barulhos, etc.), que precisam ser regulados para evitar o caos, o que

caracteriza que o mercado sozinho não é perfeito e nem pode funcionar livremente. Ou seja, há falhas de mercado que levam à necessidade de soluções, que somente podem ser equacionadas pelo setor público.

3. O mercado livremente não garante por si só um elevado nível de emprego à sociedade, a estabilidade de preços e o crescimento do PIB ou economia no nível desejado. As empresas pensam em apenas em maximizar o seu lucro e não no bem-estar geral. A ação do Executivo é fundamental para assegurar esses objetivos.
4. Para que um sistema de mercado funcione de forma mais plena, ele deve promover uma distribuição de rendimento ou riqueza equilibrada, visto que nem todos os cidadãos têm rendimento para o consumo. A ação do Executivo corrige a indesejada distribuição (ou concentração) de rendimento do ponto de vista social, que seria absurda caso ocorresse o livre funcionamento do mercado.

Bonavides (2004, p.61) ao efetuar a conceituação de Estado, trabalha com a definição de que a perfeita precisão da concepção do termo encontra-se embaraçada no decorrer da evolução humana e da sociedade.

Porém, o Estado como ordem política da sociedade torna-se conhecido desde a antiguidade até os dias atuais, e que, no entanto, nem sempre teve esta denominação ou realidade.

Desta forma, segundo aquele autor, destacam-se três aceções inerentes à definição de Estado, a saber:

- Aceção filosófica: Pertencente a Hegel, que definiu o Estado como uma realidade da ideia moral, como síntese do espírito objetivo, o valor social mais elevado que concilia a contradição Família e Sociedade.
- Aceção jurídica: Kant viu no Estado um ângulo jurídico, concebendo este como a reunião de uma multidão de homens, vivendo sob as leis do Direito.
- Aceção sociológica: Oswaldo Sepengler, Oppenheimer, Duguit e outros, passaram a dar uma concepção marcadamente sociológica, que pela sua origem e a sua essência não passariam de uma instituição social, que um grupo vitorioso impusera a um grupo vencido.

Neste sentido, Bonavides (2004, p.66) aponta que de todos os conceitos já referidos, o de Duguit é o que encontra melhor inserido no contexto da definição dos elementos

constitutivos que a teoria política reconhece como integrantes do Estado, e seriam elementos de ordem formal e material.

De ordem formal, existe o poder político na Sociedade, que surgiria do domínio dos mais fortes sobre os mais fracos.

De ordem material, o elemento humano se qualificaria, em diferentes graus distintos, como população, povo e nação.

Com o desenvolver da atividade estatal e a evolução da humanidade, a importância do estado de bem-estar social tornou-se imensa, que segundo Appio (2009, p.86) constituiu-se em um verdadeiro paradigma, pois, não haveria um centro das decisões políticas em um determinado espaço territorial, mas sim, a convergência de interesses econômicos num plano global.

*No plano interno, o Estado-providência acaba sendo apontado como a causa de todas as mazelas do Estado contemporâneo brasileiro, quando em verdade, a adoção dos postulados econômicos da globalização é que levam o país à ingovernabilidade, além de afetar a democracia, em especial nos países periféricos."(Appio, 2009, p. 87).*

A teoria das finanças públicas destaca que de forma geral o mercado apresenta falhas necessitando da presença do governo. A análise dos fenômenos decorrente das falhas de mercado e que impedem que a economia alcance o ótimo de Pareto, ou seja, o estágio de *welfare economics*, ou estado de bem-estar social através do livre mercado, sem interferência do governo.

Como destaques apresentam-se a existência dos bens públicos, a existência de monopólios naturais e as externalidades, e como exemplo, a educação que pode ser considerada uma externalidade positiva por aumentar o bem-estar, diminuir a criminalidade e permitir um melhor desenvolvimento social.

O governo deverá agir no sentido de inibir atividades que causem externalidades negativas e incentivar atividades causadoras de externalidades positivas.

Segundo Musgrave (1973), apud Matias-Pereira (2006, pp.73-74), a teoria das finanças públicas um governo possui funções alocativas, distributivas e estabilizadoras.

Como função alocativa pode relacionar-se à alocação de recursos por parte do governo a fim de oferecer bens públicos (ex. rodovias, segurança), bens semi-públicos (ex. educação e saúde), desenvolvimento (ex. construção de usinas), etc.

A função distributiva representa a redistribuição de rendimentos realizada através das transferências de recursos, dos impostos e dos subsídios governamentais.

Como exemplo poderia citar-se a destinação de parte dos recursos provenientes de tributação ao serviço público de saúde e educação, serviços os quais poderiam ser mais utilizados por indivíduos de menor rendimento.

Como função estabilizadora destaca-se a aplicação das diversas políticas económicas a fim de promover o emprego, o desenvolvimento e a estabilidade, exigidos pela incapacidade do mercado em atingir estes objetivos.

Diante da preocupação atual com a redução do "tamanho" do Estado e o controle dos gastos públicos, a participação das finanças públicas na economia é de extrema importância, e inúmeras são as funções desempenhadas, possuindo papel de destaque no auxílio das tomadas de decisão de políticas na área da educação, saúde, defesa, policiamento, justiça ou no acompanhamento e controlo da procura por investimentos económico-sociais.

### *2.3.1. Noções do Estado e da Atividade Financeira*

Pesquisando os conceitos de Estado, verifica-se que cada autor apresenta uma definição diferente. “O conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado”. Por esse motivo, seguem algumas definições de Estado, levando-se em consideração o campo de pesquisa dos autores.

Silva (1986, p.416), no Dicionário de Ciências Sociais, explica que o Estado é:

“Um agrupamento de pessoas que vivem num território definido, organizado de tal modo que apenas algumas delas são designadas para controlar, direta ou indiretamente, uma série mais ou menos restrita de atividades desse mesmo grupo, com base em valores reais ou socialmente reconhecidos e, se necessário, na força”.

Pinho e Nascimento também atuam na área jurídica, mas apresentam um conceito diferente do exposto anteriormente. Segundo esses autores (1997, p.90), o “Estado é nação independente, isto é, soberana. Realiza suas funções cuja grande finalidade é a ordem e a prosperidade do grupo social respetivo em um ambiente peculiar, regularizado por suas leis, defendido por sua força, compreendido em sua jurisdição”.

Silva (2004, p.21), pesquisador de Contabilidade Pública, descreve Estado como “um sistema de funções que disciplinam e coordenam os meios para atingir determinados objetivos e como um conjunto de órgãos destinados a exercer essas funções”.

Pelos conceitos apresentados, percebe-se que existem alguns pontos em comum entre os autores. Tanto Silva (1986) quanto Diniz (1998) falam em grupamento de pessoas, povo, que vive em um território definido e que é controlado por leis, ou, como cita Silva (1986), “por valores reais ou socialmente reconhecidos”. Já o conceito do pesquisador de contabilidade assemelha-se ao de Pinho e Nascimento (1997), visto que trata de funções do Estado para atingir objetivos que, na opinião desses últimos, são a ordem e a prosperidade do grupo social.

Tem-se, ainda, segundo Ferreira (1999, p.826), que o Estado é um Organismo político administrativo que, como nação soberana ou divisão territorial, ocupa um território determinado, é dirigido por governo próprio e se constitui pessoa jurídica de direito público, internacionalmente reconhecida.

De acordo com esse conceito explanado por Ferreira (1999), o Estado é dirigido por um governo. Para Birou (1982, p.179), o governo é “a autoridade constituída que rege um Estado”; ele ressalta ainda que “o governo não é o Estado, e sim o poder encarregado do bom funcionamento do Estado”. Neste sentido, o governo é a autoridade responsável por administrar o Estado.

Silva (2004, p.21) cita que as finalidades básicas do Estado, de acordo com a visão aristotélica, são “a segurança, com o objetivo de manter a ordem política, económica e social e o desenvolvimento, com o objetivo de promover o bem comum”. Pascoal (2008, p.3) concorda, explicando que “é tarefa do Estado a realização do bem comum que se concretiza por meio do atendimento das necessidades públicas, como por exemplo: segurança, educação, saúde, previdência, justiça, defesa nacional, emprego [...]”.

Para promover o bem comum e atender às necessidades públicas, o Estado realiza uma atividade financeira.

Baleeiro (2004, p. 3) em sua clássica obra de finanças, define a evolução da sociedade como a delegação a um ente superior chamado Estado da missão de conciliar a satisfação das necessidades individuais ou coletivas dos indivíduos. Em um primeiro momento eram requisitados bens e serviços dos súbditos, extorsão dos inimigos

vencidos ou a colaboração gratuita nas funções estatais. Num momento posterior, desenvolveu-se o processo da despesa pública, pelo qual o Estado costumava pagar com moeda os bens e serviços necessários ao desempenho da sua missão.

Baleeiro (2004, p. 4) conclui que: “a atividade financeira consiste em obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àquelas outras pessoas de direito público”.

Da ideia acima, extraem-se os elementos abaixo que compõem a Atividade Financeira do Estado:

OBTER	—————>	RECEITA PÚBLICA (ORIGINÁRIA E DERIVADA)
CRIAR	—————>	CRÉDITO PÚBLICO
GERIR	—————>	ORÇAMENTO PÚBLICO
DESPENDER	—————>	DESPESA PÚBLICA

Esta ideia de Baleeiro converge com a definição adotada por Deodato (1977, p.6), que defendia que a divisão da Ciência das Finanças Públicas tem por objetivo material a atividade financeira do Estado, ou seja:

- a) Receita Pública - forma de obter dinheiro;
- b) Despesa Pública - forma de despender dinheiro;
- c) Orçamento Público - forma de gerir dinheiro;
- d) Crédito Público - forma de criar dinheiro, ou seja, receita pública.

A atividade financeira do Estado está diretamente ligada à prestação de serviços públicos, pois, com o objetivo de promover o bem comum, o Estado supre as necessidades públicas por meio dos serviços públicos. Para Meirelles (1999, p.297), o serviço público é “todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob as normas e controlos estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”.

#### 2.4. *A Receita Tributária e a Governança*

As regras constitucionais referentes à obtenção dos principais recursos públicos necessários ao financiamento da atividade estatal e das políticas públicas encontram nos tributos a sua grande base, desta forma o sistema tributário torna-se o principal conjunto de regras que atribui competência aos diferentes entes do Estado, inserindo princípios e dispondo sobre a repartição das receitas tributárias.

A receita tributária é aquela proveniente de qualquer tributo, neste sentido, entende como impostos, taxas e contribuições de melhorias, desdobrando-se em fontes e estas em subfontes, desta forma tanto os impostos, as taxas e as contribuições de melhorias são classificadas como subfontes da receita tributária.

Silva (2004, p.14) remete que os ingressos ou receitas correspondem à integralidade das quantias recebidas pelos cofres públicos, ao passo que as receitas públicas correspondem a integração ao patrimônio público dos ingressos sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, que afeta o elemento novo positivo.

Machado (2005, p.81) destaca que a função dos tributos, apesar de fazer parte de matéria da Ciência das Finanças, pois, o objetivo do tributo sempre foi o de carrear recursos financeiros para o Estado, porém, no mundo moderno, o tributo tem sido largamente utilizado com o objetivo de estimular atividades e no estágio atual das finanças públicas, dificilmente um tributo somente é utilizado apenas como instrumento de arrecadação, e assim quanto a seu objetivo, o tributo é:

- ✚ Fiscal, quando o seu principal objetivo é a arrecadação de recursos financeiros para o Estado;
- ✚ Extrafiscal, quando seu objetivo principal é a interferência no domínio económico, procurando um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros;
- ✚ Parafiscal, quando o seu objetivo é a arrecadação de recursos para o custeio de atividades que, em princípio, não integram funções próprias do Estado, mas, este a desenvolve através de entidades específicas.

Os tributos tornam-se elementos essenciais ao orçamento governamental e a elaboração e execução de políticas de governo, pois, representa a origem da geração das receitas públicas e desta forma, o grande financiador do Estado através da população, que paga os seus impostos direta ou indiretamente e por eles deverá ser beneficiada.

O sistema tributário significa um instrumento importante na distribuição de riquezas e aplicação de recursos públicos para o desenvolvimento eficiente de políticas sociais a cada dia mais exigidas diante da velocidade com que a informação trafega por um universo cada vez mais globalizado em que o papel do Estado sofre influência das mais diversas decisões e opiniões.

Os aspetos decorrentes das relações existentes entre o setor público e a sociedade encontram na governança pública detalhes desafiadores que poderão originar ao setor governamental melhor eficiência em solucionar possíveis problemas aliando-se a modernização do Estado.

## 2.5. *A Administração Pública e a Sociedade*

Bobbio (*apud* Bath, 1992, p.51), afirmou que o amplo reconhecimento de que o notável exemplo da teoria orgânica da sociedade deve-se a teoria platónica do Estado. Pois, concebia a sociedade (ou o Estado) como um verdadeiro organismo, à imagem e semelhança do corpo humano, como destacado por Bobbio (*apud* Bath, 1992, p. 52),

“Como na república ideal, às três classes que compõem organicamente o Estado correspondem três almas individuais: a racional, a passional e a aperiitiva; do mesmo modo, as formas de governo podem também ser distinguidas com base nas diferentes almas que as animam.”

O poder do príncipe também abordado por Weber (2010, p.61), insere que o desenvolvimento do Estado moderno possui este como ponto de partida, que detém a força administrativa em utilizar os recursos financeiros e o poder de gestão para fins políticos.

Tornando-se importante o fato de que o Estado assume o papel de um ente personalizado e que como tal, necessita relacionar-se externa e internamente, e neste caso, segundo Carvalho Filho (2005, p.1), atua como pessoa jurídica de direito público, com capacidade para adquirir direitos e contrair obrigações.

*Há um consenso entre os autores no sentido que a expressão "administração pública" é de certo modo duvidosa, exprimindo mais de um sentido. Uma das razões para o fato é a extensa gama de tarefas e atividades que compõem o objetivo do Estado. Outra é o próprio número de órgãos e agentes públicos incubidos de sua execução. (Carvalho, 2005, p. 9).*

Carvalho Filho (2005, p.10), refere que a Administração Pública não deve ser confundida com qualquer dos poderes estruturais do Estado, principalmente ao poder executivo, ao qual constantemente atribui-se a função administrativa e que a melhor forma de compreender a Administração Pública, pode estar inserida na definição com que os órgãos e entidades executam a atividade do Estado.

Thomas (1988, p.14) evidencia que os princípios relacionados aos cidadãos de um Estado, encontram-se presentes, não importando a existência de diferenças entre estes, o *status* social, a autoridade ou a riqueza, porém, são igualmente iguais em aspetos políticos, estando os cidadãos em pé de igualdade a todos os outros em que cada um possui certos direitos individuais que limitam qualquer cidadão o poder fazer em relação a qualquer outro.

Esses direitos também limitariam o que o Estado pode fazer para qualquer um dos seus cidadãos e para aqueles que detêm a autoridade no sistema de governo, ou em outras instituições políticas, pois, devem ser considerados como não fazer algo para o seu próprio ganho, vantagem ou prestígio, mas para promover o bem dos seus concidadãos.

Desta forma, o governo seria instituído para garantir que os direitos dos cidadãos sejam respeitados por todos, e para promover o bem dos cidadãos.

Di Pietro (2006, p.67) ao analisar a definição do vocábulo administração, efetua a sua definição como a que este tanto pode abranger a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, assim como a atividade subordinada de executar.

Neste sentido, alguns autores dariam ao respetivo vocábulo no direito público, um sentido amplo para abranger a legislação e a execução. No entanto, outros efetuariam a inclusão da função administrativa propriamente dita e a função de governo.

Torna-se essencial o entendimento do que vem a ser administração pública, bem como de sua estrutura, pois as normas contabilísticas para o setor público dão tratamento distinto para os órgãos e entidades que integram a administração pública.

A Administração Pública corresponde às atividades realizadas pelo Estado com o objetivo de satisfazer as necessidades públicas. Segundo Chiavenato (1990, p. 10), administrar é:

“Dirigir recursos humanos, financeiros e materiais, reunidos em unidades organizadas, dinâmicas e capazes de alcançar os objetivos da organização, e ao mesmo tempo, proporcionar satisfação àqueles que obtêm o produto/serviço e àqueles que executam o trabalho”.

Esse conceito pode ser utilizado para a administração do setor público, entretanto, os objetivos a serem alcançados são os objetivos do Estado, ou seja, satisfazer as necessidades públicas. Neste sentido, e se referindo à Administração Pública, Mello

(*apud* Di Pietro, 2007, p.44) explica que “administrar é gerir os serviços públicos; significa não só prestar serviço executá-lo, como também, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil”.

Segundo Duez (*apud* Kohama, 2006, p.10), a “administração é a atividade funcional concreta do Estado que satisfaz as necessidades coletivas em forma direta, contínua e permanente, e com sujeição ao ordenamento jurídico vigente”. Duez apresenta um ponto importante quando fala em “ordenamento jurídico vigente”, pois na Administração Pública todos os atos devem ser realizados com base em leis, decretos e normas, conforme explica Meirelles (1999, p.80):

“Na administração particular o administrador recebe do proprietário as ordens e instruções de como administrar as coisas que lhe são confiadas; na administração pública essas ordens e instruções estão concretizadas nas leis, regulamentos e atos especiais, dentro da moral da instituição”.

Meirelles (2005, p.64) define Administração Pública em sentido formal como “o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo”; em sentido material como “o conjunto de funções necessárias aos serviços públicos em geral”; em aceção operacional como “o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado, ou por ele assumidos em benefício da coletividade” e numa visão global como “todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Segundo o mesmo autor (1999, p.59), numa visão global, a Administração Pública é “todo aparelho do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Filho (2006, p. 9) reconhece dois sentidos para a Administração Pública: o objetivo e o subjetivo. O sentido objetivo “deve consistir na própria atividade administrativa exercida pelo Estado por seus órgãos e agentes, caracterizando, enfim, a função administrativa”; já o sentido subjetivo “significa o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas. Toma-se aqui em consideração o sujeito da função administrativa, ou seja, quem a exerce de facto”.

## 2.6. *Estrutura da Administração Pública*

Segundo Kohama (2006, p.14), a administração direta, também chamada de centralizada, “é aquela que se encontra integrada e ligada, na estrutura organizacional, diretamente ao chefe do Poder Executivo”. Neste sentido, a administração direta abrange os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e as suas subdivisões. Ou seja, Administração Direta é o conjunto de órgãos que integram as pessoas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada das atividades administrativas do Estado. Em outras palavras, significa que “a Administração Pública é, ao mesmo tempo, a titular e a executora do serviço público”. A atividade centralizada é aquela exercida pelo Estado diretamente.

Por exemplo, a Constituição angolana de 2010, no seu art.º 2º, trata a República de Angola como um Estado Democrático de Direito que tem como fundamentos: a soberania popular, o primado da Constituição e da lei, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

A Administração Pública é dividida em dois níveis, assim disposto de conformidade com o n.º2, do Decreto-Lei n.º15-A/95, de 15 de dezembro:

- a) Os órgãos Centrais e Locais do Estado que exerçam funções administrativas;
- b) Os órgãos dos Institutos Públicos e das Associações Públicas

Araújo e Arruda (2006, p.6) explicam que a administração indireta, ou descentralizada, “constitui-se de entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria, que se encontram vinculadas a esses Poderes por meio de determinação em lei”.

Pode ser ainda entendida como o conjunto de pessoas administrativas que vinculadas à Administração Direta, têm a competência para o exercício de forma descentralizada, de atividades administrativas. Ocorre a chamada descentralização administrativa quando o Executivo desempenha algumas de suas funções por meio de outras pessoas jurídicas. A descentralização pressupõe duas pessoas jurídicas distintas: o Estado e a entidade que executará o serviço, por ter recebido do Estado essa atribuição.

Para Kohama (2006, p.15), a administração indireta constitui-se da “atividade administrativa, caracterizada como serviço público, transferida ou deslocada do Estado para outra entidade por ele criada ou cuja criação é por ele autorizada”.

Conforme Alexandrino e Paulo (2006, p.16) na estrutura da Administração Pública encontram-se entidades políticas e entidades administrativas.

As entidades políticas “são aquelas que recebem suas atribuições da própria constituição, exercendo-as com plena autonomia”. São pessoas jurídicas de direito público interno, possuidoras de poderes políticos e administrativos. A competência para legislar caracteriza sua autonomia política. Órgãos de Soberania e do Poder Local são exemplos de entidades políticas.

As entidades administrativas “não são detentoras de poderes políticos, mas tão-somente de autonomia administrativa. Não legislam, mas apenas exercem sua competência conforme estabelecida na lei que as instituiu, ou autorizou sua instituição, e no seu regulamento”. As Autarquias, fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista são exemplos desse tipo de entidades.

O setor público apresenta algumas características diferentes do setor privado. Uma delas, conforme Musgrave é a não aplicação do princípio de exclusão. Segundo o mesmo autor (1973, p.30): “Se um consumidor deseja uma mercadoria qualquer, terá de sujeitar-se às condições de troca estabelecidas pelos que as possuem, e vice-versa. Isto significa que está excluído do prazer de usufruir qualquer bem ou serviço, a não ser que se disponha a pagar ao possuidor o preço estipulado. A isto podemos chamar princípio de exclusão”.

O princípio de exclusão não se aplica ao setor público, visto que todos os indivíduos de determinada região se beneficiam dos serviços oferecidos, independente de sua contribuição. Cruz (1997, p.29) acrescenta que o princípio da exclusão não pode ser respeitado pelo setor estatal, “porque um consumidor isoladamente é incapaz de cobrir o custo total de bens e serviços que proporcionem benefícios a uma região geográfica qualquer”.

Outra característica que diferencia o setor público do privado é a obtenção de receitas por meio de coerção. Segundo Platt Neto (2002, p.49), “determinadas receitas do Estado, diferentemente das receitas das entidades privadas, podem originar-se sem uma contraprestação direta, como no caso de impostos, que não permitem vinculação com serviços públicos, salvo exceções previstas legalmente”.

O orçamento público também possui diferenças em relação ao orçamento das empresas privadas. Segundo Santanna e Silva (*apud* Wilges, 1995, p.36), a diferença essencial

entre orçamentos privados e públicos é a de que nos primeiros se investiga a possibilidade da obtenção de lucros mediante um excesso de receitas sobre as despesas. Nos orçamentos do Estado o objetivo é a satisfação das necessidades coletivas (despesas) por meio de receitas que poderão cobri-las (equilíbrio) ou não (*défice*).

O orçamento público se apresenta, ainda, como um planeamento financeiro e não como um planeamento administrativo como o das empresas privadas. Além disso, o orçamento das instituições públicas é inflexível, permitindo poucas mudanças durante o período.

Outras características diferenciais apontadas por Platt Neto (2002) são: não existir concorrência para várias de suas atividades; não visar lucro; forte controle e fiscalização legal; dependência de vontade política para obter recursos, aprovar projetos, conseguir mudanças de estrutura e cultura organizacional.

## 2.7. *Controlo dos Gastos Públicos*

A crise do Estado do bem-estar conforme evidências históricas descritas por Matias-Pereira (2008, p.48) apresentam quatro fatores fundamentais que contribuíram para o seu agravamento, os quais são:

- Os crescentes desequilíbrios internos, característicos dos défices fiscais;
- A espiral inflacionista que se repercutiu na dinâmica do comércio internacional;
- O crescimento dos índices da dívida externa;
- A crise de legitimidade social, impulsionada pelo processo de segmentação da sociedade em que se confrontam setores minoritários enriquecidos e uma classe média empobrecida.

Fatores que tornam responsáveis pela implementação de políticas visando à modernização e a reforma do Estado para estabelecer um controlo dos gastos públicos que restabeleça o equilíbrio fiscal, reduzindo o tamanho do Estado para viabilizar o predomínio do mercado, mas com garantia do cumprimento dos direitos sociais.

Desta forma, estaria criado um arcabouço legal que Torres (2004, p.51) apresenta como um estímulo ao controlo social, com inegáveis ganhos na qualidade dos gastos públicos, citando como positivo de mecanismo de controlo e transparência o modelo do orçamento participativo que representa a democratização do orçamento.

Mas, à medida que as necessidades básicas são satisfeitas progressivamente pelo poder público, as pessoas passam a erguer os seus olhos para horizontes mais amplos.

As constantes mudanças na sociedade e o desenvolvimento dos meios de informação estão fazendo com que as questões éticas e sociais comecem a disciplinar mais intensamente a administração pública.

A expansão de novas formas e modelos de tecnologia permite o crescimento da participação da sociedade com o incremento de mecanismos de controlo e acompanhamento da gestão pública.

A abordagem conceitual da parte teórica dos controlos descrita por Peixe (2002, p.28) chama a atenção para a enorme lacuna existente na área de estudo das entidades públicas, carentes de uma nova filosofia diante da modernização, encontra-se carente de uma nova filosofia e a forma de administrar os recursos que a sociedade contribui já que necessita de uma maior transparência.

A análise da função controlo efetuada por Peixe (2002, p.29) corresponde à faculdade e dever dos indivíduos em estabelecer comparações entre padrões preestabelecidos e suas pretensões, podendo dar-se sequência com a comparação dos resultados previstos e os realizados.

Neste contexto, Peixe (2002, p.29) destaca que para existir um controlo adequado torna-se necessário que os gestores participem da elaboração do planeamento, devendo este ser constantemente revisado de maneira que se mantenha em harmonia com o ambiente externo e interno da organização.

A possibilidade de previsão e de lidar adequadamente com sinais que ocorrem anteriormente à grande parte das modificações que aí ocorrem poderá explicar boa parte do sucesso e fracassos e das dificuldades com que uma organização pode se deparar.

Na identificação das variáveis ambientais mais significativas, Tavares (1991, p.110) destaca a economia, a tecnologia, a demografia, a política e a cultura.

### *2.7.1. A Cidadania e o Controlo dos Gastos Públicos*

A cidadania constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, fazendo-se presente no ordenamento jurídico angolano vigente no Título I (Princípios Fundamentais) do art. 2º da Constituição angolana.

A origem histórica do conceito de cidadania encontra-se ao lado da democracia representativa.

Segundo Appio (2009, p.69), a cidadania sempre foi considerada como uma das principais conquistas da civilização, possuindo destaque a partir do iluminismo francês, que cultuava o racionalismo, estando a cidadania baseada nos princípios de igualdade e de fraternidade.

Nos tempos atuais a compreensão da cidadania passa a ser desenvolvida através da possibilidade de participação do poder jurídico nacional no governo e na administração estatal, exercendo funções e usufruindo de serviços públicos, além de fiscalizar a atividade estatal.

No decorrer dos tempos e com o desenvolvimento de novas tecnologias, principalmente a facilidade de acesso à internet, a gestão democrática dos recursos públicos tem se transformado na forma mais significativa de exercer a cidadania com dignidade e responsabilidade socioambiental.

A participação da sociedade através da manifestação de vontade democrática encontra-se diante da possibilidade de não ser o único elemento suficiente para modificar os rumos da realidade social para que se atinja o bem-estar.

Desta forma, a participação e o controle democrático dos recursos públicos através da sociedade alcançam a cada dia maior destaque, representando a preocupação de que estes sejam revertidos em benefícios reais em prol da população.

O modelo do *Welfare State* desenvolvido nos Estados Unidos da América, que Appio (2009, p.73) analisa como instrumento de conservação do modelo de produção capitalista em que surgiu a partir da crise econômica de 30 e na Europa surgiu após a Segunda Guerra Mundial, com a redistribuição do poder político exigindo a presença do Estado-providência.

O surgimento do Estado-providência evolui com o crescimento das expectativas sociais de ingerência efetiva do Estado com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais através da aplicação de recursos públicos.

*O investimento público (Welfare) nas classes menos favorecidas e a ampliação da participação destas mesmas classes através do sufrágio universal e gratuito foram*

*portanto, os dois pilares históricos de reconstrução do modelo iluminista que deu origem – em sua versão económica – ao capitalismo. (Appio, 2009, p. 74).*

A participação e reivindicação ativa nas decisões pela sociedade por meio da elaboração de propostas transformaram-se em uma questão de ampliação do controlo sobre o património público, representando alternativas para a busca do bem comum, objetivando o retorno através de benefícios para a sociedade, com maior transparência das ações políticas.

O controlo democrático da gestão representa a não redução deste ao mero agente importante de fiscalização, mas, trata-se do controlo da gestão, em que, através de pressupostos legais permite aos cidadãos atuarem em prol da coletividade junto ao Poder Público na busca pela transparência de seus atos, avaliação do seu desempenho da gestão, além de possibilitar a promoção de ações coletivas próprias para coibir irregularidades e responsabilizar os agentes políticos.

Matias-Pereira (2008, p.6) aponta para a indicação de que à medida através da qual se elevam os graus de cidadania e educação, o surgimento de procuras sociais torna-se crescente aliada ao processo de aprofundamento da democracia.

Este fator torna cada vez menos uma população inclinada a aceitar respostas inflexíveis e burocráticas dos serviços públicos, o que propicia a busca pelo aumento da qualidade e metas amplamente definidas.

Os gestores públicos diante de um quadro de restrições fiscais, e da necessidade de atendimento dessas procuras, encontram-se no dever de melhorar o desempenho da gestão pública e elevar a qualidade do controlo.

*Fica implícito, portanto que, independentemente da quantidade de recursos alocados ao setor público, ele tem o dever de aplicá-los de maneira adequada. Nesse sentido, o Estado necessita desenvolver competência na formulação, implantação e prestação de contas de recursos orientados para as políticas públicas sob sua responsabilidade. (Matias-Pereira, 2008, p.6).*

Diante da perspectiva de esvaziamento do espaço público de debate sobre o conteúdo das políticas públicas através de novos modelos de tomada de decisão e exercício do poder, levou-se a tendência de classificar a sociedade pelo mercado, como uma massa analisável de consumidores.

O surgimento de novos mercados parte da premissa universal de que as relações de consumo seriam travadas de forma profissional em decorrência da descentralização dos conflitos sociais na área do mercado, equiparando-se o conceito de cidadão e consumidor, que Appio (2009, p.75) observa como o fato de que, quanto maior a capacidade financeira do consumidor, maior será o seu nível de atuação na política nacional.

O exercício da cidadania, propiciando desta forma o conhecimento por todos, sem qualquer distinção, dos trâmites por que passa o Orçamento Público, possibilitando o surgimento de condições para a elaboração de instrumentos de controle do seu real cumprimento, contribuindo para a participação da gestão democrática dos recursos públicos. Pois, pressupõe-se que a sociedade civil participou efetivamente.

A contribuição para a elaboração do Orçamento anual e a participação de sua execução pelo acompanhamento da aplicação dos gastos públicos são meios pelos quais o exercício da cidadania torna-se presente como representante o controle social.

A interferência do cidadão nas decisões que afetam diretamente a sua qualidade de vida, através de modelos de controle democrático, permite a presença da sociedade para o exercício da cidadania fundamentado pela Constituição.

## 2.8. *Conceito, Elementos e Classificação de Orçamento*

A etimologia do termo “orçamento” é incerta. De acordo com o Dicionário de Sinónimos (1956), talvez provenha do italiano *orzare* ou ao latim *ordior*, *orsus sum ordiri*, “urdir, tecer” e, por extensão, “planificar, calcular”; já, segundo Antenor Nascentes, autor do Dicionário de Língua Portuguesa (1964) e Dicionário de Língua Portuguesa da Academia Brasileira de Letras (1988), “das tentativas para dirigir a proa na direção do vento teria vindo o sentido de ‘calcular por alto’”. Assim o efeito de planificar as ações está vinculado de forma direta às ações orçamentais e, de acordo com a linguagem náutica, refere-se à execução dos objetivos propostos ou a sua aproximação.

Segundo Pereira *et al.* (2009, p. 405), o Orçamento é um documento, apresentado sob a forma de lei, que comporta uma descrição detalhada de todas as receitas e de todas as despesas do Estado, propostas pelo Executivo e autorizadas pela Assembleia da

República, e antecipadamente prevista para um horizonte temporal de um ano. Este conceito permite desde já identificar os três elementos do orçamento:

- **Elemento Económico:** constitui uma previsão da atividade financeira anual a realizar por determinados sub-setores da Administração Pública sob o comando do Executivo: significa que o orçamento se constitui num mapa de previsões de receitas que o Estado irá cobrar e de despesas que irá realizar. As receitas e despesas inscritas no OGE não se referem ao passado nem ao presente, mas sim ao futuro;
- **Elemento Político:** constitui uma autorização política concedida pela Assembleia da República mediante a aprovação formal da proposta elaborada e submetida pelo Executivo. Ou seja, a cobrança de receitas e a realização de despesas por parte do Estado carecem de autorização prévia dos representantes do povo (deputados);
- **Elemento Jurídico:** constitui um elemento, sob a forma de lei, que limita os poderes financeiros do Estado no que respeita à realização das despesas e à obtenção das receitas. Tal como na generalidade da atividade económica das empresas e dos indivíduos, os estados também organizam a sua contabilidade no decurso do período de (1) um ano.

Segundo Baleeiro, (1994, p.34), o Orçamento, é o ato pelo qual o poder legislativo prevê e autoriza ao executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política económica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas por lei<sup>1</sup>.

Para Silva (2004, p.43), “[...] orçamento é um plano de trabalho governamental expresso em termos monetários, que evidencia a política económico-financeira do Governo em cuja elaboração foram observados os princípios da unidade, universalidade, anualidade, especificação e outros [...]”. Sob o aspeto financeiro, para Angélico (1994, p.19), “[...] orçamento público é um planeamento de aplicação dos recursos esperados, em programas de custeios, investimentos, inversões e transferências durante um período financeiro”. Já Giacomoni (2005, p.64), entende que, o orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspetos: político, jurídico,

---

<sup>1</sup> Veja-se o seguinte endereço eletrónico da Ebah para uma descrição mais detalhada sobre o orçamento: [www.ebah.com.br/content/ABAAA7h4AB/orçamento\\_publico](http://www.ebah.com.br/content/ABAAA7h4AB/orçamento_publico).

contabilístico, económico, financeiro, administrativo, etc”. Pode-se entender aqui, um aspeto económico dado ao orçamento público, na conceção de Burkhead formulada em 1971 (*apud* Pires 2005, p.39), “o orçamento é, portanto, muito mais que um simples plano de administração do setor governamental. Os tipos de atividades governamentais constantes do orçamento irão refletir as necessidades do Estado. O orçamento também refletirá, necessariamente, a distribuição relativa do poder económico e político da sociedade”.

Segundo Machado Jr. e Reis (2002/2003, p.11), o orçamento, entretanto, evoluiu para aliar-se ao planeamento, surgindo o orçamento-programa como especialização devendo, na prática, operar como elo entre os sistemas de planeamento e de finanças. Com isto torna-se possível a operacionalização dos planos, porque os monetariza, isto é, coloca-os em função dos recursos financeiros disponíveis, permitindo que o planificador tenha os pés no chão, em face das disponibilidades dos recursos financeiros.

Considerando o que diz Pires (2005, p.22), em relação à receita pública, esta trata de um componente do orçamento público que possui a sua origem nas contribuições efetuadas pela sociedade e deve proporcionar retorno a esta sociedade. Por meio deste procedimento, dá-se origem a outro componente do orçamento público chamado de despesa pública. Sendo que, na opinião desse autor, a gestão de tais componentes deve ser controlada e fiscalizada objetivando resguardar o interesse social.

Conclui-se, de acordo com os autores mencionados até o momento, que as noções de orçamento complementares umas as outras, e que o plano de trabalho governamental pode ser visto como sendo o planeamento, a programação e o orçamento sob forma de um sistema integrado de gestão, possuindo o objetivo de medir os custos para a execução das metas estabelecidas, bem como, comparar os benefícios esperados dos mesmos de forma a tornar possível uma utilização mais eficaz dos recursos públicos. Será possível por meio deste, identificar as necessidades mais importantes, bem como, a distribuição do poder económico e político da sociedade de onde foram originados os recursos financeiros.

Genericamente define-se o orçamento como o documento onde se efetua o «cálculo das receitas e das despesas prováveis na administração de uma casa, de um organismo

público ou privado, do estado, por um período determinado.<sup>2</sup> A parte de identidade entre orçamento do Estado como «o plano anual das receitas e despesas da administração pública»<sup>3</sup> e os orçamentos privados, de indivíduos, grupos, firmas e empresas, associações existem grandes diferenças.

De acordo com Longo (1994, p. 43), foi na Inglaterra, em 1217, que surgiu o embrião do orçamento público, sem contar, ainda, com o fator despesa. Desde então, os instrumentos para controlar as ações dos governos e dos governantes vêm sendo gradualmente aperfeiçoados.

Pires (2005) menciona que com o decorrer dos anos surgiram duas categorias de modelos de orçamentos públicos, sendo denominados de orçamento tradicional e orçamento programa. No entendimento de Silva, formulado em 1973 (*apud* Pires: p.67), o orçamento tradicional “é um instrumento de previsão das e autorização das despesas públicas, classificadas estas por objeto, sem se cogitar das necessidades reais da administração e população, nem objetos económicos e sociais a atingir com sua execução”. Conforme Calil (2005, p.64), “a maior deficiência do orçamento tradicional consistia no facto de que ele não privilegiava um programa de trabalho e um conjunto de objetivos a seguir”. Entende-se que o objetivo deste modelo de orçamento é apenas manter o equilíbrio entre as receitas e despesas de um determinado órgão, não considerando as necessidades reais existentes. Para Pires, foi em função deste tipo de técnica orçamental que se deu origem a expressão “Lei de Meios”, devido ao facto da entidade pública dispor dos seus recursos financeiros num exercício, sem qualquer relação com os problemas a enfrentar.

Para Calil (2005, p.64), “o orçamento tradicional evoluiu para o orçamento de desempenho ou de realizações, onde [sic] se busca saber as coisas que o governo faz e não as coisas que o governo compra”. Neste sentido, para o orçamento de desempenho, era mais importante saber para que a administração destina um determinado bem adquirido, do que o bem adquirido propriamente. Segundo o autor, ainda nesta esteira de ideia, apesar de este modelo de orçamento já estar ligado aos objetivos, não poderia ainda ser considerado como um orçamento-programa, em função de que o mesmo não estava vinculado ao Sistema de Planeamento.

---

<sup>2</sup> Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea, Academia das Ciências de Lisboa e Fundação Calouste Gulbenkian, Editorial Verbo. 2001

<sup>3</sup> Idem

Em relação ao orçamento-programa, para Pires (2005), tal modelo de orçamento foi originalmente sistematizado pela Organização das Nações Unidas - ONU e sua conceção básica fora retirada da experiência federal americana.

### 2.8.1. *Tipos de Orçamento*

Segundo Silva (2004, p.44), tipo de orçamento é a característica que determina a maneira pela qual o orçamento é elaborado, dependendo do regime político vigente; daí dizer que os orçamentos variam segundo a forma de Governo e podem ser classificados em três tipos:

1. **Legislativo:** é o orçamento cuja elaboração, votação e aprovação é competência do Poder Legislativo, cabendo ao Executivo a sua execução. Este tipo é utilizado em países parlamentaristas;
2. **Executivo:** é o orçamento cuja elaboração e aprovação é da competência do poder Executivo. É utilizado em países onde impera o absolutismo do Chefe do Estado;
3. **Misto:** é o modelo no qual o orçamento é elaborado e executado pelo Poder Executivo, cabendo ao Legislativo a sua votação e controlo. Esse tipo é utilizado pelos países em que as funções legislativas são exercidas pelo parlamento, sendo sancionado pelo Poder Executivo. Em Angola esse é o modelo consagrado pelo texto constitucional.

### 2.9. *Défice das Finanças Públicas: Conceito*

A administração dos recursos disponíveis é essencial no decurso do atendimento das necessidades humanas. Esta tarefa, vinculada ao problema escassez de recursos,<sup>4</sup> é referenciada nos planos e estratégias organizacionais das empresas, bem como na adoção de políticas públicas por parte do governo, haja vista que a própria sociedade está mais criteriosa e exigente quanto à satisfação da sua procura por produtos e serviços com alto padrão de qualidade e excelência.

Neste cenário, os agentes económicos - famílias, empresas, governo e o setor externo – se deparam com escolhas (*trade offs*) que, justamente vão de encontro à infinidade de

---

<sup>4</sup> A Economia busca solucionar o problema de escassez de recursos, em face das necessidades humanas ilimitadas. Com isso, procura otimizar e dinamizar a utilização destes recursos, em virtude de procura crescente e inesgotável dos consumidores, sejam pessoas físicas, jurídicas e o próprio governo.

desejos a serem saciados. Assim, as empresas (públicas e privadas) buscam solucionar este impasse.

A partir de métodos e procedimentos, as empresas aspiram dar ao mercado produtos e bens de serviços de qualidade, que sejam competitivos em termos de preços. Com a mesma finalidade do setor privado, o governo também deseja fomentar a prestação de serviços essenciais aos cidadãos, através de políticas públicas, fiscais, tributárias, além de outras, que visem o bem-estar da população em geral.

Com a interação dos agentes, o processo de crescimento e desenvolvimento de um país começa a se estruturar. De um lado, as instituições privadas, vinculadas aos setores primários, secundário e terciário, moldam suas metas, com o intuito de auferirem lucros, cada vez maiores, para tornarem-se referências tanto no ambiente interno, quanto externo.

Através da prosperidade dos negócios, começa-se a era dos investimentos. Eis aqui um ponto em que as ações do governo fazem a diferença. Um dos 10 princípios básicos da Economia diz que o padrão de vida de um país depende de sua capacidade de produzir bens e serviços, ou seja, bens de consumo e de capital. Outro fala que os governos podem às vezes melhorar os resultados do mercado. Isto significa que o governo, por intermédio de suas políticas, pode levar o país à prosperidade.

No entanto, na gestão de seus recursos, o Executivo, em muitos momentos, mostrou-se ineficiente quanto à aplicação, gerando consequências graves, tais como elevação do déficit público, corrupção e ineficiência quanto ao sistema de prioridades. Em se tratando de déficit, ele é muito prejudicial a um país, haja vista que ocasionará um aumento da taxa de juros, venda de títulos públicos e desemprego.

O conceito de déficit público utilizado pelo Fundo Monetário Internacional - FMI, ao incorporar a correção monetária da dívida pública interna, acaba por provocar graves distorções. Em sua situação inflacionária, o “déficit público” segundo o FMI torna-se muito maior não apenas em termos absolutos, mas também em termos percentuais em relação ao Produto Interno Bruto - PIB. Em consequência, medidas de política econômica fortemente recessivas parecem justificar-se a fim de controlar o grande “déficit público”. Por outro lado, quando aumenta a taxa de inflação, aumenta o “déficit público” e quando diminui a taxa de inflação diminui o “déficit público”, ainda que em termos reais o déficit público efetivo não se tenha alterado.

A forma mais clara de designar o déficit público, segundo o FMI é utilizar a expressão usada nos documentos oficiais daquela instituição: “necessidade de captação do setor público não financeiro”.

Défice Público é o nome que se dá à relação na qual o valor total das despesas públicas é maior que o valor total das receitas públicas, considerando-se, neste determinada relação os valores nominais, ou seja, a inflação e a correção monetária do mesmo período considerado. Embora pareça o déficit governamental termo de diferenças entre as receitas e despesas de setor público de definição excessivamente simplificada e de fácil compreensão, ela pode ser mais bem elaborada com a especificação de diversos componentes do processo orçamental que são indispensáveis para uma mais objetiva determinação das causas do déficit, permitindo uma avaliação mais detalhada da política fiscal. Sendo assim, dentro da definição de déficit, temos certos fatores que se apresentam dentro da definição de déficit:

- Os métodos de financiamentos utilizados;
- A contribuição de défices passados para o atual;
- O impacto das dívidas interna e externa sobre o déficit;
- A necessidade de emissão de moeda;
- O efeito da inflação sobre a receita e os gastos do Executivo;
- O efeito de variações nas taxas de juros;
- A cobrança de imposto inflacionista;
- A existência de erros e omissões nas contas governamentais;

O déficit público encobre diversas características do processo orçamental que são fundamentais para a determinação das causas do mesmo. Merecem destaque:

- ✓ A contribuição do déficit passado para o atual;
- ✓ O efeito da inflação sobre a receita e despesa do Executivo;
- ✓ O efeito da variação das taxas de juros.

De acordo com o Leite (2000, p.28), embora o dispêndio seja a variável estratégica da política fiscal, o impacto dessa política na economia é costumeiramente medido em termos de saldo orçamental do setor público, que corresponde à diferença entre as

receitas e as despesas do governo. Se o nível de dispêndio for mantido constante, o nível de rendimento nacional, gerando “*défice*” ou “*superávit*” de acordo com o nível de rendimento nacional que prevalece durante ano económico ou fiscal.

O *défice* público – resultado da arrecadação do Estado e seus dispêndios – traz consequências para o crescimento do país. Por intermédio dele, reduz-se a capacidade de investimentos da iniciativa privada, impossibilitando o desenvolvimento de produtos e serviços, redução do nível de emprego e rendimento das famílias, além de não beneficiar o atendimento das necessidades da sociedade em geral. Ele também ocasiona o aumento da dívida, haja vista que o Estado, na tentativa de cumprir sua função social, busca financiamentos para reter recursos, com a venda de títulos públicos. Outro entrave para que gera o *défice* é a ineficiência da gestão pública e a corrupção dos agentes públicos e privados.

À proporção que o governo aumenta seus gastos de maneira ineficiente e de modo a superar suas receitas, eleva a dívida pública. O *défice* público impacta no progresso económico, haja vista que intervém na capacidade de investimento das empresas, bem como do próprio Estado. Ele equivale à parcela das despesas realizadas (gastos do Executivo), mas que não são cobertas pelas receitas (tributos), cuja principal consequência é a desordem estrutural da economia.

Analisando este conceito simplista, pode-se observar que ele “esconde” fatores que determinam suas causas e a própria avaliação da política fiscal empregada. São eles: os métodos de financiamento utilizados; contribuição de *défices* passados; impacto das dívidas interna e externa; necessidade e emissão de moedas; efeito da inflação e variação nas taxas de juros; e erros na gestão pública dos recursos.

Segundo Mankiw (2001, p.573), para sanar o problema do *défice*, o executivo pode adquirir empréstimos internos e externos. A maneira mais eficaz que ele faz é emitir títulos públicos para que sejam comprados pela iniciativa privada. Porém, isto traz entraves para o desenvolvimento económico da nação.

De acordo com o mesmo autor, quando o governo incorre em *défice* orçamental, a poupança pública é negativa e isso reduz a poupança nacional. Em outras palavras, quando o governo contrai empréstimos para financiar o seu *défice*, reduz o montante de fundos emprestáveis disponíveis para financiar famílias e empresas.

Vale, porém, destacar que, no setor público, são considerados três tipos de déficit: o primeiro é o primário. Nesse, não se considera, na apuração do passivo e do ativo (visto o Estado também ser credor), o cálculo dos juros e da correção monetária; o segundo é o operacional, que desconsidera apenas a correção monetária; e o terceiro é o nominal. Esse nada desconsidera. Sendo, portanto, o que melhor reflete a necessidade de captação de recursos (constituição de dívida) junto ao setor financeiro.

Déficit é o resultado negativo da equação Receita menos Despesa. As contas governamentais, por determinação constitucional, não podem, no exercício financeiro, que coincide com o ano civil, fechar deficitárias. Tem de haver equilíbrio entre despesas e receitas. Assim, para cobrir o tradicional “rotura”, recorrem os governos a operações de crédito, inclusive por antecipação de receitas, e a operações em mercado aberto, que é a venda de títulos públicos.

Em termos gerais, déficit público é a situação de os governos gastarem mais do que arrecadam, segundo um determinado período de tempo ou exercício. Boa parte dos economistas diz que o déficit público gera a emissão de moeda e, portanto, a inflação e o conseqüente desarranjo do sistema produtivo.

### *2.9.1. O Déficit Orçamental como Indutor da Dívida Pública*

O déficit orçamental, embora seja pré-requisito básico para a criação da dívida pública, ao incorrer em *déficit*, o governo passa a administrar uma situação de desequilíbrio orçamental, necessitando recorrer ao setor privado para, de alguma forma, buscar recursos necessários à sua cobertura. A dívida pública constitui-se num dos diversos meios de que dispõe o administrador público para financiar *défices* orçamentais ou fiscais.

Para melhor sistematização, serão apresentados alguns conceitos a respeito de *déficit* público, bem como as diversas formas de apuramento.

### *2.9.2. O Desequilíbrio Orçamental*

O orçamento público, também originariamente chamado de Lei de Meios, constitui-se no planeamento anual do governo, em que são estimadas as receitas a serem auferidos e fixados os gastos a serem realizados. É um instrumento de política do governo, segundo as palavras de Jèze (*apud*, Baleeiro, 1981, p.396), que já no início do Século XX afirmava que: “o orçamento é essencialmente um ato político...”. “a realização do

*programa político se traduz necessariamente em despesas novas ou reduções de despesas. Por outro lado, há que achar os meios de pagar as despesas. Então, intervém o problema das receitas, impostos, repartição dos gravames entre os indivíduos. Problema essencialmente político, porque se trata de saber quem pagará, em que medida se pagará, de que maneira se pagará. Aqui aparecem, em primeiro plano, as concepções políticas de justiça social, igualdade verdadeira, solidariedade nacional.”*

Diante deste pensamento, se pode considerar que as receitas se constituem no total de tributos arrecadados no país, deduzidas as transferências para outras esferas de governo, apurando-se, assim, a carga tributária líquida. Essa carga tributária líquida será “*a priori*”, o montante de recursos de que o governo disporá para financiar suas próprias despesas, entre elas as despesas de pessoal e custeio; o serviço da dívida e a previdência social. A diferença entre a receita tributária líquida e os gastos de funcionamento do governo determinará a poupança do governo em conta corrente. Esse resultado definirá a reserva financeira que disporá o governo para suportar novos investimentos em infraestruturas, como estradas, energia, comunicações, saneamento, etc.; e investimentos sociais, como escolas, hospitais, habitação, etc. a soma dos gastos do governo e dos investimentos resultará no gasto total do governo. Ao contrapormos a receita tributária líquida com o gasto total do governo, três situações poderão ocorrer:

- i. *Superávit*, quando as receitas forem maiores que o gasto total do governo;
- ii. *Equilíbrio*, quando receitas e gastos forem equivalentes;
- iii. *Défice*, quando os gastos totais do governo forem maiores que a receita tributária líquida.

O equilíbrio orçamental parece, à primeira vista, ser a situação ideal para qualquer governo. Entretanto, essa visão não é pacífica entre os estudiosos de finanças públicas e economistas: situações há que, se por um lado o *défice* pode ser gerador de inflação, a ausência dele poderá significar indesejada recessão. Segundo a teoria keynesiana, a ausência ou redução acentuada nos gastos do governo poderá implicar desequilíbrios econômicos mais graves à população do que o *défice* orçamental. Nessa linha de pensamento, podemos citar Aliomar Baleeiro (1981, p.403): “*a preocupação não deve residir em equilibrar o orçamento como se este fosse um fim em si mesmo e não simples meio ao serviço da prosperidade nacional*”. Não se trata de equilibrar o orçamento, mas fazer com que este equilibre a economia nacional. Sua tarefa é afastar inflações,

*mantendo estável e no ponto ótimo a economia, de sorte que os investimentos absorvam toda a poupança, sem excedê-la, nem ficarem abaixo dela.*

### 2.9.3. Formas de Apuramento do Déficit Público

A questão do apuramento do *déficit* público tem suscitado inúmeras controvérsias entre os economistas e profissionais de finanças públicas. Enquanto alguns procuram explicá-lo pelo critério da dívida governamental, outros sustentam ser o critério da política fiscal o mais apropriado para refletir a realidade orçamental de qualquer governo. Além desses critérios, o *déficit* pode ser também classificado como de caixa ou por competência, de acordo com o momento a ser considerado no cálculo; e primário, nominal e operacional, de acordo com a natureza das despesas e receitas que o compõem.

#### a) O *déficit* pelo critério da Dívida Governamental

Aqueles que se alinham a essa hipótese, que é a forma de cálculo preconizada pelo Fundo Monetário Internacional, consideram que as transações que afetam o *déficit* são classificadas como acima da linha, isto é, como integrantes da receita e despesa. Como por exemplo, os juros sobre a dívida; e abaixo da linha, como no caso de amortização de empréstimo. Assim, o *déficit* orçamental será igual à diferença entre a dívida pública total pendente no início e no fim do ano. O valor apurado é chamado de Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP e, é obtido pela variação anual dos saldos líquidos das contas de financiamento das instituições financeiras que concedem crédito ao setor público. Valores positivos indicam *superávit* e valores negativos *défices*. Essa modalidade de cálculo comporta ainda as subdivisões de *déficit* primário, nominal e operacional.

#### b) O *déficit* pelo conceito das contas nacionais

É o *déficit* orçamental propriamente dito, em que há a contraposição da receita líquida, arrecadação de tributos menos transferências governamentais, em relação às despesas correntes, salários e encargos mais compras de bens e serviços. O resultado positivo indica poupança do governo em conta corrente. Resultado negativo indica *déficit*, que pode, também, ser primário, nominal ou operacional. O *déficit* primário é o resultado da contraposição, tão somente, das receitas e despesas não financeiras. Já o *déficit* nominal considera apenas os juros reais, passando a correção monetária a ser considerada como parte do principal. O cálculo do *déficit* pelas contas nacionais não considera as empresas

estatais como do setor público, uma vez que, economicamente, elas integram o setor privado.

- c) O *défice* de caixa vs. *défice* de competência
- d) O *Défice* de caixa é obtido pela simples contraposição entre as receitas e as despesas constantes do orçamento fiscal e monetário. Não considera o excesso de gastos públicos financiados junto ao sistema bancário interno (exceto o BNA), bem como junto a empresas não financeiras (fornecedores, empreiteiras, etc.). Segundo Tanzi (*apud* Blejer e Cheasty, 1990, p.3), “os *défices* fiscais, conforme convencionalmente definidos em base de caixa, medem a diferença entre as despesas de caixa totais do governo, inclusive despesas com juros, mas excluindo amortizações sobre o estoque pendente da dívida pública, e as receitas totais em dinheiro, inclusive receitas tributárias e não tributárias e doações, mas excluindo receita de endividamento. Em outras palavras, nem todos os gastos relacionados com o serviço da dívida pública estão incluídos na medida do *déficit*: os pagamentos de juros são acrescentados às despesas não amortizadas com a dívida, mas excluem-se os pagamentos de amortizações. Por outro lado, receitas correntes são registadas como receita governamental, ao contrário das receitas provenientes de empréstimos. Dessa forma, os *déficits* fiscais refletem a defasagem a ser coberta pelos empréstimos líquidos do governo, inclusive empréstimos diretos junto ao banco central”.

Assim, o *défice* de caixa considera tão somente as despesas governamentais para as quais ocorreu desembolso em dinheiro no período de um ano e somente as receitas efetivamente recebidas em dinheiro no mesmo período. O resulta apurado dessa forma poderá conter importantes distorções se houver um grande valor em dívidas vencidas e não pagas junto a bancos privados e fornecedores, ou houver um grande valor em tributos vencidos e não recolhidos pelos contribuintes.

O *Défice* de Competência é aquele que considera os valores orçados para o ano fiscal, independentemente do momento de sua realização. Dessa forma, no encerramento do ano fiscal, considerar-se-ão as receitas e despesas em curso, por competência, mesmo que ainda não realizada, o que poderá, também, trazer distorções importantes no lado da receita, já que boa parte da receita prevista poderá não ser recolhida no prazo previsto, ou ser contestada, via impugnação de créditos fiscais. Além disso, muitas operações de

desembolso e ingresso se prolongam para além do período anual, podendo influir nos resultados do ano fiscal seguinte. Para exemplificar, um *défice* calculado pelo Sistema de Contabilidade Nacional seria um resultado por competência. Já aquele medido pelo conceito das NFSP seria um resultado em uma base de caixa.

#### 2.9.4. Breve Situação de Défice em alguns Países do Mundo

Durante o primeiro Semestre de 2011 a recuperação macroeconómica mundial manteve-se com níveis positivos, com maior envolvimento do setor privado, na medida em que o setor público dos países desenvolvidos, atingidos fortemente pela crise de 2008/2009 diminuiu a sua política de incremento da procura agregada, embora as taxas de desemprego continuassem, nessas economias, elevadas.

Atualmente a economia global atravessa uma fase de incerteza e de elevado risco que decorrem quer de uma série de fragilidades estruturais – sobretudo nas economias da Zona Euro e dos Estados Unidos da América (EUA) – que não foram suficientemente bem resolvidas e que se revelam agora como fatores de crise eminente, quer de catástrofes naturais que afetaram diretamente a capacidade de produção e de desenvolvimento de economias desenvolvidas e emergentes.

**Tabela nº. 1: Comportamento do Produto Mundial, 2008-2010**

Designação	2010	2011	2012 (p)
	Taxa de Crescimento (%)		
Mundo	5,1	4,0	4,0
<i>Economias avançadas</i>	3,1	1,6	1,9
Estados Unidos	3,0	1,5	1,8
Zona Euro	1,8	1,6	1,1
<i>Economias Emergentes/Em Desenvolvimento</i>	7,3	6,4	6,1
<i>América Central e do Norte</i>	6,1	4,5	4,0
<i>Ásia em desenvolvimento</i>	9,5	8,2	8,0
<i>Comunidade de Países Independentes</i>	4,6	4,6	4,4
<i>Europa Central e de Leste</i>	4,5	4,3	2,7
<i>Médio Oriente e Norte de África</i>	4,4	4,0	3,6

(p) Projeção

Fonte: FMI, *World Economic Outlook, setembro 2011* e Ministério das Finanças.

Apesar do esforço dos governos nos últimos dois anos na implementação de reformas do sistema financeiro, os fatores de risco revelaram-se de maior complexidade em relação ao previsto, o que dificulta a sua análise, perceção e consequentemente

avaliação sobre os melhores instrumentos de política a utilizar. Entretanto, mesmo num clima de elevada incerteza, os analistas acreditam que a economia mundial continuará a registar taxas de crescimento positivas, com liderança das economias emergentes (como tem sido regra nos últimos anos, principalmente após o período de crise), embora com taxas moderadas e possivelmente com vários percalços no percurso.

Assim, de acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), espera-se que o produto mundial em 2012 cresça 4%, depois de ter registado um crescimento de cerca de 5% em 2010. Para as economias avançadas, espera-se um crescimento de cerca de 2% em 2012, mas assumindo que:

- (i) A Europa será capaz de driblar a crise financeira na zona Euro;
- (ii) Os Estados Unidos de América, implementarão políticas sustentáveis de crescimento económico e consolidação fiscal; e
- (iii) Os preços nos mercados financeiros globais manter-se-ão estáveis e pouco erráticos. Este cenário é acompanhado por expectativas de que a política monetária acomodatória perseguida por muitos países será progressivamente descontinuada, com a adoção de medidas de políticas mais restritivas, facto que coloca o risco de uma maior retração dos níveis de crescimento económico.

#### 2.9.5. África e os seus défices

A crise africana é geralmente vista como uma crise política com consequências económicas. Deve, porém ser reconhecido que a desordem económica dos países africanos ao longo das últimas décadas pode ter agravado o turbilhão político e mais ainda deterioradas as condições de vida de grandes segmentos das populações africanas.

**Tabela nº. 2: Comportamento das Taxas de Crescimento Reais em África, (2008-2010)**

Designação	2010	2011	2012 (p)
	Taxa de Crescimento (%)		
África Sub-Sahariana	5,4	5,2	5,8
<b>Angola</b>	<b>3,4</b>	<b>1,3</b>	<b>12,8</b>

(p) Projeção

Fonte: FMI, *World Economic Outlook, setembro 2011* e Ministério das Finanças.

A desordem económica de África tem dimensões tanto internas como externas que incluem, entre outras: mobilização ineficiente de receitas e dependência da ajuda

internacional; bancos centrais fracos e setores financeiros ineficazes; procedimentos orçamentais falhos de transparência e supervisão ineficaz por parte do parlamento e de outros organismos fiscais; ambiente hostil ao investimento privado, caracterizado por subtil corrupção; infraestruturas económicas deficientes e administrações públicas imprevisíveis.

O primeiro objetivo da Economia Pública e Gestão Financeira são o de promover a estabilidade macro-económica que é considerada como uma condição necessária para um desenvolvimento sustentável. Porém, a estabilidade macro-económica não basta para assegurar o melhoramento contínuo das condições de vida das pessoas. Por outro lado, a gestão económica e financeira não pode promover desenvolvimento sustentável a menos que as diretrizes adotadas sejam transparentes e credíveis tanto no país como fora dele.

O continente africano é muitas vezes considerado como o “continente de todos os males”, marcado por epidemias, conflitos, fome, regimes despóticos. As condições de vida da população não evoluíram nos últimos trinta anos, ao contrário daquilo que se verificou nos outros continentes.

A África possui terra e mão de obras-baratas, mas não tem capacidade técnica e financeira. Juntar as duas competências é uma estratégia de desenvolvimento realista.

Existem várias economias emergentes em África. A mais importante é a África do Sul, mas há países de médio porte como a Líbia, Guiné Equatorial, Gabão e Botswana. São países onde o PIB per capita está entre USD 5 mil e USD 10 mil. Além disso, a população africana é jovem, o que significa que haverá novos consumidores por mais tempo.

A crise financeira afetou a África de várias formas. Muitos países são exportadores de commodities. Quando veio a crise, a procura por commodities caiu. Do lado financeiro, alguns investidores nos Estados Unidos e na Europa que estavam dispostos a trazer dinheiro para a África mudaram de ideia. Além disso, muitos africanos que trabalhavam na Europa ou nos Estados Unidos enviam dinheiro para suas famílias. As remessas do exterior representam uma parte importante dos orçamentos nacionais.

Os bancos africanos sofreram pouco, pois não são muito conectados com o sistema financeiro internacional.

Pensamos que países diferentes deveriam ter estruturas financeiras diferentes, ou seja, países pequenos e mais pobres não deveriam tentar desenvolver um mercado de capitais muito sofisticado ou bancos comerciais muito grandes. Esses países precisam de pequenos bancos locais, focados de fato em indivíduos e em pequenas empresas.

Tal fato, não vem ocorrendo, pois, muitos países estão tentando copiar os países grandes. Estão obcecados em ter um mercado de capitais sofisticado, mas há pouquíssimas empresas capazes de ser listadas. Os investidores africanos não estão interessados em bolsas de valores.

Esse produto financeiro requer um desenvolvimento elevado. O que os países africanos de fato precisam é que podem acessar o mercado internacional a qualquer momento. É preciso criar um sistema financeiro e bancário que corresponda às necessidades de quem não tem essa possibilidade.

Os africanos têm muito para fazer, mas a comunidade internacional deve fazer a sua parte. Como tal, vejamos o que aconteceu na Europa Oriental depois da queda do comunismo. A comunidade internacional apressou-se em apoiar os novos governos democráticos na Polónia, Estónia, Ucrânia, Roménia, etc., o que não vimos na África!

Ocorre certo isolamento para África. Existe um desprezo em relação à África. A comunidade Internacional não olha para essa questão.

Em Moçambique, por exemplo, segundo tendência das contas públicas<sup>5</sup>, o ponto é que com a tendente melhoria do quadro legal a nível económico, político e social, acompanhada de estabilização macroeconómica, a abertura para uma economia de mercado, a mudança constitucional para um sistema de estado de direito democrático, multipartidário, com eleições regulares, onde a constituição defende duma forma geral os direitos humanos, estavam criadas as bases para um crescimento sustentado. Mais ainda, com o fim da guerra civil em 1992. Todavia, o ainda elevado défice público e a fraca participação de muitos setores populacionais na economia continuam a ameaçar este crescimento.

No Orçamento Geral do Estado – OGE 2011, o Governo moçambicano previu um défice de 45%, a ser financiado por donativos e créditos externos e internos.

---

<sup>5</sup> Henriques Viola, Diretor Executivo do Centro de Estudos Moçambicanos e Internacionais (CEMO).

No entanto, a sustentabilidade deste nível de défice afigurou-se difícil numa altura em que o País, tendencialmente, financiava o seu défice por via de créditos, sejam eles concessionais ou não. Aliás, o cenário complicou-se mais ainda quando o coletivo de doadores do Estado moçambicano, agrupados no famoso G19, preparava-se para reduzir os donativos para OGE 2011. Em cerca de USD 60 milhões, doando apenas USD 412 milhões o que correspondeu a uma taxa de 6,86% da doação.

Numa análise da tendência das contas públicas moçambicanas, nos últimos quatro anos, podemos verificar que o OGE 2011 e no seu instrumento operacional, Plano Económico e Social (PES) 2011, o Estado previu o aumento da despesa pública em cerca de, 99%, em termos nominais de (2008-2011); este aumento quer o do OGE como do défice, teve como espinhas centrais de suporte o aumento das receitas do Estado (87%) e do crédito externo (182%). Isto significa que o Estado moçambicano está a endividar-se cada vez mais, correndo o risco de chegar a uma situação análoga à portuguesa, grega, etc.

Neste contexto de incertezas económicas a nível internacional, se o país quiser ser coerente com a economia de mercado constitucionalmente consagrada, importa devolver ao setor privado a primazia da dinamização da economia. Importa reduzir o défice público, reduzindo os gastos desnecessários do estado, ou seja, se Moçambique quiser crescer no concerto das nações como um país virado para o desenvolvimento económico sustentável, precisa acabar com o despesismo, adotar políticas que reduzam a carga fiscal, aumentem o papel do setor privado na economia e assim estimule os empresários e jovens empreendedores a colocar em prática novas ideias e, por via disto, passar a apostar na produção especializada e em escala, virada para abastecer o mercado nacional e internacional. Só assim é que o Moçambique vai crescer de forma sustentável, não aumentando desproporcionalmente o peso do Estado.

Falando dos indicadores de desenvolvimento dos mais baixos da África Subsaariana, em termos de desenvolvimento humano, a Guiné-Bissau é um dos países mais pobre de entre os mais pobres, ocupando em 2010 o 164º lugar em 169 países. Dos cerca de 1,5 milhões de habitantes da Guiné-Bissau, 69,3% vive em situação de pobreza absoluta (*i.e.* com um rendimento inferior a 2 dólares por dia), comparado com 49% em 1991, de acordo com os dados do último Inquérito Ligeiro para a Avaliação da Pobreza (ILAP), realizado em 2010. O inquérito revela também um agravamento na incidência da pobreza extrema (abaixo de 1 dólar por dia) que passou de 20,8 para 33% entre 2002 e 2010. A pesar de alguns progressos no acesso aos serviços sociais de base como a

educação ou a saúde<sup>6</sup>, a maior parte dos indicadores sociais encontra-se entre os mais baixos da África Subsaariana, nomeadamente no que respeita à esperança de média de vida (48,6 anos) ou às elevadas taxas de mortalidade materna e infantil.

O investimento do OGE nos setores sociais, segundo o (FMI 2010), situa-se nos 22%, muito aquém dos 40% recomendados ao nível internacional, o que é claramente insuficiente para responder às necessidades das populações e para atingir as metas estabelecidas internacionalmente no quadro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Calcula-se que, o cumprimento dos principais ODM exigiria um crescimento médio do PIB guineense superior a 7% até 2015 e um nível de investimento próximo dos 40% da riqueza criada no país, níveis que a Guiné-Bissau está longe de alcançar.

O País apresenta uma economia pouco diversificada e vulnerável. Em 2009, com a afetação da crise económica mundial, o Rendimento Nacional Bruto (RNB) per capita era de USD 510, menos de metade da média da África Subsaariana; quando medido em termos de paridade do poder de compra, o RNB per capita continuava a ser inferior aos valores anteriores ao conflito (USD 1.060 contra 1.150 em 1997). A vulnerabilidade da economia é acentuada pela forte dependência da monocultura de exportação, a venda de cajú representa mais de 90% das receitas de exploração; pela fragilidade e subfinanciamento do setor agrícola, que representa cerca de 60% do PIB e emprega mais 85% da população guineense; e pela dependência das importações alimentares, num contexto de aumento dos preços de bens alimentares e do combustível no mercado mundial, o que representa riscos evidentes para a segurança alimentar da população.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) lançou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 1990 a fim de acompanhar a evolução mundial do desenvolvimento humano em todo o mundo com foco em três aspetos fundamentais: uma vida saudável, acesso à educação e nível de vida digno, (BAfD *et al*, 2011b). O IDH mais recente (Tabela 1) mostra que, em 2011, a África Subsariana continua a ter o menor nível agregado de desenvolvimento humano. No entanto, o ritmo da sua melhoria manteve-se durante o período 2000-2011.

---

<sup>6</sup> Inquéritos recentes (MICS/IDSR-2010 – ver site INE Guiné-Bissau) apontam para uma descida na taxa de mortalidade infantojuvenil de 223, em 2006, para 158 crianças por cada 1000, em 2010, bem como para uma melhoria dos indicadores de vacinação e de acesso à educação, água e saneamento.

**Tabela nº. 3. Índice de Desenvolvimento Humano (1990-2011)**

<b>PAÍSES</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2011</b>	<b>Crescimento anual em % 1990-2011</b>	<b>Crescimento anual em % 2000-2011</b>
África Subsariana	0,383	0,401	0,463	0,907	1,316
África	0,397	0,415	0,467	0,78	1,079

**Fonte:** PNUD (2011).

Políticas mais eficientes não bastarão para sustentar altas taxas de crescimento do nível de desenvolvimento humano.

Será preciso completá-las com a combinação de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), remessas, Investimento Direto Externo (IDE) e arrecadação fiscal para que possam ser mobilizados os recursos financeiros necessários para paliar a carência de capital humano.

As condições de existência têm vindo a deteriorarem-se em África devido a vários fatores, tais como:

- O crescimento acelerado da população, que aumenta a dependência externa desses países em termos de bens manufaturados e alimentares, e abafa as melhorias em nível de escolaridade e cuidados de saúde;
- A deterioração do valor dos produtos africanos, devido à progressiva diminuição do preço das matérias-primas, acentuando a disparidade, importações e exportações;
- As enormes dívidas externas devido à obtenção de empréstimos junto das potências ocidentais e organismos como, Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial - BM, criando um ciclo vicioso de juros e novos empréstimos;
- A dificuldade em canalizar investimentos externos e a diminuição de ajudas internacionais.

Com o fim da Guerra-fria, os países ocidentais perderam interesse em aliciar os países africanos como seus aliados, diminuindo as ajudas como pretexto de desvio de fundos concedidos para a compra de armas ou para as contas particulares de governantes corruptos (Faugère e Voisin, 1997).

O ciclo vicioso em que os países subsaarianos se encontram, caracterizado por fracos rendimentos, dificuldades de investimento, dependência a dívida externa, escassez de divisas, dificuldade de poupança, baixa nas exportações, entre outros aspetos, impede o ultrapassar da situação da precariedade económica e todas as consequências sociais e política daí decorrentes.

Tal como Woudenberg (2002, p.33) refere, “a responsabilidade por esta crise africana encontra-se dentro e fora do continente”, daí que seja fundamental uma atuação global.

A dependência dos países africanos face aos países desenvolvidos é visível, de uma forma extraordinária, no modo como a divisão internacional de trabalho e de capital é efetuada na estrutura económica internacional (Jalée, 1981, p.31). Os produtos primários dos países africanos são trocados a preços desiguais pelos produtos industrializados dos países desenvolvidos. O IDE em África, tem vindo a diminuir, enquanto parece aumentar nas outras regiões.

Acentuam-se, assim, as discrepâncias entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, perpetuando a dependência dos países africanos face às economias externas.

Em termos gerais, a economia do continente africano caracteriza-se por certa estagnação, ou mesmo regressão. Apesar das ajudas externas de que têm beneficiado, muitos países africanos encontram alguns obstáculos estruturais ao seu desenvolvimento económico, o que pode explicar a fragilidade das suas economias. Essa estagnação é, essencialmente, explicada pelo fracasso de medidas de desenvolvimento que se baseavam na substituição das importações, que não tendo os efeitos pretendidos, levaram a que não se conseguisse alcançar os objetivos de diversificação da produção. Para, além disso, houve também uma falta de investimento significativa nos últimos tempos, não sendo o investimento existente suficiente em termos de qualidade e quantidade para as necessidades dos países africanos.

Porém, houve ainda casos em que o seu PIB passou a apresentar um crescimento negativo, sendo que a maior parte desses países eram marcados por situações de guerra ou de fragmentação dos seus territórios (vide *African Development Bank apud* Trindade, (2006, p.18).

Segundo Woudenberg, (2002, p.44), na década de 70 e 80, alguns países africanos apresentaram, em termos de investimento, uma evolução positiva da sua situação económica (essencialmente baseada na exploração petrolífera, que é extremamente

importante para a economia mundial). No entanto, a maior parte desses países continuou a caracterizar-se por um elevado índice de pobreza, sendo que mais de 300 milhões de pessoas possuem menos de 1 dólar por dia para viver, e tendo ainda dificuldades em canalizar capital para investimento e desenvolvimento do setor petrolífero, o que acabaria por se refletir nos restantes setores económicos.

Segundo Trindade (2006, p.28), o nível de competitividade externa das economias africanas é cada vez mais baixo, resultando da quebra acentuada das exportações e crescentes necessidades de importação, em especial de bens de primeira necessidade. De facto, os países africanos eram responsáveis, em 1996, por apenas 1,3% das exportações mundiais, sendo este valor preenchido, essencialmente, pela exportação de petróleo, o recurso que apresenta uma maior riqueza em termos do PIB africano.

## CAPÍTULO 3. ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO EM ANGOLA E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

### *3.1. Situação Geográfica e Limites de Angola*

A República de Angola é o sexto país Africano de maior dimensão, com uma área de cerca de 1.246.700 Km<sup>2</sup>, uma costa de 1.650 Kms. e uma fronteira terrestre de 4.837 Kms.

O território da República de Angola fica situado na costa ocidental da África Austral, a Sul do Equador, entre os paralelos 4° 22' e 18° 02', sendo limitado a Norte pela República do Congo Brazzaville e República Democrática do Congo, a Leste pela Zâmbia e a Sul pela Namíbia e a Oeste pelo Oceano Atlântico, abrangendo ainda a Província de Cabinda, situada a Norte, entre o Congo-Brazzaville e a República Democrática do Congo.

A população estimada é de 18.498.000 habitantes e a sua divisão político-administrativa compreende 18 províncias.<sup>7</sup>

### *3.2. O Renascimento de Angola<sup>8</sup>*

Quando falamos de Angola, falamos de um País extenso, habitado por um povo heróico e generoso, que conseguiu vencer a guerra e dar início à reconstrução e ao desenvolvimento sustentável, graças ao trabalho abnegado, ao suor e ao sacrifício de muitos dos seus melhores filhos.

Celebram-se mais de dez anos desde que os angolanos conquistaram a Paz que hoje vivemos. No dia 4 de abril de 2002 foi assinado o “Memorando de Entendimento do Luena” entre a chefia do Estado Maior General das Forças Armadas Angolanas (FAA) e o comando das Forças Armadas para a Libertação de Angola (FALA) da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA).

A paz mudou radicalmente a face de Angola. Mas em poucas áreas a mudança é tão visível como a das infraestruturas que contribuem para o desenvolvimento sustentável do País.

Energia elétrica, saneamento básico e abastecimento de água são três pilares que sustentam um país em crescimento. Sem eles, o futuro de Angola pode estar comprometido. E,

---

<sup>7</sup> <http://www.angolanembassy.gr/Portugues/GEOGRAFIA.htm>

<sup>8</sup> Secção elaborada com base em “Revista Angola 2002 – 2012, 10 anos depois: aqui há progresso”.

nesse campo, os progressos dos últimos dez anos são evidentes. A produção de energia era insuficiente até 2002. A partir dessa data, que corresponde ao fim do conflito armado, a produção começa a crescer, em sintonia, com o consumo.

Dados de 2001 dão conta de uma produção de 1,19 mil milhões de kilowatts/hora de energia nesse ano.

Em 2011, e mesmo tendo em conta o aumento do consumo, fruto do crescimento da população e da melhoria das condições de vida, os números de energia são muito diferentes: 3,72 mil milhões de kilowatts/hora de energia produzidos. Esta realidade não fica alheia ao aumento da produção de petróleo.

Segundo estatísticas de 2011, mais de 50% da população que reside no meio urbano e 44% da que vive no meio rural dispõe de água potável em condições de salubridade. São valores que assinalam o trabalho de iniciativas como o programa “Água para Todos”.

O saneamento básico é outro capítulo que Angola começa a despertar. Por agora, 49% dos habitantes das grandes cidades têm acesso a esgotos mas, não obstante os avanços registados, há ainda muitos caminhos a percorrer para que se alcance as metas preconizadas neste domínio.

Angola tem mais de 100 rios, muitos deles com um caudal assinalável, como o Kwanza, Gove, Cuemba ou Cunene. Quando chegam ao Oceano Atlântico, formam imponentes baías como a de Luanda ou Lobito.

Mas até lá chegarem, a sua força pode ser aproveitada para benefício da população. Quando armazenada, a sua água pode servir para irrigar os campos e transforma as zonas áridas em terrenos férteis.

E a sua energia pode ser multiplicada e distribuída por todo o país depois de transformada em watts. É por isso que as barragens são infraestruturas muito importantes para o desenvolvimento de Angola.

Assim sendo, o Executivo angolano tem estado empenhado na reconstrução das barragens danificadas durante o conflito armado e a erguer novas centrais hidroelétricas. Lahuca e Caculo Cabaça vão receber novas barragens, duas obras que vão dar aumento à produção de energia elétrica em Angola em mais de 4 mil megawatts.

A juntar a isto, há a recuperação das Centrais das Mabubas, Lumaum, Luachimo e Cambambe, que muito em breve podem ver a sua produção de energia aumentar significativamente.

A construção e recuperação destas barragens, assim como a melhoria na rede de distribuição, visam assegurar a energia elétrica necessária para o desenvolvimento e o crescimento da produção industrial do país, assim como reduzir a dependência de combustíveis fósseis.

À parte destes grandes projetos, Angola investe na construção de “mini-hídricas”. Quarenta destas pequenas barragens devem estar completas em 2016 e, devem garantir a produção de mais de 7 mil megawatts de eletricidade.

Para cumprir este desiderato, foi criado no final de 2011 o Comité Angolano de Barragens. Este grupo tem ainda a tarefa de quantificar o potencial hidroelétrico de Angola e trabalhar para o seu desenvolvimento.

A abertura em 2011 da Zona Económica Especial (ZEE) Luanda/Bengo constitui um marco significativo na reindustrialização do país e um relançamento da produção interna de bens e serviços. Graças à ZEE, começaram a funcionar as fábricas Angolacabos, Lda, que se dedica ao fabrico de cabos de fibra ótica; a Inedu Plastic, Lda, na área de plásticos; a Indutize, que opera no fabrico de tintas e vernizes; a Matelectrica, produtora de material elétrico; a Mangoeal, construtora de torres metálicas; a Pivangola que vai confeccionar pivôs de irrigação agrícola, assim como a Pipelaine Angola e a Vedatela, que se dedicam respetivamente à produção de tubos e de vedação e arames.

Abrangendo uma área de 8.500 hectares, a ZEE estende-se pelos municípios de Viana, Cacuaco, Icolo e Bengo na Província de Luanda; e Dande, Ambriz e Nambuangongo na Província do Bengo.

Esta obra dá corpo a um dos principais objetivos estratégicos do Executivo: a diversificação das fontes de rendimento da economia do país e a criação de grupos económicos nacionais fortes e competitivos. A ZEE prevê ainda a criação de mais de dez mil postos de trabalho diretos.

Para além das unidades já inauguradas, o projeto prevê ainda a construção de outras 73 fábricas e tem a missão de oferecer e gerir espaços infraestruturados e de serviços, de modo a que, até 2015, Angola seja uma escolha preferencial na instalação de indústrias e outros negócios.

Entretanto, a par das oito unidades fabris já inauguradas, outras 14 foram concluídas. Enquanto isso acontece em Luanda, no resto do país, mais de 53 estabelecimentos industriais entraram em funcionamento só em 2011.

Este mega projeto não foi um facto isolado: outras iniciativas semelhantes estão em curso nos polos industriais de Fútila, do Soyo, de Catumbela e da Matala, na zona mineiro-industrial de Cassinga e no perímetro agroindustrial de Pungo-Andongo.

A cultura do algodão está também no bom caminho, fruto deste investimento na indústria angolana.

As ZEE são uma semente da paz, e a recuperação da indústria angolana um dos seus melhores frutos.

### *3.3. Origem e Evolução do Sistema Financeiro Angolano*

O sistema financeiro angolano teve a sua origem praticamente em 1865, quando surgiu o primeiro estabelecimento bancário que começou a funcionar em Agosto do mesmo ano, no entanto era apenas uma sucursal do Banco Nacional Ultramarino.

A 14 de agosto de 1926 foi criado o Banco de Angola, com sede em Lisboa. Até 1957, o Banco de Angola deteve o exclusivo do comércio bancário em Angola, até ao surgimento do Banco Comercial de Angola, que era somente de direito angolano.

Para melhor entendimento da evolução do Sistema Financeiro os pontos essenciais foram organizados em três fases:<sup>9</sup>

#### *3.3.1. A primeira fase de 1976-1997*

Foi através da Lei nº 67/76, de 11 de outubro, que foi confiscado o ativo e passivo do Banco de Angola, tendo-se cessado todas as funções relativas à sua atividade na então República Popular de Angola.

Assim sendo, aos 10 de novembro de 1976 foi criado o Banco Nacional de Angola (BNA) em todos os seus compromissos internos e externos, nesta mesma lei foi igualmente aprovada a lei orgânica do BNA.

Nos termos da referida lei, o BNA tinha por funções fundamentais as do Banco Central e função de banco comercial, estando sob a supervisão do Ministério das Finanças. Só

---

<sup>9</sup> Banco Nacional de Angola, Relatórios de 2006 a 2010

através da lei 4/78 de 27 de março é que a atividade bancária passou a ser exclusivamente exercida pelos bancos do Estado.

Na sequência das reformas políticas e económicas iniciadas no fim da década de 80 e princípios da década de 90, a Comissão Permanente da então Assembleia do Povo faz aprovar a lei nº4/91 a 20 de abril em que no seu preâmbulo dispõe: “o sistema financeiro que vigorava até à publicação da presente lei, assentava, praticamente num único banco - o BNA - no qual se fundiam o exercício das funções central, comercial e investimentos”.

Foi aprovada a nova Lei Orgânica do BNA, a mesma surgiu em consequência da nova filosofia económico-financeira nacional que estava refletida na primeira lei – quadro reguladora das instituições financeiras, a Lei nº5/91 que foi aprovada a 20 de abril.

Em consequência da reorganização do sistema financeiro, foi aprovada a 11 de julho a Lei nº6/97.

O novo quadro jurídico, entretanto implementado passou a estabelecer:

1- A diferença clara entre os mercados monetários, financeiro e cambial, definindo as suas fronteiras mediante a utilização de meios e instrumentos de pagamentos para o efeito.

2- A instauração no mercado monetário de dois níveis de pagamento: o circuito primário entre os bancos comerciais (ou agências do BNA em regime de transição) e os agentes económicos no mercado dos bens e serviços, circuito secundário, isto é circuito interbancário entre as agências do BNA, em regime de transição.

Neste contexto, o quadro legal para a materialização de um sistema financeiro de dois níveis, passou a apresentar a seguinte estrutura:

- ✓ Órgãos de Supervisão do Sistema: Banco Nacional de Angola (BNA)
- ✓ Instituições bancárias: estas abrangiam os bancos comerciais e os bancos de investimentos e/ ou desenvolvimento.
- ✓ Instituições especiais de crédito: cooperativas e caixas de crédito e instituições de poupança e de crédito imobiliário.
- ✓ Instituições para-bancárias: Sociedades de investimento, sociedades de capital de risco, sociedades de locação financeira, sociedades de *factoring*.

Convém destacar que, com base no quadro legal aprovado, o Banco Nacional de Angola, passou a ser consagrado como banco emissor e de reserva, banco dos bancos, banqueiro do Estado, autoridade monetária, coordenador, orientador, e controlador da política monetária e cambial dos respetivos mercados tendo-lhe assim, consequentemente sido atribuída a função fundamental de assegurar o equilíbrio monetário interno e a solvabilidade exterior da moeda como objeto basilar da sua atividade.

Em 1992, o Sistema bancário nacional passou então a ser composto para além do Banco Nacional de Angola por dois bancos comerciais angolanos constituídos sobre a forma de sociedades anónimas de capitais públicos, o Banco de Poupança e Crédito (BPC, ex. BPA), e o Banco de Comércio e Indústria (BCI) e três bancos de capitais estrangeiros.

### *3.3.2. A segunda fase de 1998-2000*

De 1997 a 1999, o Governo, situando-se no percurso das reformas estruturais para o alcance da construção e estabilidade da economia, colocou mais uma vez a eficiência do mercado financeiro nacional como elemento decisivo para alcançar esse objetivo, tendo deliberado na sua 12ª sessão realizada em 26 de outubro de 1999, que o Banco Nacional de Angola definisse uma estratégia para evolução do Sistema Financeiro angolano, uma vez que a mesma se encontrava relativamente desatualizada e dispersa. Esta desatualização decorria essencialmente de dois fatores:

- a) A evolução dos mercados monetários, financeiro e cambial e dos respetivos agentes;
- b) Os direitos e garantias fundamentais consignados na constituição revista em 1992.

Paralelamente, e como consequência das reformas legislativas, o Banco Nacional de Angola submeteu em 1999, um novo quadro legal, para o conjunto de instituições financeiras, em que se regulasse de forma mais sólida o processo de estabelecimento, o exercício da atividade, a supervisão, o saneamento e aplicações de sanções, as instituições de crédito e sociedades financeiras, tendo sido aprovada a lei nº 1/99 em 23 de abril. Deste modo, o quadro legal para o Sistema Financeiro e a sua transparência passou a apresentar a seguinte estrutura:

Órgãos de Supervisão do Sistema Financeiro: Banco Nacional de Angola e Instituto de Seguros de Angola.

Instituições de Crédito: Bancos, Cooperativas de Crédito e Sociedades de Locação Financeira.

Sociedades Financeiras: Sociedades de Investimento, de capital de risco, de *factoring*, de gestoras de património imobiliário, de fundos de investimento, fundos de pensões, financeiras de corretagem, sociedades imobiliárias, seguradoras e casas de câmbio.

A atividade seguradora, embora seja parte integrante do sistema financeiro e devido à sua especificidade, é regulada por lei própria e tutelada pelo Ministério das Finanças.

### *3.3.3. A terceira fase 2000-2009*

Neste período, o desenvolvimento do mercado financeiro angolano registou consecutivas alterações com vista à sua modernização e adequação aos padrões financeiros internacionais e também à necessidade de dar respostas às exigências que caracterizam o dinamismo da economia de mercado.

No âmbito da evolução dos diversos mercados do Sistema Financeiro de Angola foi instituído o Sistema de Pagamento de Angola (SPA), com o intuito de supervisionar e regular o sistema de pagamentos interbancário.

Para além da harmonização do Setor Financeiro Nacional com os padrões internacionais de referência do Setor, tem sido mobilizado um conjunto de ações multissetoriais com vista à integração regional nos vários domínios do Setor Financeiro, em particular no domínio da modernização do Sistema Financeiro, nomeadamente o bancário, resultante da integração do Estado angolano não só na organização da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), mas como em outras organizações.

No domínio dos mercados esteve em curso um conjunto de ações tendentes à criação do quadro legal específico para instituições financeiras, com vista a adequá-los aos princípios atualmente consagrados, assim como também à abertura da Bolsa de Valores de Angola.

É importante, no entanto, ressaltar que este panorama atual do Sistema Financeiro angolano continua em mutação constante.

Fruto destas mutações, o Sistema Financeiro de Angola passou a ser regulado pelo Ministério das Finanças e administrado nos termos da Lei das Instituições Financeiras através da Lei nº13/05, de 30 de setembro, que contém disposições relativas ao estabelecimento, exercício de atividade e supervisão de instituições financeiras.

### *3.4. Orçamento Geral do Estado e o Défice das Finanças Públicas: O caso de Angola*

A trajetória das Finanças Públicas da República de Angola tem um marco histórico importante: a implantação em janeiro de 2004 da nova plataforma Informática do Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado - SIGFE, adotando-se o sistema de partidas dobradas, no âmbito do Programa de Modernização das Finanças Públicas – PMFP.

Este Sistema motivou a adoção de métodos e procedimentos que proporcionaram a substancial melhoria das informações e o controlo no âmbito da execução orçamental, financeira e patrimonial e criou as bases para o conhecimento adequado dos atos de gestão praticados nos diversos patamares da administração pública, bem como para a elaboração da CGE.

Para avaliar de forma consciente a relevância desse marco histórico, torna-se indispensável delinear os cenários das finanças públicas no País antes e depois de 2004, destacando-se, de acordo com o Relatório de Fundamentação do OGE – 2012, as seguintes ações:

#### ***ANTES DE 2004***

##### **No âmbito da Gestão Orçamental e Financeira**

- Informações não consolidadas;
- Digitação centralizada no Órgão Central do Sistema contabilístico do Estado;
- Inexistência da contabilidade patrimonial;
- Falta de informações em tempo real da boa gestão contabilística;
- Atraso na produção de informações;
- Nível insuficiente de capacitação institucional;

### **Quanto ao Suporte Técnico Utilizado**

- Estação de trabalho em cada Unidade Orçamental.
- Banco de Dados X-base;
- Linguagem de Programação Clipper 5.1;
- Digitação centralizada e tráfego das informações através de disquetes;
- Baixo nível de segurança;
- Dificuldades e atrasos na consolidação das informações.

### ***DEPOIS DE 2004***

#### **No âmbito da Gestão Orçamental e Financeira**

- Implantação da contabilidade patrimonial (registo, acompanhamento e controlo dos bens, direitos, obrigações e resultado patrimonial);
- Descentralização dos registos da execução orçamental, financeira e patrimonial ao nível das Unidades (Orçamentais e exteriores – em andamento);
- Adoção do método contabilístico das partidas dobradas;
- Integração e controlo da execução, orçamental e financeira, com o registo contabilístico em simultâneo;
- Formalização do registo da etapa da liquidação da despesa;
- Sistematização da programação financeira, otimizando a utilização dos recursos financeiros;
- Integração dos dados da execução das entidades com autonomia administrativa e financeira;
- Fortalecimento da contabilidade pública como fonte segura e oportuna de informações;
- Capacitação dos quadros das finanças públicas;
- Elevação do nível de transparência dos gastos do Governo;
- Consolidação do processo de elaboração dos balancetes trimestrais;
- Criação das condições para a elaboração da CGE;
- Fortalecimento do exercício do controlo interno e externo.

### **Quanto ao Suporte Técnico Utilizado**

- Implementação do sistema contabilístico na plataforma informática Web;

- Interligação de todas as Unidades Orçamentais do território nacional e do exterior (este último em andamento);
- Instalação da base de dados centralizada, com digitação descentralizada;
- Padronização dos métodos e rotinas de trabalho;
- Operação do Sistema em tempo real;
- O SIGFE tem proporcionado significativos benefícios para as Unidades Orçamentais destacando-se os seguintes:
  - a) Aumento na velocidade da execução orçamental, financeira e patrimonial e, por conseguinte dos pagamentos;
  - b) Maior disponibilidade de informações para o exercício de acompanhamento e de controlo da execução, com efeitos positivos sobre a gestão dos recursos e planeamento das ações futuras;
  - c) Agilidade no exercício da função institucional de fiscalização orçamental, financeira e patrimonial da Administração do Estado por parte dos órgãos de controlo interno e externo;
  - d) Racionalização no processo de elaboração das contas, podendo ser entregues em menor prazo aos órgãos de controlo.

Nesse contexto, afigura-se oportuno reafirmar que o SIGFE, em operação desde janeiro de 2004, é o sistema informático que possibilita, em tempo real, a efetivação dos registos contabilísticos da execução orçamental, financeira e patrimonial do Estado.

A sua implantação decorreu do superior interesse do Estado em modernizar as finanças públicas e também da imperiosa e inadiável necessidade de obedecer às disposições da Lei-Quadro do Orçamento, em cujo diploma está determinado que a contabilidade evidencie os fatos ligados à administração orçamental, financeira e patrimonial e que na escrituração desses factos se aplica o método das partidas dobradas.

Constituindo-se o Orçamento um meio que viabiliza a materialização da política económica e social contida nos Programas de Governação do Poder Executivo, eleva-se a importância da Lei-Quadro do Orçamento (LQOGE), não só na referência inspiradora da implementação do SIGFE, mas como de resto dos demais atos inerentes à gestão pública.

Assim, não se configura o SIGFE somente no legítimo anseio do Executivo em suprir a premente necessidade do Estado quanto à utilização de instrumentos eficazes, eficientes, efetivos e económicos de gestão, mas também estar-se em conformidade com a lei.

Dessa forma, na imagem do gestor utilizando um terminal para registar dados, efetuar consultas *on-line* e extrair relatórios com informações úteis ao exercício do acompanhamento e controlo dos recursos públicos, que proporcionam segurança e fiabilidade na tomada de decisões, vê-se também a responsável expressão em atender requisitos de carácter legal, manifestada na preocupação e no cuidado de melhor formalizar o processo de prestação de contas dos seus atos de gestão.

A interligação ao SIGFE possibilita atender de maneira mais consistente, ágil, económica e transparente, no que diz respeito às Finanças Públicas, as disposições previstas no Artigo 199.º da Constituição da República de Angola que estabelece como um dos princípios da Administração Pública, a desconcentração e descentralização administrativas, sem prejuízo dos poderes de direção da ação da administração, superintendência e de tutela administrativas do Executivo.

O SIGFE, sendo um instrumento de execução do OGE em tempo real e de forma descentralizada, viabiliza também o cumprimento de outro dos princípios da Administração Pública, que é o da aproximação dos serviços às populações.

Por outro lado, nunca é demais referir que a robustez económica de uma nação passa necessariamente pelo compromisso de seus governantes com a transparência dos seus atos, pela preocupação demonstrada com a manutenção de um efetivo sistema de controlo, pela qualidade das informações produzidas e pela disponibilização de fiáveis e atempados indicadores económicos, financeiros, administrativos e sociais, a evidenciar os resultados da gestão.

Esse conjunto de atributos, convenientemente preparados e divulgados, contribui para aumentar o grau de confiança da sociedade no seu Governo e por despertar, manter e ampliar o nível de interesse dos investidores internacionais nas potencialidades do país, bem como para elevar o grau de confiança e de respeito da comunidade internacional no âmbito das relações políticas e institucionais.

Com um sistema contabilístico em pleno funcionamento, que trate os dados da Administração Pública como um todo e possibilite a aplicação de métodos universalmente aceites, torna-se possível gerar e disponibilizar os indicadores e as

informações com a qualidade e abrangência necessárias para situar o País no quadro das nações que buscam a excelência na gestão das suas finanças públicas.

### *3.5. Análise Económica de Angola nos períodos de 2008 a 2011*

#### *3.5.1. Orçamento Geral do Estado em Angola*

O sistema financeiro angolano define Orçamento como sendo o documento onde se prevêem as receitas e as despesas públicas, competentemente autorizadas, para vigorarem durante um determinado período financeiro<sup>10</sup>.

No conjunto das políticas públicas em Angola, o Orçamento Geral do Estado - (OGE), sintetiza uma das mais importantes políticas orçamentais, que engloba também a política fiscal e com conexões à política de rendimentos e preços.

A análise do OGE na ótica das despesas ajuda a perceber o impacto que as políticas públicas têm sobre o desenvolvimento humano. A análise reflete as principais rubricas orçamentais na ótica da despesa pública e para alguns programas principais identificados como tendo um maior impacto sobre o desenvolvimento humano. Três dimensões da despesa são consideradas nesta análise: a composição do OGE; o seu nível de realização; e os ritmos de crescimento.

A composição do OGE representa a alocação anual de recursos públicos por funções de despesa, ou seja, em que setores ou onde a despesa terá lugar. Ela deverá refletir, igualmente, tendências estruturais de despesa de médio e longo prazo (ótica de programas com orçamentos plurianuais) e também, certos graus da própria inércia institucional (orçamentos anteriores condicionam orçamentos futuros). No essencial, em termos de economia política, a composição do OGE representa o nível de equilíbrio dos diferentes interesses de grupos de classe, muitas das vezes opostos, sendo que cada setor tenta negociar, da melhor maneira, uma maior fatia de recursos públicos.

Os níveis de realização do OGE são uma *proxy* dos níveis de priorização infra-anual da execução das próprias políticas públicas. Elas mostram as prioridades reais de facto, quando o poder público é confrontado com novos cenários de despesa. A disponibilidade de recursos efetiva a curto prazo, conjugada com a pressão sectorial e, ainda, a capacidade de realização ou implementação, são fatores a ter em conta. Em

---

<sup>10</sup> Vide Art.º 3º, nº1 da Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado (LQOGE)

última análise, mostram o real poder político dos diferentes atores que compõem o Executivo, na sua capacidade de influenciar a realocação da despesa.

Os ritmos de crescimento mostram a dinâmica temporal das alterações na composição do OGE e da sua capacidade de realização.

O quadro legislativo angolano define o Orçamento Geral do Estado, como sendo o instrumento no qual são expressos os valores financeiros aprovados para se materializar as escolhas e prioridades do Executivo na realização das suas funções, designadamente para:

- Provisão de bens e serviços públicos e semi-públicos;
- Remoção dos efeitos de externalidades negativas;
- Regulação dos monopólios e atuação sobre outras imperfeições de mercado;
- Resolução do problema da iniquidade na distribuição de rendimentos;
- Provisão de “bens de mérito”;

Este procedimento teve início na Inglaterra com o “*Bill of the Rights*” em que se estabeleceu o princípio de que os impostos tinham de ser consentidos pelos representantes daqueles que tinham de pagar. A revolução francesa de 1789 veio consagrar o mesmo princípio.

A constituição angolana de 1975 conferia a competência para aprovação do OGE ao Conselho da Revolução. Atualmente a competência para aprovar o OGE é exclusiva da Assembleia Nacional.<sup>11</sup>

O OGE, na sua asserção, apresenta quatro aspetos ou funções fundamentais e incontornáveis, nomeadamente:

1. **Aspeto Económico:** resultante das características políticas, verifica-se pela forma como a captação e aplicação dos recursos interferem na economia do ente:
  - a) Relacionar as receitas com as despesas – na medida em que o Estado ao orçamentar (prever) as suas receitas deve assegurar-se que estas bastam para cobrir as suas despesas<sup>12</sup>;

---

<sup>11</sup> Vide art.º 24º da LQOGE

<sup>12</sup> Vide art.º 3º, nº2 da LQOGE

- b) Fixação das despesas – significa que o total das despesas do OGE é a soma dos gastos de todos os serviços do Estado, ficando, deste modo, fixada uma previsão de gastos que os serviços não poderão ultrapassar;
  - c) Exposição do plano financeiro do Estado – é por intermédio do OGE que se fica a saber quanto o Estado se propõe a gastar com organização e funcionamento de cada um dos seus serviços; com a previsão das receitas fica demonstrado qual o contributo de cada um dos meios de financiamento para os cofres do Estado.
2. **Aspeto Político:** quando se o caracteriza como plano do Executivo ou programa de ação dos detentores do poder:
- a) Garantia dos Direitos Fundamentais dos cidadãos – assegura-se por intermédio do OGE que os rendimentos dos cidadãos são tributados para cobrir gastos públicos mediante autorização dos representantes (deputados) dos titulares destes rendimentos (trabalhadores, proprietários, capitalistas, etc);
  - b) Garantia do equilíbrio e Separação de Poderes – decorre do mecanismo da autorização política, a cargo das Assembleias Parlamentares, que estas desempenham um papel financeiro mediante a autorização e à afetação dos recursos; posteriormente, as contas orçamentais são fiscalizadas por um órgão judicial (Tribunal de Contas), para além do Parlamento.
3. **Aspeto jurídico:** pode ser um instrumento cuja validade se dá através de texto legal, insere-se no conjunto da legislação do Estado:
- a) Limitação Jurídica da Administração – os poderes financeiros da administração devem ser previamente autorizados pelos parlamentos, daí que sejam limitados. Por outro lado, da eficácia jurídica do Orçamento decorre diversa legislação limitativa dos poderes financeiros dos gestores orçamentais.
4. **Aspeto Financeiro:** ótica sobre o qual se analisa o fluxo de entrada e saída de recursos dos cofres públicos.

Atualmente, o orçamento é considerado como parte integrante do processo de planeamento, que define os recursos necessários para atingir os objetivos, servindo também como instrumento de controlo, tanto preventivo (através da apropriação sistemática de recursos), quanto concomitantemente (através dos ajustes e análise das variações). É, portanto, uma importante ferramenta da ação administrativa na execução dos planos de longo, médio e curto prazo.

O OGE permite:

1. Uma gestão mais eficiente e racional dos dinheiros públicos;
2. Uma definição de políticas financeiras;
3. Uma definição de políticas económicas e sociais.

O Orçamento constitui, assim, um instrumento essencial da atuação do Estado na Economia, na medida em que determina o volume, a repartição e o modo de financiamento das despesas públicas, constitui um meio preferencial de intervenção, que a política económica do Executivo usa para alcançar os seus objetivos.

Contudo, o Orçamento desempenha as seguintes funções:

- **Adaptação das receitas às despesas** - não devem ser previstas despesas superiores às receitas previsivelmente arrecadadas e estas devem ser apenas as necessárias para fazer face às despesas previstas;
- **Limitações das despesas** - não podem ser realizadas despesas não previstas no orçamento, nem montantes superiores ao previsto (princípio da inscrição orçamental e do cabimento de verbas);
- **Exposição do plano financeiro do Estado** - ao tornar transparentes as despesas a realizar e as fontes de receitas, a Administração Pública permite aos cidadãos ajuizar das políticas que aquela pretende empreender. Assim, todos ficam a saber quais as áreas que são privilegiadas, podendo ajuizar sobre o destino dado às suas coletas (maioritariamente impostos).

Quando se analisa a despesa pública expressa pela execução do OGE é inevitável que a mesma seja comparada com o Produto Interno Bruto (PIB). O objetivo é ter uma ideia da participação do Estado na criação anual de riqueza nacional. Quanto mais elevada for essa participação, menor peso terá o setor privado na produção da riqueza nacional. Não há receitas económicas sobre a otimização das despesas públicas, que podem variar de acordo com as estratégias de desenvolvimento, regime político e social vigente e disponibilidade de recursos.

Em períodos de recessão económica, tem sido comum que a despesa pública aumente por forma a dinamizar o crescimento da economia, através da aquisição de bens e serviços ao setor privado. Por essa via se promove a redução do desemprego típico das situações de recessão económica. Em situações de pós-conflito, é legítimo esperar que o

esforço de reconstrução do capital físico público da nação impunha uma forte procura sobre os recursos públicos. E, igualmente, que uma maior atenção seja dedicada à formação do capital humano.

Qualquer que seja a circunstância histórica em que se encontra um país, o rácio Despesas Públicas/ PIB deve ser acompanhado pelos analistas e fazedores de políticas. Aqui se levanta a questão de saber sobre a qualidade do indicador PIB, já que os dados do OGE são à partida conhecidos. Na impossibilidade de acesso à metodologia de cálculo das contas nacionais, e como tal do PIB, que não é do conhecimento público em Angola, esta análise socorre-se de um conhecimento empírico da economia angolana e, da experiência de outros países, em particular, africanos.

Angola é um país caracterizado por um forte setor informal urbano e uma economia agrícola de subsistência, que se presume ocupar metade da sua população. Estes dois setores coabitam com um setor moderno da economia, assente largamente no enclave petrolífero e extrativo (diamantífero). O setor da indústria transformadora sofreu um forte processo de desindustrialização, no período pós-independência, não tendo ainda grande expressão em termos de contribuição para o PIB. Os elevados níveis de desemprego urbano, estimados ao redor de 46% têm promovido, largamente, o emprego no setor informal urbano.

### *3.5.2. Ciclo de Preparação e Elaboração do Orçamento Geral do Estado*

Conforme referimos atrás, o Orçamento é um ato de previsão de receita e fixação de despesa para um determinado período de tempo, normalmente 1 (um) ano. É executado durante o Ano financeiro.

A previsão e fixação são realizadas pelo Poder Executivo, enquanto o estudo e aprovação pelo Poder Legislativo.

O Orçamento materializa a ação planeada do Estado para a manutenção das suas atividades e na execução dos seus projetos.

É um instrumento de que dispõe o Poder Público em qualquer das suas esferas para expressar, em determinado período, o seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados.

#### *3.5.2.1. Características Gerais*

O Orçamento é considerado um documento que consubstancia as finanças do Estado.

1. Os princípios fundamentais que os norteiam são os de Anualidade, Unidade e da Universalidade, ambos previstos na Lei nº 15/2010, de 14 de julho<sup>13</sup>;
2. O seu estudo pode ser considerado sob o ponto de vista “objetivo ou subjetivo”. O primeiro quando designa o ramo das Ciências das Finanças que estuda a Lei do Orçamento e o conjunto de normas que se refere durante o ciclo orçamental, ou seja, considera a fase jurídica de todas as etapas do orçamento (preventivo, executivo e crítico). No aspeto subjetivo se constitui a faculdade adquirida pelo povo de aprovar *priori*, por seus representantes legitimamente eleitos, os gastos que o estado realizará durante o exercício.

O Orçamento Público é considerado rígido e estático:

- **Rígido:** porque não pode ser alterado facilmente, depende de aprovação do legislativo;
- **Estático:** porque não muda, a não ser com a abertura de créditos adicionais.

### 3.5.3. *Receitas Públicas*

No Domínio das Finanças Públicas, ao tomarmos em análise as representações percentuais das Receitas e das Despesas Fiscais no Produto Interno Bruto a preços de mercado (PIB), constatamos que em 2008 as Receitas Fiscais atingiram um valor recorde, tendo representado nesse ano 48,8% do PIB. No entanto, no ano seguinte foi a vez das Despesas Fiscais atingirem um valor percentual recorde, 41,5% face ao PIB, chegando mesmo a ultrapassar a percentagem das Receitas Fiscais nesse ano que foi de 32,4% (vide o Gráfico nº1 e Anexo I).

Já em 2010, a Receita Fiscal Total correspondia a cerca de 42,9% do PIB o que equivale a mais 10,5 pontos percentuais que em 2009 (vide Gráfico nº1 e o Anexo I). Tal facto

---

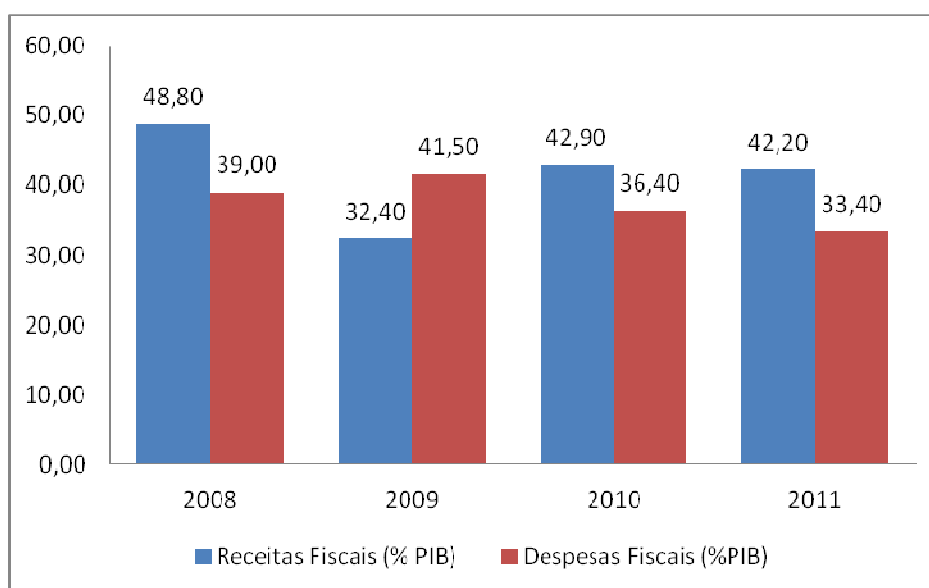
<sup>13</sup> Lei quadro do Orçamento Geral do Estado. Esta lei é importante porque abarca normas que têm a ver com a preparação, elaboração, aprovação e execução do orçamento, como também as normas e regras sobre a programação financeira e o registo contabilístico dos recursos públicos posto a disposição de cada gestor orçamental.

deveu-se a um bom desempenho tanto da receita petrolífera, como da receita não petrolífera.

Esse desempenho deveu-se, fundamentalmente, ao aumento do preço do petróleo bruto (média de USD \$77,9/barril) acima do preço assumido nas projeções (média de USD \$69/barril). Este fator foi preponderante, uma vez que, apesar de a programação já ter previsto um cenário pessimista em relação à produção de petróleo bruto de 2009, as quantidades de barris comercializadas foram de 622 milhões contra os 675 milhões programados, facto atribuível a falhas técnicas ocorridas na atividade produtiva.<sup>14</sup>

Quanto à Despesa Fiscal Total em 2010, o seu nível correspondeu a cerca de 36,4% do PIB, menos 5,1 pontos percentuais que em 2009 (vide Gráfico nº1 e Anexo I). Contribuiu para este decréscimo a Despesa de Capital, já que a Despesa Corrente se manteve praticamente no mesmo nível nos dois exercícios, ou seja 27% do PIB, embora em termos nominais o valor tenha sido maior.<sup>15</sup>

**Gráfico nº 1. Evolução dos Dados Fiscais**



Fonte: Elaboração Própria com adaptação do MINPLAN (2012)

<sup>14</sup> Vide Relatório de Fundamentação do OGE – 2012

<sup>15</sup> Relatório de Fundamentação do OGE – 2012

Desse modo, em 2010, o Saldo Global na ótica de compromisso das contas do Estado foi de um *superávit* de AKz: 885,1 mil milhões, equivalente a 6,5% do PIB, o que se traduz numa melhoria, comparativamente a 2009, de 15,6 pontos percentuais.<sup>16</sup>

O bom desempenho da receita é resultado das medidas de reforma fiscal, implementadas no âmbito do Programa de Reforma Tributaria, lançado pelo Governo em 2010. O programa ainda não tem a sua completa implementação mas alguns resultados são visíveis, depois da aplicação de novas medidas, algumas das quais são:

- Introdução ao Regime Simplificado de Execuções Fiscais;
- Alterações do Regime de Impostos Sobre o Património Imobiliário; e
- Alterações no Código o Imposto Predial Urbano, com Obrigatoriedade de Retenção na Fonte.

Tendo como base o Plano Nacional (PN) e o OGE 2011, no exercício foram ajustados alguns pressupostos, tendo em consideração a evolução recente da conjuntura. Nesses termos, para 2011 realizou-se uma Receita Fiscal Total de cerca de AKz: 3.929,4 mil milhões (contra AKz: 3.404,9 mil milhões do OGE aprovado), e Despesas Fiscais Totais de cerca de AKz: 3.105,0 mil milhões (contra e Kz: 3.112,1 mil milhões do Orçamento aprovado). O superávit anteriormente estimado em AKz: 292.8 mil milhões estão agora avaliados em cerca de AKz: 824,4 mil milhões, equivalentes a 8,8% do PIB. O saldo global de caixa é previsto ser positivo, equivalendo a 2,6% do PIB.<sup>17</sup>

Relativamente à evolução do setor fiscal angolano, é de realçar o aumento do valor das Receitas Fiscais, bem como, do valor das Despesas Fiscais. De 2008 e 2011, o valor total das Receitas Fiscais passou de 3.132,90 mil milhões de AKZ, em 2008, para 3.929,40 mil milhões de AKZ em 2011. Da mesma forma, o valor total das despesas Fiscais passou de 2.501,50 mil milhões de AKZ em 2008, para 3.105,00 mil milhões de AKZ em 2011. É de realçar ainda o fato de que, nos anos analisados, apenas por uma vez, em 2009, o valor total das despesas Fiscais ultrapassou o valor total das Receitas Fiscais.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Vide Anexo I.

<sup>17</sup> Vide Relatório de Fundamentação do OGE – 2012 e Anexo I.

<sup>18</sup> Vide Anexo I.

#### *3.5.4. Dívida Pública Angolana*

A dívida do setor público depende basicamente dos fluxos de receitas dos tributos em contraposição aos gastos, no núcleo do processo fiscal ou orçamental. Se o volume de gastos realizados exceder ao volume de receitas arrecadadas, ocorrerá um défice orçamental.

Este défice orçamental constitui o pré-requisito fundamental para a criação da dívida pública, mas não o sinónimo desta. A criação da dívida pública pressupõe uma operação financeira que, ainda que relacionada com os fluxos fiscais de gastos e receitas, constitui uma operação independente. Esta separação torna-se evidente levando-se em conta o fato de que um défice orçamental não implica de forma direta a criação da dívida pública, já que este défice poderia ser financiado por outros meios alternativos, tal como, por exemplo, a emissão da moeda, o aumento da carga tributária, o aumento de tarifas públicas ou a venda de ativos. Se os gastos públicos não são cobertos pelas receitas tributárias, deverá encontrar-se algum outro meio para financiar tal défice. Cabe ao Administrador Público, de acordo com o cenário político-económico presente, decidir, dentro dos limites e formalidades previstas na legislação, quando, quanto e como irá buscar recursos de terceiros para fazer frente a uma parcela de gastos de seu governo.

Uma vez que tenha sido criada, a dívida pública exige o pagamento periódico de juros, encargos e amortizações, assim como as operações de refinanciamento, quando necessárias. Assim, tanto os fluxos fiscais de tributação e do gasto, como a criação e amortização da dívida pública, irá exercer efeitos concretos sobre os objetivos da Fazenda Nacional, de dotações e distribuição de recursos e de promoção da estabilidade e do crescimento económico.

A gestão da dívida pública em 2010 desenvolveu-se num cenário macroeconómico mais favorável do que em 2009, proporcionado sobretudo pelo aumento dos preços do petróleo.

A recuperação nos níveis de receita da execução fiscal de 2010 criou condições para a regularização mais célere dos pagamentos em atraso acumulados durante a crise de 2009 e com recurso a uma menor emissão de dívida nova.

Na implementação da estratégia definida pelo Executivo para a travessia da crise, um fator importante foi a confiança na economia angolana manifestada pelos principais

países que disponibilizaram linhas de crédito para a exportação de bens e serviços para as obras da reconstrução nacional.

Essa confiança facultou a renegociação dos pagamentos previstos para 2009, consensualizando-se um novo calendário de amortizações, que está a ser cumprido com pontualidade e propiciando a retoma de um ritmo mais acelerado das obras que já estavam em execução.

Após o pagamento de cerca USD:3,1 mil milhões em setembro e outubro de 2010 dos atrasados do Programa de Investimentos Públicos de 2008 e 2009, estes reduziram-se de cerca de USD:5.745 milhões, para USD:2.667 milhões. Este saldo está a ser amortizado, num processo que envolveu o pagamento imediato de USD:650 milhões e a negociação da regularização do restante através de prestações mensais de igual montante por 6 ou 9 meses.

Deste modo, a dívida pública total, interna e externa, em 2010, cifrou-se no valor equivalente a USD:30.364 milhões, correspondendo a 38% do PIB projetado para este ano, nível que esteve conforme com os rácios de sustentabilidade adotados internacionalmente.

Para além disso, a sua sustentabilidade foi reforçada pela proteção automática contra riscos cambiais que decorreu do facto de 80% da dívida estar denominada em dólares norte-americanos, moeda que predomina também nas receitas do OGE, dado que 78% das receitas fiscais do país correspondem a obrigações fiscais arrecadadas em dólares dos setores do petróleo e dos diamantes.

**Tabela n° 4. Situação da Dívida Pública angolana**

<b>INDICADORES (UNIDADE)</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Dívida Pública (milhões de USD)	28.685,10	21.596,00	31.283,00	33.203,60
Dívida Externa (milhões de USD)	14.800,00	15.125,20	17.858,90	20.496,60
Dívida Interna Titulada (milhões de AKZ)	1.044.161,90	578.492,20	1.243.093,50	1.191.911,90
TBC (milhões de USD)	93.775,60	145.817,60	281.460,10	172.146,50
BT (milhões de AKZ)	585.483,30	162.321,00	102.407,30	255.852,30
OT (milhões de AKZ)	364.903,00	270.353,60	859.226,10	763.913,10
Dívida Interna Titulada (%PIB)	16,50	9,70	16,40	12,60

Fonte: Elaboração Própria com os dados do MINPLAN (2012)

No que concerne à Dívida Pública angolana, é de realçar que apesar de este valor ter vindo a aumentar nos últimos quatro anos de análise, a sua representação percentual face ao PIB tem vindo a oscilar, tendo decrescido ligeiramente em 2009, ano que atingiu 32,20% e, já no ano de 2011, esse valor, encontra-se em cerca de 32,90% do PIB (vide anexo II).

### *3.5.5. Economia Interna*

O Executivo tem desenvolvido uma política económica prudente que tem permitido a evolução positiva de algumas variáveis macroeconómicas: nos últimos dois anos foi possível reconduzir as regras de execução orçamental de forma a tornar a execução da despesa mais eficiente; foram pagos os atrasados acumulados durante os anos 2008 e 2009; acumularam-se reservas internacionais para os níveis anteriores aos da crise económica e financeira internacional, ao mesmo tempo em que foi possível manter reduzidos os níveis de inflação.

Analisando a posição externa do país, constatamos que a Reserva Internacional Líquida angolana sofreu um aumento exponencial, tendo passado de um valor de 17.499,30 Milhões de USD em 2008 para um valor de 25.900,90 Milhões de USD em 2011. Este valor foi o culminar de um aumento que se tem vindo a verificar desde 2002, sendo 2009 o único ano de exceção em que a Reserva Internacional Líquida diminuiu em vez de aumentar (vide anexo III).

No entanto, algumas preocupações ainda persistem com os baixos níveis de execução da despesa de investimento, a prossecução de uma taxa de inflação de apenas um dígito, a implementação contínua do programa de reformas com o objetivo da melhoria do desempenho fiscal e monetário, bem como a melhoria a ritmo mais acelerado dos indicadores sociais.

A economia angolana manteve-se relativamente imune à crise que afetou todo o mundo ocidental na década passada. De 2004 a 2008, Angola registou um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) notável, valor que apenas abrandou em 2009, mas voltou a subir nas contas de 2010.

Tudo isto fez de Angola a economia que cresceu mais rapidamente na década passada. Um crescimento apoiado fortemente nos setores de energia e mineiro, que por sua vez, segundo a consultora Ernst & Young, irá promover o crescimento da classe média e com isso aumentar o consumo privado.

O crescimento do setor bancário tornou-se fundamental. Em 2009, enquanto vários bancos na Europa lutavam para sobreviver, o número de depósitos em bancos angolanos aumentava 65%. E no ano seguinte, o crédito atribuído a clientes subia na ordem dos 29%.

**Tabela nº 5. Evolução do Crédito - BNA**

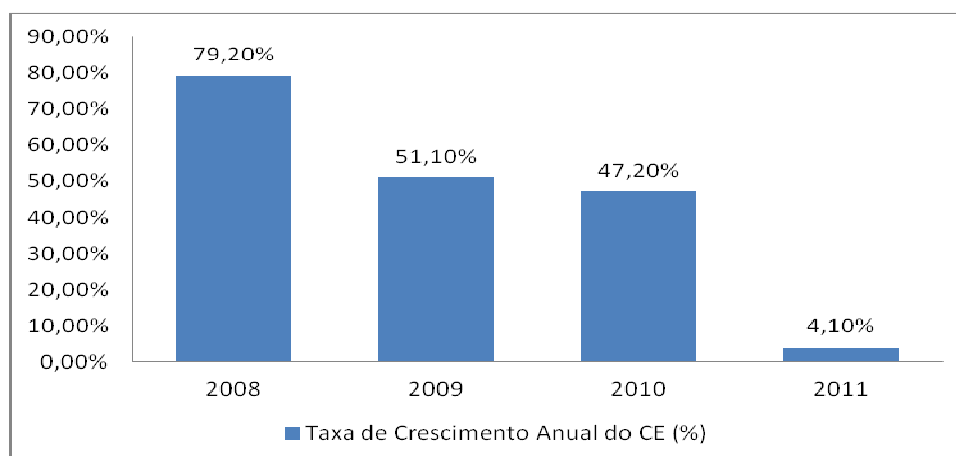
ANO	INDICADORES					
	Crédito à Economia (CE) em Milhões de AKZ	Crédito às Empresas Públicas (CEP)		Crédito ao Setor Privado (CSP)		Taxa de Crescimento Anual do CE (%)
		Volume do CEP em Milhões de AKZ	Peso do CEP no CE (%)	Volume do CSP em Milhões de AKZ	Peso do CSP no CE (%)	
2008	8.279.792,55	587.102,51	7,09%	7.692.690,04	92,91%	79,20%
2009	12.510.551,04	762.900,87	6,10%	11.747.650,17	93,90%	51,10%
2010	18.409.637,56	1.129.946,72	6,14%	17.279.690,84	93,86%	47,20%
2011 *	19.166.949,51	969.350,00	5,06%	18.197.599,51	94,94%	4,10%

2011\* dados até ao mês de outubro

Fonte: BNA (2012)

Relativamente à evolução do crédito, os dados do BNA demonstram que desde 2008 o crédito à economia sofreu um aumento exponencial, sendo que, em 2008, este valor se encontrava na casa dos 8 Mil Milhões de AKZ, encontrando-se neste momento (tendo como base os dados referentes a outubro de 2011) na casa dos 19 Mil Milhões de AKZ.

**Gráfico nº 2. Taxa de Crescimento Anual do Crédito à Economia - BNA**



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do BNA (2012)

Ao analisarmos a taxa de crescimento anual do crédito à economia, verificamos que o período em que esta mais cresceu foi em 2008, com uma taxa de crescimento na ordem dos 79,20%.

Constatamos que, entre 2009 e 2011, a taxa de crescimento do crédito a economia manteve-se oscilante, tendo atingido o seu ponto mais baixo em 2011. Não quer isto dizer que a evolução do crédito à economia em Angola não continue a evoluir de forma bastante positiva, mas sim que este decréscimo resulta da necessária estabilização de uma economia que partiu de uma *baseline* muito baixa no período pós-guerra (2002).

Ao analisarmos separadamente as componentes da evolução do crédito à economia em Angola, percebemos que, no período analisado, este crescimento esteve sempre ligado a um crescimento proporcional do crédito ao setor privado, ao passo que, o crédito às empresas públicas sempre se manteve estável, com valores muito baixos ao longo deste período. O que significa, em termos práticos, que o Estado angolano é auto-suficiente, dado que as empresas do setor público não necessitam de recorrer ao crédito, sendo este apenas solicitado pelo setor privado.

Analisando a evolução dos ativos do Sistema Bancário no período de 2008 e 2011, verificamos um ligeiro aumento no Crédito ao Sistema Bancário que passou de 1.624.762,30 milhões de AKZ em 2008 para um valor de 2.892.045,50 milhões de AKZ em 2011. Para este aumento contribuiu, determinantemente, o aumento do Crédito ao Setor Privado, que atingiu em 2011 o valor de 1.942.507,30 milhões de AKZ.

É de destacar ainda o decréscimo que se tem vindo a verificar no Crédito ao Estado desde 2009 até 2011 (vide anexo IV).

Relativamente aos Passivos do Sistema bancário angolano, verificamos que existe uma tendência similar, ou seja, um aumento acentuado no que concerne a estes valores, sendo este aumento relevante, para todos os indicadores analisados, a partir de 2009. Destaca-se ainda o fato de a Oferta de Moeda e o Total de Depósito serem os indicadores que atingem valores mais elevados, atingindo, respetivamente, os valores de 2.688.811,00 mil milhões de AKZ e 3.596.138,40 mil milhões de AKZ, em 2011.

Estes valores refletem-se nos Rácios de profundidade financeira e nos indicadores de dolarização (vide anexos V, VI e VII).

Durante a guerra civil, Angola registou taxas de inflação sempre acima de 100%, tendo, em 1996, atingido o valor recorde de 3.783%, um valor que prejudica em muito o desenvolvimento de um povo e anula o crescimento económico.

Com a paz, uma das primeiras medidas foi a da estabilização da inflação e, no final de 2003, a inflação caiu para 77%. Já no final de 2004, Angola registava valores mais tranquilizadores, apesar de ainda muito alto: 31%.

**Tabela nº 6. Variação do PIB a Preços de Fatores vs Taxa de Inflação  
(evolução anual de 2008 - 2011)**

	2008	2009	2010	2011
Taxa de Inflação (%)	13,2	14	15,3	11,38
PIB a Custo de Fatores (M AKZ)	6.162.111,21	5.841.470,09	7.391.500,00	9.236.100,00

Fonte: Elaboração Própria com os indicadores do MINPLAN (2012)

Analisando os dados da inflação, entre 2008 e 2010, verificou-se um ligeiro aumento da taxa de inflação, tendo este atingido um máximo de 15,3% em 2010.

No entanto, os dados relativos a 2011 demonstram uma tendência de descida dessa taxa, sendo a taxa de inflação em 2011 de 11,38% (3,9 pontos percentuais abaixo da respetiva taxa homóloga).

#### *3.5.5.1. Produto do Setor Real*

Conforme se antecipara, o desempenho macroeconómico nacional em 2010 foi positivo, embora com estatísticas que refletiram a incapacidade da economia recuperar em pleno e retomar os índices dos anos antecedentes à crise económica e financeira.

De 2009 a 2010, o PIB, a preços de mercado, cresceu 2,4% em termos reais, tendo o seu valor absoluto passado de AKz:5.988.675,00 mil milhões para AKz:7.579.500,00 mil milhões. Para 2011, projetou-se um PIB de valor nominal de AKz:9.307,7 mil milhões, representando uma taxa de crescimento real de 1,7%. Este baixo nível de crescimento real será, fundamentalmente, o resultado do decréscimo do setor petrolífero em termos reais em 8,8%, pois o setor não petrolífero deverá registar um crescimento real de 8,1%. Em contrapartida apurou-se um crescimento do PIB a preços de mercado de 3,4% em termos reais, tendo alcançado o valor a preços correntes de AKz: 9.466.900,00 mil milhões (vide anexos VIII e X).

O PIB petrolífero, que já havia decrescido, em termos reais, -5,1% em 2009, tornou a cair, em 2010, cerca de -3,0% e experimentou nova queda de -3,3%, em 2011. Deve-se salientar que estas quedas sucessivas têm explicações distintas: ao contrário do que aconteceu em 2009, quando a redução dos preços internacionais provocou uma queda estratégica da produção, os recuos mais recentes, refere-se a dificuldades técnico-operacionais na produção física, sobretudo pela oportunidade de manutenções e reparações nos equipamentos de extração *offshore*, sancionada pela elevação dos preços no mercado mundial (vide anexo X).

A produção total anual de petróleo bruto em 2011 esteve estimada em 584,4 milhões de barris, equivalente a uma produção diária de 1,6 milhões de barris a um preço médio US\$105/barril, contra os cerca de 1,9 milhões de barris a um preço médio US\$65,00/barril considerados no Plano Nacional e Orçamento Geral do Estado (OGE) 2011.

Para 2012, espera-se que os investimentos nos campos existentes, bem como a entrada em funcionamento de novos campos, promovam a taxa de crescimento do setor para o nível de 1,8 milhões de barris por dia.

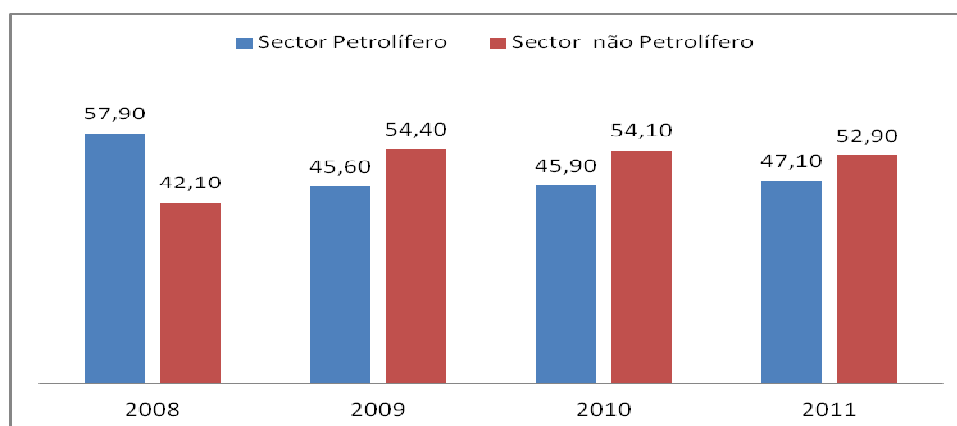
Em 2010 o Setor não-Petrolífero contribuiu para a taxa de crescimento positiva da economia, tendo como setores mais dinâmicos a Construção, com uma taxa de crescimento real de 16,1%, a Energia, com 10,9%, e a Indústria Transformadora, com 10,7%. No outro extremo de redução do nível de atividade estiveram os Petróleos e os Diamantes, com contrações de 3,0% e de 10,3%, respectivamente. Os Setores das Pescas e o dos Serviços Mercantis registaram um incremento da sua produção (de 1,3% e de 8,7%, respectivamente), um cenário contrário em relação a 2009, em que estes setores registaram um declínio.

Por outro lado, embora com níveis mais animadores, nenhum dos setores reportou taxas de crescimento superiores a 20%, níveis que foram alcançados durante os anos pré- crise. Para 2011, os números preliminares indicam que novamente os mesmos setores estarão a contribuir para mais (Indústria com 14,0%, Construção com 6,1% e Energia com 15,0%) e para menos (Diamantes com -1,7% e Petróleos com -8,8%) para o crescimento do produto, a semelhança de 2010 (vide anexo X).

Nessas circunstâncias, avalia-se que o ano de 2012 representará um período de recuperação do setor petrolífero, depois de atravessar um período de sucessivas quedas

nos três anos anteriores: estima-se uma taxa de crescimento do Produto de 12,8%, com participação preponderante dos setores petrolífero (13,4%) e não-petrolífero (12,5%). Neste último, espera-se que todos os setores tenham taxas de crescimento positivas, com particular ênfase para os Diamantes (10,1%), Energia (11,8%), Construção (7,5%) e Agricultura (13,9%).

**Gráfico nº3. PIB – Estrutura Percentual – Setor Petrolífero vs não Petrolífero**



Fonte: MINPLAN (2012)

Ao avaliarmos a estrutura percentual do PIB, dividindo-o entre setor petrolífero e setor não petrolífero, constatamos que o primeiro teve um peso acima dos 50% na estrutura percentual do PIB em 2008. Considerando o período entre 2008 e 2009, verificamos que o setor não petrolífero aumentou o seu peso de 42,10% (em 2008) para 54,40% (em 2009) no PIB (vide gráfico n.º 3).

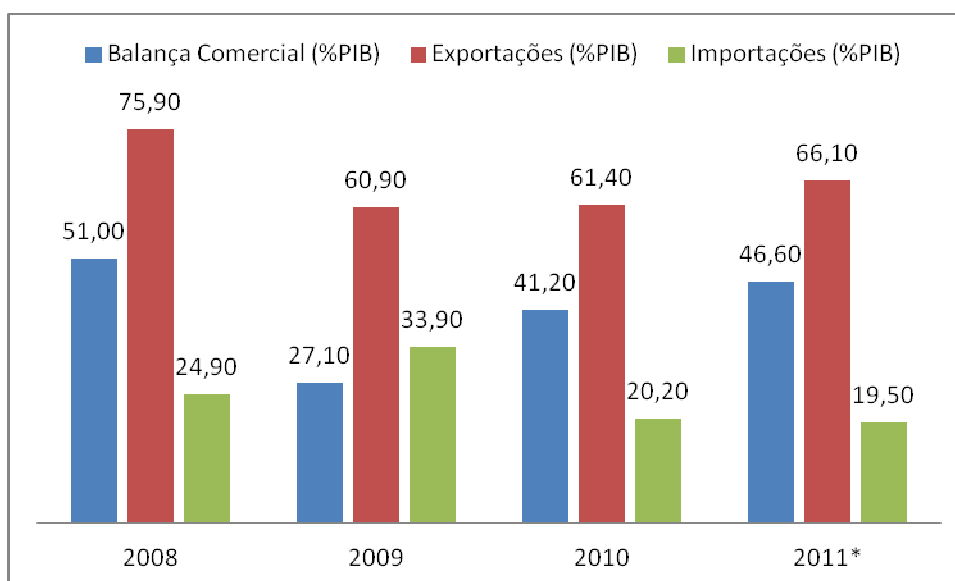
No entanto, em 2010, verifica-se que esta tendência se inverteu, tendo o setor petrolífero aumentado peso face ao setor não petrolífero, passando a valer “apenas” 45,90% do PIB. Este valor tem-se vindo a manter relativamente constante até 2011 (ano em que aumentou para 47,10%).

**Tabela nº 7. Evolução dos Principais Indicadores Externos**

INDICADORES (UNIDADE)	2008	2009	2010	2011*
Balança Comercial (%PIB)	51,00	27,10	41,20	46,60
Exportações (%PIB)	75,90	60,90	61,40	66,10
Importações (%PIB)	24,90	33,90	20,20	19,50
Conta Corrente (%PIB)	8,50	-11,30	9,00	11,50
Conta Financeira e de Capitais (%PIB)	1,50	3,70	-1,20	-3,30
Balança Global (%PIB)	8,60	-6,90	7,30	8,20

Fonte: BNA (2012)

#### Gráfico nº 4. Evolução da Balança Comercial



Fonte: Elaboração Própria (2012)

Relativamente à evolução da Balança Comercial, é de destacar o decréscimo verificado nas importações (% PIB), em 2008, o que, acompanhado por um aumento das exportações no mesmo período, permitiu um evoluir positivo do peso da Balança Comercial no valor do PIB, tendo nesse ano atingido a percentagem de 51,00%.

Em 2009, a tendência inverteu-se, ou seja, tendencialmente a percentagem de Importações face ao PIB aumentou e a percentagem de Exportações face ao PIB diminuiu, o que levou a que se verificasse um pico negativo de balança comercial em 2009 (atingiu 27,10% do PIB). Desde então, tem-se verificado uma nova tendência positiva, ou seja, um decréscimo das importações e um novo aumento das exportações, sendo o peso da Balança Comercial no PIB em 2011 de 46,60%.

Para 2012, as expectativas são de uma reversão desta tendência com o Setor Não-Petrolífero voltando a ganhar espaço: embora estejam previstas taxas positivas para ambos os segmentos, espera-se que a contribuição do setor petrolífero para o produto decresça em aproximadamente cinco pontos percentuais, quando comparados com o exercício de 2010, o que revela a maior importância que o setor não-petrolífero vem ganhando na economia.

Conforme expressam as informações da Conta Geral do Estado de 2010, a gestão das finanças públicas refletiu os efeitos macroeconómicos de um cenário internacional de lenta recuperação das principais economias, após o impacto da crise financeira mundial

de 2008/2009, mas que ainda mantém perspetivas pouco favoráveis sobre a duração dos seus efeitos económicos e políticos sobre as Nações mais desenvolvidas, conforme refere o Panorama Económico Mundial divulgado pelo FMI em setembro de 2011.

A incerteza do cenário económico internacional em 2010 acentuou a volatilidade do preço do petróleo, cuja alta significativa beneficiou o País, por um lado, ao propiciar uma recuperação mais rápida das reservas financeiras internas e externas que haviam sido impactadas pela queda brusca das receitas petrolíferas em 2009.

Por outro lado, entretanto, essa volatilidade renova o sinal de alerta contra o risco de uma nova reversão dos preços do petróleo, capaz de ameaçar a continuidade do processo de estabilização macroeconómica e da reconstrução física e económica do País, fatores fundamentais para garantir o crescimento sustentável e o desenvolvimento social da Nação angolana.

Ciente desse desafio, o Executivo conduziu em 2010 uma gestão macroeconómica prudente, fundada nos princípios da Transparência e da Responsabilidade Fiscal consagrado na Constituição da República, consentânea com a evolução do quadro macroeconómico no cenário internacional e com os compromissos assumidos perante a sociedade angolana no tocante ao avanço do processo de consolidação do Estado de Direito e Democrático, fundado na busca pela igualdade e justiça social.

## CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DA SITUAÇÃO ATUAL DA PROVÍNCIA DO KWANZA SUL – ESTUDO DE CASO

### 4.1. Geografia e Demografia

A Província do Kwanza Sul encontra-se situada entre os paralelos 10°49` e 12°11` de Latitude Sul e os meridianos 13°8 e 16°36` de Longitude Este.

Tem uma superfície de 58.698 Km<sup>2</sup> que corresponde a aproximadamente 4,7% do Território Nacional.

Administrativamente está dividida em 12 Municípios (*Sumbe, Amboim, Porto Amboim, Kilenda, Conda, Seles, Ebo, Kibala, Libolo, Mussende, Cela e Kassongue*) que se subdividem em 36 Comunas.

Faz fronteira com as Províncias do Bengo, Kwanza-Norte e Malange a Norte; Benguela a Sul; e Bié e Huambo a Sudeste; e o Oceano Atlântico a Oeste.

Possui uma população estimada em 1.585.347 de habitantes, representando cerca de 16% da população do país, correspondendo a 27 habitantes por Km<sup>2</sup>.

**Tabela nº. 8 – População por Sexo**

IDADES	HOMENS	MULHERES	TOTAL
0 – 4	128.413	156.949	285.362
5 – 9	97.657	124.291	221.948
10 – 14	89.414	100.828	190.242
15 – 19	79.267	79.267	158.534
20 – 24	64.207	78.475	142.682
25 – 29	51.048	59.926	110.974
30 – 34	44.707	50.414	95.121
35 – 39	35.670	43.597	79.267
40 – 44	27.268	36.146	63.414
45 – 49	29.805	33.609	63.414
50 – 54	21.402	26.158	47.560
55 – 59	21.878	25.683	47.561
60 – 64	19.024	28.536	47.560
65 e mais	13.634	18.073	31.707
<b>TOTAL</b>	<b>723.394</b>	<b>861.952</b>	<b>1.585.346</b>

Fonte: GEPE-Governo Provincial (2012)

## 4.2. *Procedimentos de Estudo e Análise dos Resultados da Investigação: Fase Preliminar*

### 4.2.1. *Objetivos*

#### 4.2.1.1. *Objetivo Geral*

Avaliar o desempenho da execução orçamental do Executivo, nos períodos de 2008 a 2011, em seus aspetos fiscais, alocativos e sociais.

#### 4.2.1.2. *Objetivos Específicos*

1. Caracterizar as tendências históricas do comportamento das Finanças Públicas;
2. Caracterizar a significação das Finanças Públicas e do seu Défice na atualidade;
3. Avaliar a evolução da execução orçamental anual por meio de indicadores de desempenho fiscal;
4. Estimar e avaliar a evolução do excedente de gravame orçamental por meio de indicadores de eficiência parcial e global (aspetos alocativos);
5. Diagnosticar o estado atual do Défice das Finanças Públicas em Angola; e
6. Estimar e avaliar a evolução do grau de atendimento às procuras sociais por meio da análise da evolução das despesas funcionais *per capita* (aspetos sociais).

### 4.2.2. *Variáveis*

**Dependente:** Atendimento às procuras sociais e de alocação eficiente das despesas públicas.

**Independente:** Legitimidade das medidas de controlo das finanças públicas.

### 4.2.3. *População – Alvo e Amostra*

A população consiste na definição de quem será objeto da pesquisa. Este *quem* refere-se a um conjunto de sujeitos que serão indagados acerca de seus comportamentos ou visão sobre as finanças públicas.

Esta população será conhecedora, obviamente, da área na qual ele se insere e no propósito da pesquisa.

A população selecionada foi de 220 indivíduos, constituídos por responsáveis pela gestão do erário público e técnicos das Unidades Orçamentais (UO) e Órgãos Dependentes (OD) existentes na Província.

A amostra escolhida foi de 118 gestores públicos e técnicos das distintas UO e OD, onde se realizou a recolha de dados necessários cumprindo as seguintes fases:

1. Entrevista com os responsáveis pela gestão do erário público das distintas UO e OD;
2. Inquérito aos técnicos das UO e OD; e
3. Análise e tratamento de dados.

#### *4.3. Situação Económico-Financeira atual da Província*

##### *4.3.1. Os Principais Problemas da Gestão Orçamental Encontrados na Província: Estudo do Caso*

Estudos feitos apontam que o Orçamento da Província do Kwanza Sul durante o período em estudo tem apresentado subidas abismais do défice, se se tiverem em conta os dados numéricos das receitas orçamentais cobradas em comparação com as despesas orçamentais pagas.

Nota-se que, a execução orçamental conheceu constrangimentos imputáveis aos diversos problemas conjunturais e isto foi refletido no défice orçamental (vide Tabela nº9).

Tal deve-se ao atual sistema tributário que se caracteriza de ineficaz por não atingir os objetivos da política tributária que lhe são constitucionalmente atribuídos, pois as leis anteriores não conseguem dar respostas aos planos nacionais de desenvolvimento, não estimulam a fonte de diversificação de receitas do Estado por considerar-se como obstáculo ao desenvolvimento, pelo facto de não estar suficiente configurado para a atração de investimento.

**Tabela nº9: Indicadores do Setor Fiscal (valores em Kwanzas)**

Descrição	Kwanzas Correntes			
	2008	2009	2010	2011
<b>Receitas Total</b>	<b>1.548.428.424,00</b>	<b>2.301.014.110,00</b>	<b>2.814.533.719,00</b>	<b>2.829.749.118,00</b>
Impostos não Petrolíferos	1.520.042.285,00	1.931.845.844,00	2.500.621.615,00	2.801.357.706,00
Receitas de Capital	28.386.139,00	369.168.266,00	313.912.104,00	28.391.412,00
<b>Despesa Total</b>	<b>16.771.338.271,00</b>	<b>15.155.441.467,00</b>	<b>18.904.487.287,00</b>	<b>31.302.515.549,00</b>
Remuneração dos Empregados	12.093.048.266,00	10.791.221.120,00	11.952.553.364,00	17.804.025.343,00
<b>Bens e Serviços</b>	<b>2.090.204.735,00</b>	<b>2.004.046.126,00</b>	<b>2.895.441.814,00</b>	<b>6.300.242.524,00</b>
Contribuições do Empregador p/ Seg. Social	852.022.764,00	740.260.056,00	818.790.600,00	1.238.103.951,00
Subsídios e Transferências Correntes	635.014.700,00	687.340.315,00	1.006.957.030,00	1.061.481.980,00
<b>Investimentos</b>	<b>1.101.047.806,00</b>	<b>932.573.850,00</b>	<b>2.230.744.479,00</b>	<b>4.898.661.751,00</b>
Superávit/Déficite	-15.222.909.847,00	-12.854.427.357,00	-16.089.953.568,00	-28.472.766.431,00

Fonte: Delegação Provincial de Finanças do Kwanza Sul (2012)

Em relação ao tipo de despesa, são sobretudo as despesas de capital que sofrem um corte mais acentuado. Isto sucede porque a redução das despesas correntes ao implicar uma alteração do comportamento por parte do Estado e ao gerar um impacto social mais forte (medidas como a redução dos subsídios de deslocação tem bastante efeito sobre os agentes da administração públicas) é mais difícil de pôr em prática, em comparação com a redução de despesas de capital, muitas delas ainda não afetam a qualquer compromisso e sem efeitos diretos no curto-prazo.

Claro que a redução das despesas de capital têm custos graves no longo-prazo, uma vez que se tratam de investimentos em escolas, estradas, hospitais, infraestruturas, etc... que deixam de ser feitos, o que acaba por condicionar o futuro do processo de desenvolvimento.

Se analisarmos o Anexo IX, verificamos que em todas as UO e OD (à exceção da Maternidade Provincial e da Administração Municipal de Porto Amboim), as quebras da percentagem das despesas de capital no total da despesa pública foram significativas. Na UO Tribunal Provincial do Kwanza Sul registou-se uma variação de cerca de 31 pontos percentuais. Por seu lado, verificamos que à exceção da Maternidade Provincial, em todas as UO e OD, as despesas em bens e serviços diminuíram menos ou aumentaram mais que as despesas de capital.

Por seu lado, o consumo de bens e serviços aumentou nas várias UO e OD considerados, à exceção da Direção Provincial da Educação, da Administração

Municipal de Porto Amboim e da Administração Municipal da Cela, correspondendo ainda a 40 a 50 % da despesa pública total.

Aparentemente, os investimentos públicos têm funcionado como uma das alavancas do crescimento económico da Província. Ressalta-se que no período de 2008 e 2011, foram desembolsadas somas de 15,92 mil milhões de Kwanzas (3,98 mil milhões de Kwanzas por ano), tendo-se investido nestes mesmos períodos apenas a soma de 9,16 mil milhões de Kwanzas (2,29 mil milhões de Kwanzas por ano).

Os investimentos realizados, comparados com os desembolsos, demonstram um índice de execução na ordem de 57%, ficando por pagar 6,76 mil milhões de Kwanzas, correspondente a 43%.

No entanto, uma aproximação pode ser tentada através do coeficiente marginal de capital do investimento público.

A rentabilidade dos investimentos públicos, medida pelo coeficiente marginal de capital<sup>19</sup>, é baixa, provavelmente devido a:

- Deficiente programação.
- Fraca fiscalização.
- Ausência de estudos de viabilidade.
- Incumprimento dos preceitos legais da contratação pública.
- Corrupção.
- Generalizada baixa qualidade das obras públicas (num ciclo infernal de construção/deficiências/reconstrução que eleva os custos das obras, sem contrapartidas económicas).
- Demora/atrasos substanciais no cumprimento dos prazos de entrega das obras.
- Adjudicações políticas e por tráfico de influências.

Para que o estudo de caso seja completamente eficaz é necessário que haja um estudo aprofundado do objeto em questão.

Neste caso, tornou-se mais viável o uso deste método, uma vez que há total interação do pesquisador com o objeto.

---

<sup>19</sup> Coeficiente marginal de capital: uma unidade de capital gera x unidades de produto.

Dentro deste contexto foi realizado uma entrevista aplicada ao Delegado Provincial de Finanças e ao Diretor Provincial do Planeamento do Governo da Província e um questionário aplicado aos gestores e técnicos das distintas Unidades Orçamentais e Órgãos Dependentes.

Observa-se que o estudo de caso consiste em um detalhamento sistemático do objeto ou grupo para se obter o conhecimento amplo sobre o assunto estudado.

Nota-se que o método de estudo do caso envolveu o estudo profundo de um ou poucos objetos de forma que se permitiu o seu amplo e detalhado conhecimento.

Esses dados foram dispostos com a utilização de tabelas e gráficos estatísticos.

O questionário aplicado neste trabalho teve como objetivo a mensuração dos dados com a precisão que o pesquisador necessita, sem que haja a interferência do mesmo nas respostas obtidas.

Através do estudo de caso faz-se possível o uso deste método, a fim de observar de forma direta e ampla o “questionário – constituído por uma serie de perguntas que foram respondidas por escrito e sem a presença do pesquisador;”.

Nesta técnica do questionário, o informante escreveu e/ou respondeu por escrito a um elenco de questões cuidadosamente elaboradas, considerando a objetividade e limitando-se a extensão das perguntas aplicadas, facilitando o preenchimento.

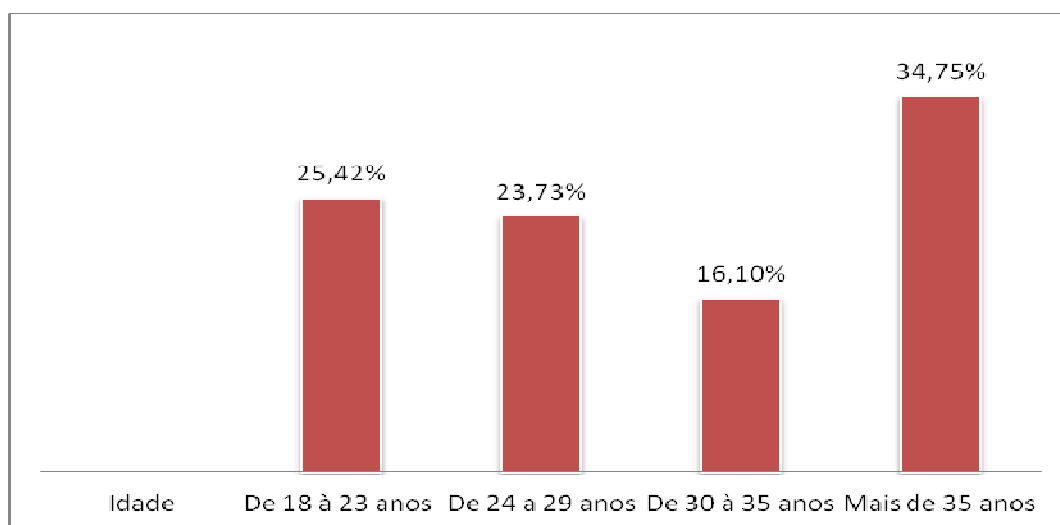
**Tabela nº10. Questão nº1. Identificação do Sexo**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
SEXO	Masculino	61	51,7	51,7
	Feminino	57	48,3	100,0
	Total	118	100,0	

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

O perfil dos colaboradores pesquisados revela que 51,7% dos mesmos são do sexo masculino e 48,3% do sexo feminino.

**Gráfico nº5. Questão nº2. Identificação da Idade**



Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

Com relação à idade dos funcionários pesquisados, constatou-se que a maioria situa-se na faixa etária dos indivíduos com idade superior a 35 anos, representando 34,75% seguindo-se a faixa etária dos 18 aos 23 anos com 25,42% dos pesquisados.

**Tabela nº11. Questão nº3. Formação Acadêmica**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Formação	Média	51	43,2	43,2
	Superior	67	56,8	100,0
	Total	118	100,0	

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

Percebe-se quanto ao grau de instrução que os funcionários com o ensino superior completo ocupam 56,8% do percentual e o nível médio representa 43,2%.

É de notar que esta amostra é bastante interessante para o contexto desta investigação, uma vez que os mesmos revelam ao investigador através das suas respostas algum ponto de ideia desejável em função dos seus níveis de escolaridade.

**Tabela nº12. Questão nº4. Localização do Organismo**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Localização	Sumbe	15	12,7	12,7
	Porto Amboim	34	28,8	41,5
	Amboim	12	10,2	51,7
	Cela	28	23,7	75,4
	Outra	29	24,6	100,0
	Total	118	100,0	

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

Com relação aos funcionários que fizeram parte da amostra da pesquisa, pode-se notar que a maior parte deles, 28,8%, funciona nos organismos localizados no Município de Porto Amboim.

Em sequência, o Município do Amboim apresenta a taxa mais baixa dos pesquisados, com 10,2%.

**Tabela nº13. Questão nº5. Tipo de Organismo**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Organismo	Unidade Orçamental	24	20,3	20,3
	Órgão Dependente	94	79,7	100,0
	Total	118	100,0	

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

Dentre as pessoas pesquisadas 79,7% estão nos órgãos dependentes e 20,3% nas unidades orçamentais.

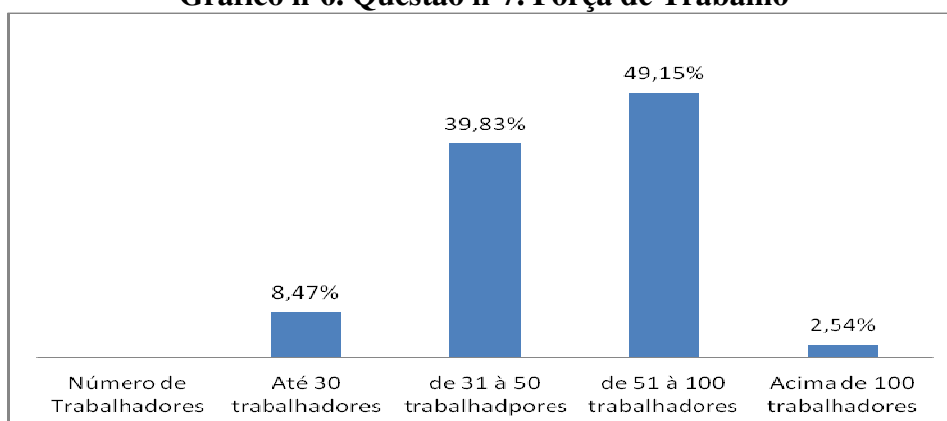
**Tabela nº14. Questão nº6. Ramo de Atividade**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Atividade	Administração	51	43,2	43,2
	Educação	20	16,9	60,2
	Saúde	43	36,4	96,6
	Formação, Ciência e Tecnologia	4	3,4	100,0
	Total	118	100,0	

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

Os profissionais da área administrativa constituem a maioria dos pesquisados, com uma percentagem de 43,2%, seguidos dos técnicos ligados a área de Saúde com a percentagem situada nos 36,4%. Os servidores públicos ligados à Educação, representam 16,9% e, finalmente as áreas de Formação, Ciência e Tecnologia representam 3,4%.

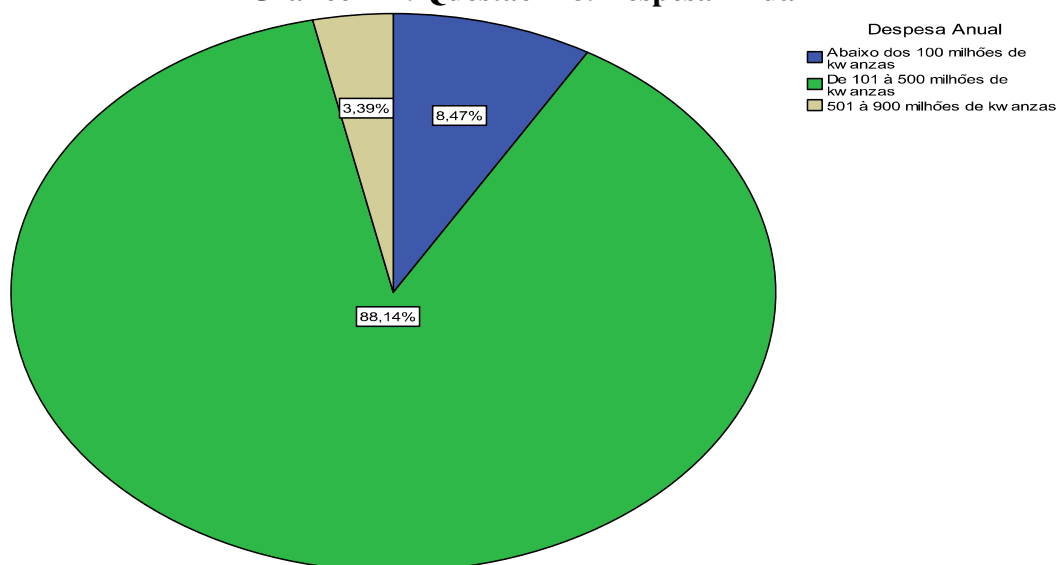
**Gráfico nº6. Questão nº7. Força de Trabalho**



Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

A percentagem mais alta correspondente a 49,15% se refere a funcionários que prestam serviços nos organismos com uma força de trabalho que varia entre 51 a 100 trabalhadores, seguido de 31 a 50 trabalhadores com 39,83%. Os funcionários que trabalham em organismos até 30 trabalhadores representam 8,47%. 2,54% representam os funcionários que trabalham em organismos com mais de 100 trabalhadores.

**Gráfico nº7. Questão nº8. Despesa Anual**



Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

De acordo com os pesquisados, 88,14% funcionam em organismos que pagam despesas anuais entre 101 a 500 milhões de Kwanzas, como mostra o gráfico, seguido de abaixo de 100 milhões de Kwanzas, correspondente a 8,47%, enquanto que 3,39% trabalha em organismos que pagam despesas de 501 a 900 milhões de Kwanzas.

**Tabela nº15. Questão nº9. Divisão por Departamentos**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Departamento	Sim	118	100,0	100,0

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

Esta tabela mostra que existe a departamentalização na entidade. Essa ferramenta é costumeira em organismos públicos, porém torna-se muito viável para todos os tipos de setor público, identificando assim as funções principais do organismo, nas quais se desejam inserir os departamentos. Dessa forma os gestores públicos podem atualizar-se de informações mais precisas. Sendo então esta uma boa prática de controlo interno.

**Tabela nº16. Questão nº10. Segregação de funções**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Segregação de funções	Sim	118	100,0	100,0

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

Esta tabela evidencia que a segregação de funções é realizada em 100% das pessoas dos organismos públicos, agilizando o trabalho e diminuindo o tempo empregado em cada tarefa, obtendo assim melhores resultados.

**Tabela nº17. Questão nº11. Tipos de controlo**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Atividade de controlo	Preventivo	78	66,1	66,1
	Detectivo	20	16,9	83,1
	Corretivo	20	16,9	100,0
	Total	118	100,0	

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

Observa-se nesta tabela a existência de controlo preventivo, como relata 66,1% dos funcionários públicos questionados.

O controlo preventivo é utilizado nos organismos públicos, buscando a diminuição dos riscos de erros e fraudes, em geral é possível obter relatórios precisos para análises das quotas financeiras alocadas mensalmente, por exemplo, além de pagamentos de despesas (despesas cabimentadas e pagas) e dos saldos orçamentais atualizados automaticamente.

A tabela aponta ainda que os organismos usufruem do controlo detetivo, por conta da contagem de saldo orçamental diária, visando a perceção de erros, e o controlo corretivo, pois é possível realizar ajustes de recursos financeiros uma vez que os dados sejam analisados criteriosamente.

**Tabela nº18. Questão nº12. Controlo e Gestão do Erário Público**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Controlo e Gestão do Erário Público	Diário	82	69,5	69,5
	Mensal	36	30,5	100,0
	Total	118	100,0	

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

Avalia-se neste questionário que 69,5% dos funcionários inquiridos afirmam que há um acompanhamento diário no controlo e gestão do erário público, ao passo que 30,5% afirmam haver somente acompanhamento mensal. Podendo ser mantida essa prática de controlo, por se tratar de um procedimento de controlo adequado à atividade financeira do Estado.

**Tabela nº19. Questão nº13. Quem o faz?**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Controlo	Inspeção do Governo	3	2,5	2,5
	Outros	115	97,5	100,0
	Total	118	100,0	

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

97,5% dos inquiridos disseram que o controlo da gestão do erário público é feito por outros organismos, pressupondo dizer que o controlo é realizado pelas Inspeções Gerais

do Estado, do Ministério das Finanças e pelo Tribunal de Contas por serem os órgãos autorizados por lei para controlar os atos do Estado.

**Tabela nº20. Questão nº14. Possui conhecimento sobre finanças públicas?**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Conhecimento	Bastante	37	31,4	31,4
	Um pouco	54	45,8	77,1
	Nenhum	27	22,9	100,0
	Total	118	100,0	

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

Constata-se que os quadros utilizadores do SIGFE, possuem conhecimento sobre finanças públicas.

**Tabela nº21. Questão nº15. Se respondeu em 7 alínea a) ou b), onde adquiriu esses conhecimentos?**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Conhecimento	Nulo	27	22,9	22,9
	Ensino Médio	23	19,5	42,4
	Ensino Superior	56	47,5	89,8
	Cursos Intensivos (Seminário, Palestras, Conferências).	12	10,2	100,0
	Total	118	100,0	

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

Uma das razões avançadas prende-se com o facto de que grande parte destes técnicos possui o nível de formação superior e média e beneficiam de cursos técnicos especializados na área.

**Tabela nº22. Questão nº16. Indique o seu nível de conhecimento sobre a Receita Pública**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Conhecimento	Nenhum	60	50,8	50,8
	Baixo	44	37,3	88,1
	Médio	3	2,5	90,7
	Elevado	11	9,3	100,0
	Total	118	100,0	

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

Os inquiridos, embora possuam formação de nível superior e médio, pouco ou nada conhecem sobre a matéria de tributação (Receitas Públicas).

A estatística confirma que dos 118 inquiridos, 50,8% ou seja, a metade destes, não tem nenhum conhecimento sobre Receitas Públicas e 37,3% possuem conhecimentos baixos sobre Receita Pública.

**Tabela nº23. Questão nº17. Indique o seu nível de conhecimento sobre a Despesa Pública**

Variável		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Conhecimento	Nenhum	27	22,9	22,9
	Baixo	4	3,4	26,3
	Médio	40	33,9	60,2
	Elevado	47	39,8	100,0
	Total	118	100,0	

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

Ao contrário que se verificou em relação às receitas públicas, nota-se que os técnicos e gestores públicos possuem conhecimentos aceitáveis sobre as despesas públicas.

Dos 118 inquiridos, 39,8% possuem conhecimentos elevados sobre as despesas públicas e 33,9% possuem conhecimentos médios, indicadores positivos para a gestão da coisa pública.

**Tabela nº24. Questão nº18. Indique o seu nível de conhecimento sobre o Déficit Público**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Conhecimento	Nenhum	52	44,1	44,1
	Baixo	30	25,4	69,5
	Médio	15	12,7	82,2
	Elevado	21	17,8	100,0
	Total	118	100,0	

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

Os resultados apontam que 44,1% de inquiridos responderam não possuírem nenhum conhecimento sobre o déficit público, seguido de 25,4% possuírem conhecimentos baixos sobre a matéria. Do nosso ponto de vista, leva-nos a entender que estes indicadores devem-se ao facto de que os inquiridos não possuem conhecimentos sobre as receitas públicas, desconhecendo logo que as receitas são as fontes financiadoras das despesas públicas. A sua fraca captação remete-nos ao déficit público.

Este desconhecimento entendido como descaso dos técnicos e gestores públicos deve-se ao facto de que as ações de formação técnica oferecida pelo Instituto de Formação das Finanças Públicas (INFORFIP) tratam somente de matérias ligadas a Gestão Financeira do Estado e não se interessarem em administrar aos gestores ações de formação tendente a Gestão Tributária.

Assim, conclui-se que a despesa pública corresponde à execução do orçamento do governo no seu objetivo maior de melhoria do bem estar da população.

A medição e a correta aplicação dos recursos públicos, através da otimização do GASTO, pode evitar com que o governo lance mão da necessidade de cobertura do “déficit do setor público”, gerado pelo excesso de despesas públicas sobre a receita, através do chamado Ajuste Fiscal das contas públicas.

**Tabela nº25. Questão nº19. O seu organismo usa Orçamento-Programa?**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Orçamento-Programa	Sim	118	100,0	100,0

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

O Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum

preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou o atendimento de determinadas necessidades ou procura do povo.

Os técnicos inquiridos disseram que os seus organismos usam Orçamento-Programa o que corresponde a um nível de satisfação de 100%.

Atenta-se desta forma que o orçamento-programa foi materializado na classificação funcional-programática em três subdivisões: Função, Programa e Subprograma, sendo então composta por funções e subfunções de aplicação obrigatória nas Unidades Orçamentais e Órgãos Dependentes, como forma de consolidação dos gastos.

**Tabela nº26. Questão nº20. Os indicadores de desempenho (eficácia, eficiência, efetividade) dos programas são identificados na LQOGE?**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Indicadores de Desempenho	Sim	51	43,2	43,2
	Não	67	56,8	100,0
	Total	118	100,0	

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

Observa-se pela tabela acima, que 43,2% dos técnicos inquiridos responderam que os indicadores de desempenho (eficácia, eficiência e efetividade) dos programas são identificados na Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado – LQOGE. Porém, 56,8% responderam que não identificam tais indicadores.

Torna-se imprescindível a diferenciação quanto à eficiência, eficácia e efetividade, previstas na essência do orçamento-programa, pois que se considera a eficácia e a eficiência como indicadores de desempenho, sendo saliente, porém, quanto à efetividade. Conforme o art.º 104º da Constituição da República, a eficácia seria o grau de alcance das metas fixadas para um determinado objeto de uma ação em relação ao previsto, em um determinado período; enquanto que a eficiência seria a medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta, frente a padrões estabelecidos.

Assim, verifica-se que 56,8% dos técnicos inquiridos, ainda não deram a importância necessária para a identificação de indicadores de desempenho na LQOGE, sendo esta uma ferramenta de monitorização e avaliação eficazes, viabilizando comparações e fornecendo suporte às decisões. Dessa forma, a ausência destes indicadores pode

prejudicar a implementação das políticas públicas e ter, conseqüentemente, um efeito negativo no desenvolvimento econômico e social.

**Tabela nº27. Questão nº21. Os indicadores de desempenho (eficácia, eficiência, efetividade) dos programas são identificados no PAOGE?**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Indicadores de Desempenho	Sim	65	55,1	55,1
	Não	53	44,9	100,0
	Total	118	100,0	

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

Observa-se que os indicadores de desempenho (eficácia, eficiência, efetividade) dos programas são identificados no PAOGE pela grande maioria dos inquiridos, ou seja, 55,1% deles, o que se apresenta dentro dos padrões estabelecidos; porém, serve de alerta como uma falha a ser sanada pelas Unidades Orçamentais e Órgãos Dependentes inquiridos, o facto de que 44,9% não utilizam os indicadores, visto que a eficiência está relacionada ao custo, à forma como os meios são geridos; enquanto que a eficácia está relacionada com o atingimento das metas fixadas; e a efetividade no atingimento dos objetivos.

Com a missão de controlar e avaliar quanto à eficiência, eficácia e eficiência dos gastos públicos, o poder público conta com os órgãos de controlo externo (Poder Legislativo e Tribunal de Contas) e de controlo interno (Inspeção Geral de Finanças e a Inspeção Geral do Estado, respetivamente, no caso Poder Executivo).

**Tabela nº28. Questão nº22. Qual o órgão é o responsável pela elaboração dos indicadores de desempenho?**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Indicadores de Desempenho	Ministério das Finanças	118	100,0	100,0

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

O Ministério das Finanças, na ótica dos inquiridos é o único responsável pela elaboração dos indicadores de desempenho.

De toda forma, existe a tendência de tornar o processo de alocação de recursos no orçamento mais objetivo e racional, sendo o mecanismo de medição de desempenho dos programas uma das formas de viabilizar tal tendência.

**Tabela nº29. Questão nº23. Os resultados dos padrões de desempenho afetam as decisões e recomendações orçamentais no orçamento subsequente?**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Padrões de Desempenho	Sim	42	35,6	35,6
	Não	76	64,4	100,0
	Total	118	100,0	

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

Os inquiridos ficam divididos em 64,4% que não acreditam que os resultados dos padrões de desempenho afetam as decisões e recomendações orçamentais no orçamento subsequente, com 35,6% que tiveram uma idéia positiva quanto à questão, pois elencam que afetam as decisões e recomendações orçamentárias no orçamento seguinte.

**Tabela nº30. Questão nº24. Os indicadores de desempenho constituem-se em importante ferramenta para decisão de alocação de recursos no OGE?**

VARIÁVEL		Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acomulada (%)
Indicadores de Desempenho	Concordo	33	28,0	28,0
	Concordo fortemente	76	64,4	92,4
	Discordo fortemente	9	7,6	100,0
	Total	118	100,0	

Fonte: Própria, com base no inquérito (2013)

Como pode ser visto na tabela acima, ao que tange os indicadores de desempenho, estes foram elencados como muito importantes, pois 64,45% concordam fortemente com a afirmativa da questão, os outros 28,0% dos inquiridos concordam também, sendo que apenas 7,6% dos inquiridos acreditam que os indicadores de desempenho não se constituem como ferramenta importante para decisão de alocação de recursos no orçamento do Estado.

Quanto às últimas tendências em matéria de orçamento e avaliação de resultados, os estudos apontam que existe uma linha consistente e comum de preocupação em melhorar o desempenho do Governo, bem como de se injetar mais "racionalidade" (medição e avaliação) nas decisões de Orçamento.

Assim sendo, é notório que as Unidades Orçamentais e Órgãos Dependentes, de uma forma geral, têm consciência da importância da avaliação de desempenho do Orçamento com o uso de indicadores.

## CAPÍTULO 5 - CONCLUSÕES

Atualmente, a ambiência em torno do controlo da administração pública dispõe de técnicas totalmente favoráveis às mudanças que surgem rapidamente, logo, a sociedade começa a exigir cada vez mais probidade, responsabilidade e zelo por parte dos administradores. Portanto, com a abertura oferecida, ainda que de forma incipiente, o cidadão iniciou a sua participação na vida do Estado, interferindo na elaboração, acompanhando a execução do orçamento público, atuando junto a programas e metas administrativos e participando de audiências públicas que definem metas e ações futuras.

Tem-se, assim, o controlo social, aquele exercido pela sociedade, de modo legal e democrático, em relação aos atos dos agentes públicos em sua respectiva esfera de atuação.

Tal controlo consiste de uma forma expressiva de cidadania, porque permite a ligação política entre o Estado e os indivíduos de modo efetivo e pleno, ficando o cidadão mais valorizado moral e socialmente, sentindo-se corresponsável pelos resultados obtidos pelo governo.

Entretanto, constata-se que a transparência ainda é mitigada, na medida em que os relatórios relativos às contas públicas não são elaborados em linguagem acessível que permita facilitar a compreensão de seus conteúdos, daí porque, mesmo quando disponibilizadas, as informações acabam por não atender ao espírito da lei, que é dar transparência aos atos que envolvem a aplicação do dinheiro do povo.

A bem da verdade, é fato que o controlo social vem avançando de forma lenta e gradativa, motivo pelo qual ainda é algo de difícil concretização, pois esbarra num problema cultural na medida em que de um lado se encontram vários administradores públicos que preferem manter a população na ignorância quanto a seus atos, e de outro, a sociedade que mesmo disposta de meios apropriados não consegue exercer a contento o controlo social no sentido de fiscalizar e cobrar resultados, tendo em vista a ausência de tradição e a frágil consciência política resultantes da carência histórica de transparência que viveu o país.

No entanto, mesmo diante deste quadro, não se pode descartar a importância do controlo social como ferramenta da sociedade para ajudar na efetividade do controlo institucional sobre os gastos públicos e na obtenção de resultados eficientes, bem como

para exigir a *accountability*, nela intrínseca a responsabilização do gestor público envolvido, pois somente com a contribuição da sociedade civil é que se pode evitar o descaso e a impunidade reinante que alimentam a cadeia de corrupção que por sua vez mantém pessoas sem escrúpulos e emparedadas à frente da Res Publica.

Através do estudo das finanças públicas da Província do Kwanza Sul, nos últimos 4 anos, foi constatado que o Estado sempre gastou mais do que arrecadou, o que consolidou uma situação de défice orçamental permanente e que certamente impactou as decisões do gestor público. Uma das razões desse desequilíbrio pode ser encontrada na arrecadação de Impostos com destaque às receitas locais que não mostraram um bom desempenho. Sempre existiram muitos dispositivos legais e constitucionais que enfraqueceram as receitas públicas do Kwanza Sul. Houve um aumento da discrepância do crescimento de Impostos (receitas locais) em relação à economia, causado pelos inúmeros benefícios fiscais e também por uma política tributária que poderia ter uma ênfase maior no combate a sonegação. Também a fiscalização tributária pode ser melhorada em vários aspetos, tais como em reforço de efetivos (especialistas tributários), meios e equipamentos, fiscalizações internas e externas e aumento de número de horas fiscais.

Uma receita fraca e incapacitada de acompanhar o crescimento da economia resultou na diminuição da qualidade da prestação do serviço público, atestada pelo fato da diminuição dos investimentos públicos e da quantidade de servidores, justamente em áreas fundamentais do estado (saúde, educação e segurança).

Outro fato que também agravou o quadro de crise das finanças foram os encargos da dívida, que aumentaram muito tornando cada vez mais rígido o orçamento público provincial. Isso significa um ônus insustentável para as gerações futuras, pois o Estado pela sua inoperância pode trazer dificuldades para a economia.

Assim sendo, o que deve ser enfatizado é que persistem vários desafios: fazer com que a economia provincial possa acompanhar mais de perto o crescimento da economia angolana, ajustar a defasagem dos impostos e o PIB provincial, aumentar o investimento público, voltar a negociar com o governo central os pagamentos da dívida pública, rever os incentivos fiscais dando mais transparência e principalmente tornar a fiscalização mais ostensiva.

Finalmente convém ainda lembrar que os problemas levantados por este estudo não são somente das finanças públicas provinciais mas sim de todo um sistema tributário nacional, que está a exigir profundas reformas para que a sociedade possa receber o retorno justo dos impostos que está a pagar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALEXANDRINO, M ; PAULO, V. Direito Administrativo. 12<sup>a</sup> ed. Niterói: Impetus, 2006.
2. ANGÉLICO, João. Contabilidade Pública. 8<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Atlas, 1994.
3. APPIO, Eduardo. Teoria Geral do Estado e da Constituição. Curitiba: Juruá, 2009.
4. ARAÚJO, I.; ARRUDA, D. Contabilidade Pública: da teoria à prática. São Paulo: Saraiva, 2006.
5. BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à Ciência das Finanças. 10<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 1974.
6. BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à Ciência das Finanças. 13<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
7. BALEEIRO, Aliomar, Uma Introdução à Ciência das Finanças, Ed. Forense, 14<sup>a</sup> ed. 1994.
8. BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças. 15<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
9. BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças. 16<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
10. Banco Africano de Desenvolvimento, 2011a, *"The Middle of the Pyramid: Dynamics of the Middle Class in Africa"*, *BAD Market Brief*, 20 de Abril, 2011.
11. Banco Africano de Desenvolvimento, 2011b, *"Recent trends in global food prices"*, *BAD Brief, Quarterly Bulletin Issue 2*, Novembro de 2011.
12. Banco Africano de Desenvolvimento, 2011c, *"Infrastructure and Agricultural Productivity in Africa"*, *BAD Market Brief*, 23 de Novembro de 2011.
13. Banco Africano de Desenvolvimento, 2011d, "The impact of the US credit rating downgrade and European debt crisis on Africa", in: *Africa Emerging Issues*, Vol. 1, 2011.
14. Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial e Fórum Económico Mundial, 2011, "Relatório da Competitividade em África 2011".

15. BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 22ª ed. Atualizado. São Paulo: Saraiva, 2006.
16. BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
17. BEUREN, Ilse Maria; LONGARAY, André Andrade. Caracterização da Pesquisa em Contabilidade. In: BEUREN, Ilse Maria (org). Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: teoria e prática. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
18. BEUREN, Ilse Maria; RAUPP, Fabiano Maury. Metodologia de pesquisa aplicável às ciências sociais. In BEUREN, Ilse Maria (org). Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: teoria e prática. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
19. BIROU, Alain. Dicionário das Ciências Sociais. Lisboa: Dom Quixote, 1982.
20. BLEJER, Mário I.; CHEASTY, Adrienne. Questões Analíticas e Metodológicas na Medição dos Défices Fiscais. Documento de Trabalho do Fundo Monetário Internacional – FMI. 1990.
21. BOBBIO, Norberto. A teoria das formas de governo: 1909. Tradução de Sérgio BATH. 6.ed. Brasília: Ed. da Unb, 1992.
22. BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10.ed. São Paulo : Malheiros, 2004.
23. BUCHANAN, J; TOLLISON, Robert (eds.). Theory of Public Choice: Political Applications of Economics, Ann Arbor, The University of Michigan Press. 1972.
24. CALIL, Vera Lúcia Lelis Oliveira. Estrutura de um Sistema de Integração Orçamentária, Financeira e de Custos para as Universidades Estaduais do Paraná. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.
25. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito Administrativo. 14.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
26. Centro de Estudos da Universidade Católica de Angola (2009): Relatório Económico de Angola 2009, Junho de 2010.

27. Centro de Estudos da Universidade Católica de Angola (2010): Relatório Económico de Angola 2010, Junho de 2011.
28. CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à Teoria Geral da Administração. São Paulo: McGraw-Hill, 1990.
29. CONSTITUIÇÃO. 1ª ed. Luanda: Imprensa Nacional – EP, 2010.
30. CONTA GERAL DO ESTADO. Exercício Financeiro 2010: Ministério das Finanças, Setembro 2011.
31. CRUZ, Flávio da. Auditoria Governamental. São Paulo: Atlas, 1997.
32. DEODATO, Alberto. Manual de Ciência das Finanças. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 1977.
33. DEODATO, Alberto. Manual de Ciência das Finanças. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 1980.
34. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.
35. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.
36. DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. Vol. 2 (D-I). São Paulo: Saraiva, 1998.
37. Economist Intelligence Unit – Democracy Index 2011.
38. Economist Intelligence Unit (2009): Country Report, Angola, October 2009.
39. Economist Intelligence Unit (2010): Country Report, Angola, August 2010.
40. Economist Intelligence Unit (2010): Country Report, Angola, February 2010.
41. Economist Intelligence Unit (2010): Country Report, Angola, June 2010.
42. Economist Intelligence Unit (2010): Country Report, Angola, March 2010.
43. FAUGÈRE, Jean-Pierre.; VOISIN Colette. O Sistema Financeiro e Monetário Internacional: Crises e Mudanças. Liboa: Instituto Piaget. 1997.
44. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Aurélio século XXI: O Dicionário da Língua Portuguesa. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

45. FILHO, J.S.C. Manual de Direito Administrativo. 16ª ed.rev. e aum. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
46. FMI, World Economic Outlook, Setembro 2011.
47. FRANÇA, Junia Lessa; et al. Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas. 6ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
48. GIACOMONI, James. Orçamento Público. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.
49. GIL, Antonio Carlos. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
50. GIL, António Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1994.
51. International Monetary Fund – Angola 2012 Article IV Consultation and Post Program Monitoring, August 2012.
52. JALÉE, Pierre, O Imperialismo em 1970. Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora. 1981.
53. KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública: teoria e prática. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.
54. LEITE, J. A. A. Macroeconomia - Teoria, Modelos e Instrumentos de Política Económica. São Paulo, Atlas, 2000.
55. LONGO, Carlos Alberto. O processo orçamentário: técnicas e perspectivas. Revista de Economia Política, vol. 14, nº 2 (54), abril-junho/1994.
56. MACHADO Jr, J.T; REIS, H.C. A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 31ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003.
57. MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
58. MANKIW, N. Gregory. Introdução à Economia: princípios de micro e macroeconomia. 2ª ed.-Rio de Janeiro:Elsevier, 2001.
59. MARTINS, Ives Gandra; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva.
60. MATIAS-PEREIRA, José. Finanças Públicas. São Paulo: Atlas, 2006.

61. MATIAS-PEREIRA, José. Manual de Gestão Pública Contemporânea. São Paulo: Atlas, 2008.
62. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
63. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
64. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso direito administrativo. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
65. MIRANDA, Pontes. Comentários ao Código de Processo Civil: Rio de Janeiro: Forense, 1995.
66. MUSGRAVE, Richard Abel. Teoria das Finanças Públicas: um estudo de economia governamental. Vol. 1. São Paulo: Atlas, 1973.
67. NUNES, Selene P.P. Programa Nacional de Treinamento – Manual Básico de Treinamento para Municípios. 1ª.ed. Brasília: MP, BNDES, CEF, 1999.
68. PASCOAL, Valdecir. Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões. 6ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
69. PEIXE, Blênio César Severo. Finanças Públicas: Controladoria Governamental. Curitiba: Juruá, 2002.
70. PEREIRA, P., *et al.* Economia e Finanças Públicas. 3ª ed. Escolar Editora, 2009.
71. PINHO, Ruy Rebello; NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Instituições de Direito Público e Privado: Introdução ao estudo do Direito e Noções de Ética Profissional. 20ª. ed. São Paulo: Atlas, 1997.
72. PIRES, José Santos Dal Bem. Proposta de Modelo de Orçamento Baseado em Desempenho Acadêmico para as Universidades Públicas do Estado do Paraná. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.
73. PLATT NETO, Orion Augusto. Livro Didático da Disciplina Contabilidade Pública II. Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2002.

74. Relatório de Fundamentação do OGE – 2012. Presidência da República de Angola.
75. República de Angola (Ministério das Finanças): Memorando, Práticas dos gestores contrárias às regras de execução orçamental aprovadas pelo decreto presidencial n.º 24/10 de 24 de Março. 2010.
76. República de Angola (Ministério das Finanças): Memorando, Situação da Regularização dos Atrasados Internos de 2008 e 2009 Respeitantes ao Programa de Investimentos Públicos e seu Impacto Económico. Luanda, 02 de Julho de 2010.
77. República de Angola (Tribunal de Contas): Relatório Anual de Actividades 2010, Luanda, Dezembro de 2010.
78. RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa Social: Métodos e Técnicas. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
79. ROSA Jr, L.E.F. Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário. 18ª ed. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2005.
80. SILVA, Benedicto (Coord.) et al. Dicionário de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1986.
81. SILVA, Lino Martins da Silva. Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.
82. STIGLITZ, Joseph ; WALSH, Carl e LAFAY, Jean Dominique. *Principes d'Économie Moderne*, 3ª Édition, Ouvertures Économiques, Groupe De Boeck 2011.
83. STIGLITZ, Joseph. *The Economic Role of the State*, Oxford, Cambridge, Basil Blackwell. 1989.
84. TAVARES, Mauro C. Planeamento Estratégico: A opção entre sucesso e fracasso empresarial. São Paulo: Harbra, 1991.
85. THOMAS, D. A. Lloyd. *Routledge philosophy guidebook to Locke on government*. London: University College London, 1988.
86. TORRES, R.L. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 11ª ed. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2004.

87. TORRES, R.L. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 12ª ed. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2005.
88. TRINDADE, Augusto José Pereira. Desenvolvimento Económico, Integração Regional e Ajuda Externa em África. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2006.
89. United Nations Development Program – Africa Human Development Report 2012.
90. United Nations Development Program – Africa Human Development Report 2011.
91. VANSCONCELLOS, M. A. S., GARCIA, M. E. Fundamentos de Economia. São Paulo: Saraiva, 1999.
92. WEBER, Max. Ciência e Política: duas vocações. 18ª.ed. São Paulo: Editora Pensamento-Cultrix, 2010.
93. WILGES, Ilmo Jose. Noções de Direito Financeiro: Orçamento Público, para Concursos e Provas, Mais de 300 Exercícios. Porto Alegre: Sagra-DC Luzzatto, 1995.
94. WOUDEMBERG, Anneke Van, Relatório de Oxfam: A África numa Encruzilhada –Tempo de agir, 2002.

### **Sites**

1. [www.angola.co.ao](http://www.angola.co.ao)
2. [www.bna.ao](http://www.bna.ao)
3. [www.governo.gov.ao](http://www.governo.gov.ao)
4. [www.minfin.gv.ao](http://www.minfin.gv.ao)
5. [www.minec.gov.ao](http://www.minec.gov.ao)
6. [www.mpdt.gov.ao](http://www.mpdt.gov.ao)
7. [www.imf.org/luanda](http://www.imf.org/luanda)
8. [www.portalangop.co.ao](http://www.portalangop.co.ao)
9. [www.vemconcursos.com](http://www.vemconcursos.com)

## **Legislação**

1. Decreto-Lei nº 15-A/95, de 15 de dezembro. Procedimento e da Atividade Administrativa.
2. Lei nº 67/76, de 11 de outubro. Lei do Confisco dos Bens da Sociedade “Soturismo”, Agência de Viagens e Turismo, Lda.
3. Lei nº 4/78, de 27 de março. Lei que Declara Pública a Função Bancária.
4. Lei nº 4/91, de 20 de abril. Lei que Aprova a Lei Orgânica do Banco Nacional de Angola, como Banco Central e de Reserva.
5. Lei nº 5/91, de 20 de abril. Lei das Instituições Financeiras.
6. Lei nº 6/97, de 11 de julho. Lei do Banco Nacional de Angola
7. Lei nº 13/05, de 30 de setembro. Lei das Instituições Financeiras.
8. Lei nº 3/10, de 29 de março. Lei da Proibição Pública.
9. Lei nº 15/10, de 14 de julho. Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado.

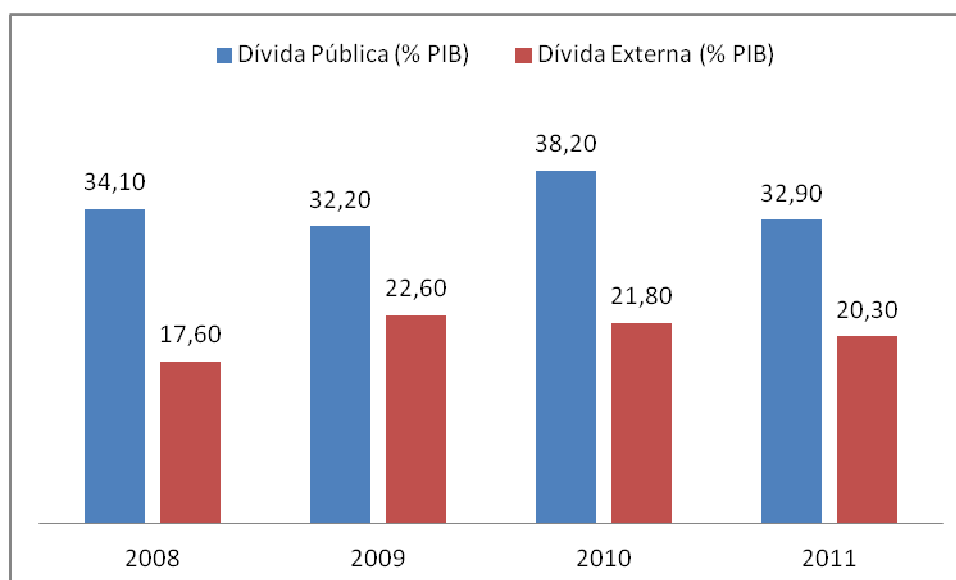
## ANEXOS

### ANEXO I: Dados do Setor Fiscal

INDICADORES (UNIDADE)	2008	2009	2010	2011
Receitas Fiscais (mil milhões de AKZ)	3.132,90	2.190,60	3.248,50	3.929,40
Despesas Fiscais (mil milhões de AKZ)	2.501,50	2.371,50	2.363,40	3.105,00
Saldo Fiscal (base compromisso) (mil milhões de AKZ)	631,40	-180,90	885,10	824,40
Receitas Fiscais (% PIB)	48,80	32,40	42,90	42,20
Despesas Fiscais (% PIB)	39,00	41,50	36,40	33,40
Saldo Fiscal (base compromisso) (% PIB)	9,80	-9,10	6,50	8,80

Fonte: MINPLAN (2012)

### ANEXO II: Representação Gráfica da Evolução da Dívida Pública



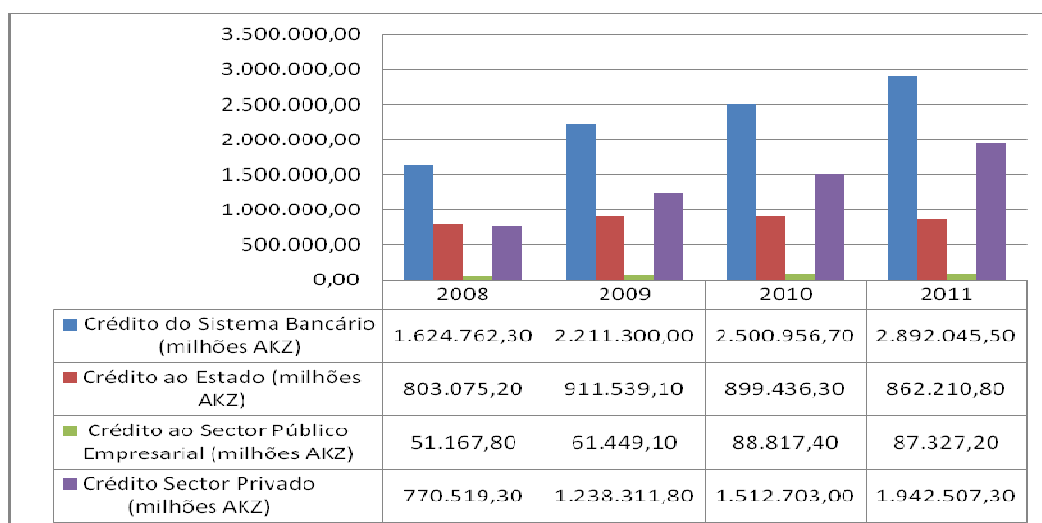
Fonte: Elaboração Própria tendo como indicadores os dados do MINPLAN (2012)

### ANEXO III: O Setor Monetário vs Posição Externa do País

INDICADORES (UNIDADE)	2008	2009	2010	2011
Reserva Internacional Líquida (milhões de USD)	17.499,30	12.621,50	17.326,60	25.900,90
Taxa de Câmbio Média (AKZ/USD)	75,2	89,4	92,6	95,3

Fonte: BNA (2012)

### ANEXO IV: Ativos do Sistema Bancário angolano



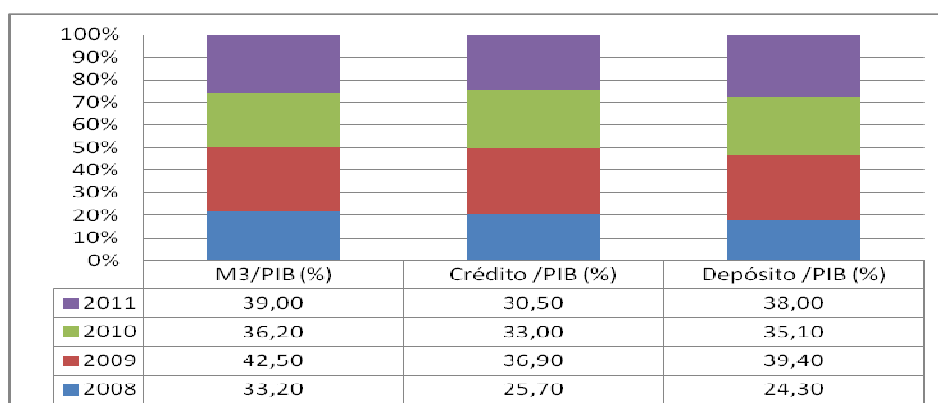
Fonte: Elaboração Própria com dados do BNA (2012)

### ANEXO V: Passivo do Sistema Bancário angolano

INDICADORES (UNIDADE)	2008	2009	2010	2011
Oferta de Moeda (M3) (mil milhões AKZ)	2.097.450,90	2.547.956,30	2.728.394,20	2.688.811,00
Depósito em MN (mil milhões AKZ)	648.248,10	1.047.985,10	1.310.328,30	1.809.451,80
Depósito em ME (mil milhões AKZ)	884.845,30	1.309.998,70	1.351.141,00	1.786.686,60
Total Depósitos (mil milhões AKZ)	1.533.093,40	2.357.983,70	2.661.469,30	3.596.138,50

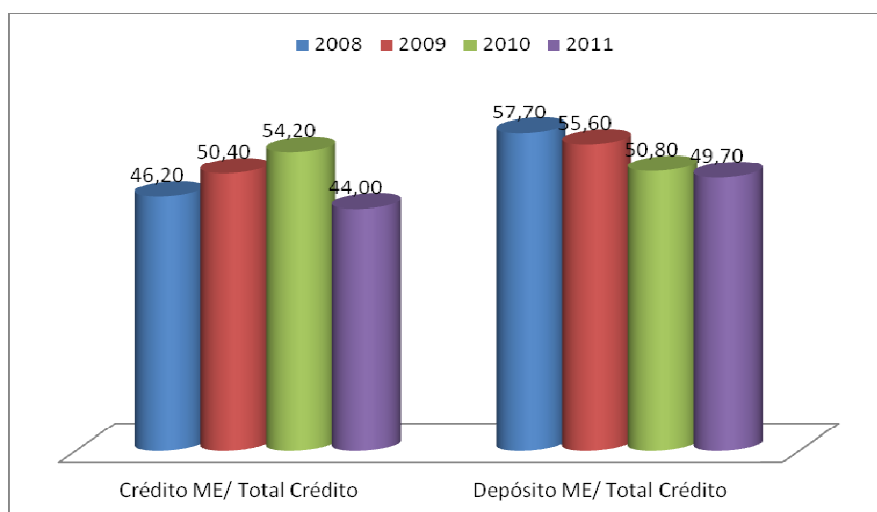
Fonte: BNA (2012)

### ANEXO VI: Rácio de Profundidade Financeira



Fonte: Elaboração Própria com os dados do BNA (2012)

## ANEXO VII: Indicadores de Dolarização



Fonte: Elaboração Própria com os dados do BNA (2012)

## ANEXO VIII: Produto Interno Bruto a Preços Correntes (em Milhões de AKZ)

	2008	2009	2010	2011
Setor Petrolífero	3.569.390,25	2.661.613,00	3.395.900,00	4.346.900,00
Setor não Petrolífero	2.592.720,98	3.179.857,10	3.995.600,00	4.889.200,00
PIB a custo de fatores	6.162.111,21	5.841.470,09	7.391.500,00	9.236.100,00
Ajustamentos	154.052,79	147.204,91	188.000,00	230.800,00
PIB a preço de mercado	6.316.164,00	5.988.675,00	7.579.500,00	9.466.900,00

Fonte: MINPLAN (2012)

## Anexo IX: Repartição da Despesa Pública em Unidades Orçamentais (UO) e Órgãos Dependentes (OD) (% do total das despesas)

UO/OD	Bens e Serviços			Despesas de Capital		
	2008	2011	Var	2008	2011	Var
Delegação Provincial de Finanças do K. Sul	47	48	1	32	19	-13
Tribunal Provincial do K. Sul	39	53	14	46	15	-31
Administração Municipal da Cela	55	53	-2	33	8	-25
Governo Provincial do K. Sul	65	94	29	20	5	-15
Direção Provincial da Energia e Águas	39	46	7	28	25	-3
Direção Provincial da Educação	57	45	-12	23	12	-11
Maternidade Provincial do K. Sul	50	51	1	27	37	10
Procuradoria Geral da República do K. Sul	42	45	3	17	16	-1
Administração Municipal de Porto Amboim	56	48	-8	5	6	1
<b>Média</b>	<b>50</b>	<b>53,66667</b>	<b>3,666667</b>	<b>25,66667</b>	<b>15,88889</b>	<b>-9,77778</b>

As componentes poderão não somar 100% devido ao ajustamento à despesa total

Fonte: Delegação Provincial de Finanças do Kwanza Sul (2012)

### Anexo X. PIB a Preços Constantes

Setor Económico	2008			2009			2010			2011		
	PIB a preços constantes (M AKZ)	Peso (%)	Taxa de Crescimento Real	PIB a preços constantes (M AKZ)	Peso (%)	Taxa de Crescimento Real	PIB a preços constantes (M AKZ)	Peso (%)	Taxa de Crescimento Real	PIB a preços constantes (M AKZ)	Peso (%)	Taxa de Crescimento Real
Agricultura	405.593,25	6,6	1,9	596.463,88	10,3	29	729.000,00	9,9	6,1	909.600,00	9,8	11,4
Pescas e derivados	13.940,02	0,2	-2,4	14.505,84	0,2	-8,7	16.900,00	0,2	1,3	19.600,00	0,2	3,5
Diamantes e outros	66.089,98	1,1	-8,2	53.713,77	0,9	4,6	71.100,00	1,1	-10,3	71.800,00	0,8	-5,6
Petróleo	3.569.390,25	57,9	12,3	2.661.613,00	45,6	-5,1	3.395.900,00	45,9	-3,0	4.346.900,00	47,1	-3,3
Indústria Transformadora	303.136,94	4,9	11,0	363.787,03	6,2	5,3	464.200,00	6,3	10,7	539.700,00	5,8	3,8
Construção	318.606,91	5,2	25,6	449.582,47	7,7	23,8	601.600,00	8,1	16,1	714.800,00	7,7	15,0
Energia	5.381,37	0,1	26,1	7.442,67	0,1	21,3	9.500,00	0,1	10,9	12.300,00	0,1	6,8
Serviços Mercantis	1.104.052,63	17,9	21,1	1.240.366,75	21,2	21,3	1.555.100,00	21,0	10,9	1.956.700,00	21,2	12,3
Outros	375.919,88	6,1	26,9	453.994,69	7,8	-1,5	548.200,00	7,4	8,7	664.700,00	7,3	8,2
PIB a custo de Fatores	6.162.111,21		13,3	5.841.470,09		2,4	7.391.500,00		4,5	9.236.100,00		7,6
PIB a preços de Mercado	6.316.164,00		13,8	5.988.675,00		2,4	7.579.500,00		3,4	9.466.900,00		3,4

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Ministério da Economia - 2012

## APÊNDICE



UNIVERSIDADE  
PORTUCALENSE

### DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS E EMPRESARIAIS

Bom dia / Boa tarde

Caro Técnico, o presente inquérito tem por objetivo saber a sua opinião sobre a importância das Finanças Públicas na tomada de decisões da sua atividade laboral no que concerne a gestão do erário público, sendo assim pedimos desde já a sua prestimosa colaboração e que responda às perguntas que se seguem de forma mais exata possível. O nosso muito obrigado.

#### GRUPO I

##### **I- IDENTIFICAÇÃO DO GESTOR/TÉCNICO**

**I.I-Sexo:** ( ) Feminino ( ) Masculino

**I.II-Idade:** ( ) 18 a 23 anos ( ) 24 a 29 anos

( ) 30 a 35 anos ( ) mais de 35 anos

**I.III- Formação Académica:** ( ) Básica ( ) Média ( ) Superior

#### GRUPO II

##### **II-IDENTIFICAÇÃO DO ORGANISMO.**

**II.I-Localização:** ( ) Sumbe ( ) Porto Amboim ( ) Amboim ( ) Cela  
( ) Outra

**II.II-Tipo de Organismo:** ( ) Unidade Orçamental ( ) Órgão Dependente

**II.III - Ramo de Atividade:** ( ) Administração ( ) Educação

( ) Saúde ( ) Formação, Ciência e Tecnologia ( ) Outra.

**II.IV- Número de trabalhadores:** ( ) 30 (trinta) trabalhadores

( ) 31 a 50 Trabalhadores

( ) 51 a 100 Trabalhadores

( ) Acima dos 100 Trabalhadores

**II.V- Despesa Anual:** ( ) Abaixo dos 100 milhões de Kwanzas

( ) 101 a 500 milhões de Kwanzas

( ) 501 a 900 milhões de Kwanzas

( ) Acima dos 900 milhões de Kwanzas

#### GRUPO III

1 No seu Organismo existe divisão por Departamentos?

( ) Sim

( ) Não

2 Se respondeu em “sim” na questão anterior, diz se existe segregação de funções

( ) Sim

( ) Não

3 Existe algum tipo de controlo interno realizado mensalmente?

( ) Sim

( ) Não

4 As atividades de controlo são feitas de modo:

Preventivo                       Detectivo                       Corretivo

5 Com relação ao controlo e gestão do erário público, há um acompanhamento:  
 Diário    Semanal    Quinzenal    Mensal    Não há acompanhamento

6 Quem o faz?

Inspeção Geral de Finanças    Inspeção Geral do Estado    Inspeção do Governo    Outros

7 Possui conhecimentos sobre Finanças Públicas?

- a)  Bastante
- b)  Um pouco
- c)  Nenhum

8 Se respondeu em 7 alínea a) ou b), onde adquiriu esses conhecimentos?

- a)  No ensino Médio.
- b)  No Ensino Superior.
- c)  Em cursos intensivos ( Seminário, Palestra, Conferência).
- d)  Na vida prática laboral.

9 Indique o seu nível de conhecimento sobre os seguintes temas de Finanças Públicas.

<b>Temas</b>	<b>Nenhum</b>	<b>Baixo</b>	<b>Médio</b>	<b>Elevado</b>
Orçamento Público				
Receita Pública				
Despesa Pública				
Défice Público				

10 O seu Organismo usa Orçamento-Programa?

Sim                       Não

11 Os indicadores de desempenho (eficácia, eficiência, efetividade) dos programas são identificados na LQOGE?

Sim                       Não

12 Os indicadores de desempenho (eficácia, eficiência, efetividade) dos programas são identificados no PAOGE?

Sim                       Não

13 Qual o órgão é o responsável pela elaboração dos indicadores de desempenho?

Ministério das Finanças    Governos Provinciais    Nenhum

14 Os resultados dos padrões de desempenho afetam as decisões e recomendações orçamentais no orçamento subsequente?

Sim                       Não

15 Os indicadores de desempenho constituem-se em importante ferramenta para decisão de alocação de recursos no OGE.

Concordo  Concordo fortemente  Discordo  Discordo fortemente

16 Na sua opinião, todo gestor público deve possuir conhecimentos suficientes sobre as Finanças Públicas para gerir o erário público?

Sim  Não

17 Na sua opinião é importante a capacitação reiterada dos gestores públicos na matéria de Finanças Públicas?

Sim  Não

18 Já alguma vez gerou o processo de execução orçamental da despesa?

Sim  Não

19 Se respondeu Sim na pergunta 18, teve em conta os conhecimentos da Execução Orçamental e Financeira?

Sim  Não

20 Se respondeu sim na pergunta 19, teve em conta:

<b>Conceitos</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Orçamento Público		
Receita Pública		
Despesa Pública		
Défice Público		

Fim

DATA: \_\_ / \_\_ / 2012