

## **A dimensão jurídico-material da autonomia financeira do município da cidade de Nampula (Moçambique)**

**Legal and material dimension of the financial autonomy of the municipality  
of Nampula city (Mozambique)**

**Nelsone David Bechane Chapananga**

Doutorando em Direito Privado na Faculdade de Direito (FADIR) da Universidade Católica de  
Moçambique (UCM) em parceria com a Universidade Nova de Lisboa

Assistente Universitário e Assessor de Recursos Humanos na FADIR

Universidade Católica de Moçambique, Faculdade de Direito, Av. 25 de Setembro, n.º 618,  
C.P. 48, 70100 Nampula, Moçambique

nchapananga@ucm.ac.mz

<https://orcid.org/0000-0003-2920-9046>

Janeiro de 2019

**RESUMO:** Formalmente a Constituição moçambicana (CRM) cria as autarquias locais na condição de sobreviverem às custas de receitas próprias arrecadadas dentro do seu território e geridas autonomamente pelos respetivos órgãos. Contudo, considerando os 20 anos da existência dos municípios, surge-nos a vontade de procurar saber se o Conselho Municipal da Cidade de Nampula (CMCN) já goza, jurídica e materialmente, da autonomia financeira constitucionalmente prevista. Estudos por nós já conduzidos em Lichinga e Cuamba demonstraram que grosso número das autarquias locais em Moçambique sobrevivem anualmente a custo de transferências orçamentais do Estado, e nem conseguem atingir acima de 30% das receitas próprias globalmente planificadas. O estudo seguiu o método correlacional alicerçado na abordagem quantitativa. E como técnica de recolha de dados usamos a escala de medição proporcional, com uma estrutura composta por quatro níveis, a saber: variáveis, atributos, valores e relação. Na prática verificou-se que as receitas próprias do CMCN participaram apenas em 40,35% do orçamento global dos três anos, facto que nos permitiu concluir que o município é autónomo quando comparamos as receitas correntes com as despesas correntes, mas comparando apenas as receitas próprias com as despesas correntes, este fica muito longe de ser autónomo e sustentável.

**PALAVRAS-CHAVE:** autarquia local; autonomia financeira; sustentabilidade.

**ABSTRACT:** Formally the Mozambican Constitution (CRM) creates the local authorities in the condition of surviving at the expense of own revenues collected within its territory and managed autonomously by the respective organs. However, considering the 20 years of the existence of municipalities, we have the desire to find out if the Municipal Council of the City of Nampula (CMCN) already enjoys, legally and materially, the financial autonomy constitutionally foreseen. Studies by us already conducted in Lichinga and Cuamba have shown that a large number of local authorities in Mozambique survive annually at the expense of State budget transfers, and cannot even achieve more than 30% of their overall planned revenues. The study followed the correlational method based on the quantitative approach. And as a data collection technique we used the proportional scale, with a structure composed of four levels, namely: variable, attributes, values and relation. In practice, it was found that CMCN's own revenues accounted for only 40.35% of the overall budget for the three years, which allowed us to conclude that the municipality is autonomous when comparing current revenues with current expenditures but comparing only revenues with current expenditure, it is far from being autonomous and sustainable.

**KEY WORDS:** local authority; financial autonomy; sustainability.

## **SUMÁRIO:**

1. Introdução
2. Sistemas de organização administrativa do Estado: a centralização e a descentralização
  - 2.1. A Descentralização administrativa em Moçambique
  - 2.2. As autarquias locais: conceito, atribuições e competências
  - 2.3. Autonomia das Autarquias locais
    - a) Autonomia Administrativa
    - b) Autonomia patrimonial
    - c) Autonomia financeira
  - 2.4. Fontes das receitas das autarquias locais
  - 2.5. Indicadores do desempenho financeiro dos municípios
3. Delimitação do objeto de estudo e desenho metodológico
  - 3.1. Delimitação espacial
  - 3.2. Delimitação temporal
  - 3.3. Desenho metodológico
    - a) Método de abordagem
    - b) Técnicas ou instrumentos de recolha de dados
4. Apresentação e discussão dos resultados
  - 4.1. Fontes das receitas do município de Nampula
    - a) Receitas Próprias do município
    - b) Receitas não próprias do município
  - 4.2. Despesas Gerais do município de Nampula
  - 4.3. Indicadores da sustentabilidade financeira do município de Nampula
    - a) Relação entre as receitas próprias e as despesas correntes
    - b) A relação entre as receitas correntes e as despesas correntes
    - c) A relação entre as ajudas + Subvenções para Propósito Geral (SPG) com as despesas de capital.
    - d) Indicador de dependência financeira do município de Nampula

e) Indicador de empenho financeiro do município de Nampula

4.4. Sustentabilidade financeira do município de Nampula

5. Conclusões

Referências bibliográficas

Legislação consultada

## 1. Introdução

A descentralização administrativa é um tema muito bem discutido em Moçambique nos últimos anos, principalmente, a partir da entrada em vigor da Constituição da República de Moçambique (CRM) de 1990<sup>1</sup>. Ao longo desses anos a compreensão e as exigências sobre a implementação da descentralização aumentaram. Exemplo disso é a criação das autarquias locais pela Lei n.º 2/97<sup>2</sup>, atribuindo-lhes o poder de serem detentoras de finanças e património próprios de modo a torná-las administrativa, financeira e patrimonialmente autónomas, posição que veio a ser integrada na nova CRM de 2004<sup>3</sup>.

A lei acima referida atribui às autarquias locais poderes, entre outros, de elaborar, aprovar, alterar e executar seus planos de atividades e orçamentos, de dispor de receitas próprias e de gerir o seu património, visando a sua sustentabilidade financeira. Portanto, é na autonomia e sustentabilidade financeira das autarquias locais onde reside o objeto deste estudo.

Torna-se crucial destacar que os dispositivos legais retro mencionados atribuem às autarquias locais o poder legal de, autonomamente, sobreviverem às custas de receitas próprias arrecadadas dentro do seu território e geridas pelos respetivos órgãos<sup>4</sup>, apesar da Lei n.º 1/2008<sup>5</sup> reconhecer a existência de transferências orçamentais feitas através de fundo de compensação autárquica, do apoio ao desenvolvimento autárquico e investimento público e das transferências extraordinárias admitidas por lei, consideradas exceções de carácter complementar ao orçamento das autarquias.

No entanto, o que nos apoquentá é o facto de que já passaram sensivelmente 20 anos desde que as primeiras autarquias locais entraram em funcionamento em Moçambique, e o município da cidade de Nampula foi um dos primeiros a ser criado, mas mesmo assim torna-se difícil afirmar que este é ou não sustentável. Não obstante, consideramos este espaço temporal como suficiente para aprimorar muitas medidas atinentes a sustentabilidade das autarquias locais e de modo particular, do município da cidade de Nampula.

Por isso, sendo movidos por estas e outras circunstâncias, surge-nos a seguinte questão problemática: Será que o Conselho Municipal da Cidade de Nampula (CMCN) já goza, jurídica e materialmente, da autonomia financeira constitucionalmente prevista?

A questão é levantada baseando-se no estudo por nós conduzido no município de Lichinga<sup>6</sup> sobre esta matéria. O referido estudo demonstrou que grosso número das autarquias locais

<sup>1</sup> MOÇAMBIQUE, Constituição da República de Moçambique, Boletim da República, I Série, número 44, de 2 de Novembro de 1990.

<sup>2</sup> MOÇAMBIQUE, Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, Aprova o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais. Boletim da República, I Série, número 7, de 18 de Fevereiro, 1997.

<sup>3</sup> MOÇAMBIQUE, Constituição da República de Moçambique, Boletim da República, I Série, número 51, de 22 de Dezembro de 2004.

<sup>4</sup> Cfr. n.º2 do art. 276 da CRM e als. c) e d) do n.º3 do art. 7 da Lei n.º 2/97.

<sup>5</sup> MOÇAMBIQUE, Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, Define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o Sistema Tributário Autárquico, Boletim da República, I Série, número 3, de 16 de Janeiro, 2008.

<sup>6</sup> ELIAS CRUELA, NELSON DAVID BECHANE CHAPANANGA, *Contributo do Imposto Predial Autárquico como fonte de receitas próprias do Orçamento municipal: Caso do município de Lichinga (2011 – 2013)*, Cuamba, 2015, Disponível em <https://www.researchgate.net/profile/Nelson-Chapananga/project/A-PROTECAO-JUDICIAL-DOS->

em Moçambique sobrevivem anualmente a custa de transferências orçamentais do Estado, e nem conseguem atingir acima de 30%<sup>7</sup> das receitas próprias globalmente planificadas, como é o caso do próprio município da cidade de Lichinga.

Para procurar a resposta da questão problemática levantada acima formulou-se o seguinte objetivo: Analisar a dimensão material da autonomia financeira do CMCN, partindo de uma dimensão jurídica e se baseando em indicadores orçamentais pré-determinados.

Este estudo tem maior relevância por abordar sobre um assunto muitíssimo atual, que preocupa não apenas a nós que investigamos, mas também às próprias autarquias locais, à entidade de tutela<sup>8</sup> e aos munícipes, pois todos sabemos que sem uma robustez económica as autarquias pouco podem lograr os intentos dos seus munícipes. Além disso, com este estudo acreditamos que o município refletirá melhor sobre o real significado dos números que constam dos seus relatórios financeiros e os poderá ler de forma mais axiológica.

Para a obtenção dos dados e resultados apresentados neste artigo foi necessário o uso do método correlacional alicerçado numa abordagem quantitativa. E como técnica de recolha de dados usamos a escala de medição proporcional, com uma estrutura composta por quatro níveis: variáveis, atributos, valores e relação.

Não obstante, com esta abordagem não se procura minimizar a existência de outros indicadores que podem ser usados para aferir a autonomia e a sustentabilidade financeira das autarquias locais e nem tão pouco apoia a necessidade de uma autonomia material absoluta, por esta ser inalcançável.

Serão desenvolvidos temas relacionados a descentralização administrativa, autonomia financeira, patrimonial e administrativa e sobre os indicadores do desempenho financeiro das autarquias, tendo como marco teórico as ideias dos autores Eduardo Nguenha, Uri Raich e Bernhard Weimer.

---

[DIREITOS-HUMANOS-EM-MOCAMBIQUE-FACE-A-QUESTAO-DA-INDEPENDENCIA-DOS-TRIBUNAIS/attachment/577fa61d08aec2f2bd5b8602/AS:381564144898050@1467983389912/download/Contributo+do+IPRA+para+o+Orçamento+Municipal.pdf?context=ProjectUpdatesLog](https://www.cjue-up.pt/revistaredo/direitos-humanos-em-mocambique-face-a-questao-da-independencia-dos-tribunais/attachment/577fa61d08aec2f2bd5b8602/AS:381564144898050@1467983389912/download/Contributo+do+IPRA+para+o+Orçamento+Municipal.pdf?context=ProjectUpdatesLog), Acesso em 03 Out. 2018.

<sup>7</sup> EDUARDO NGUENHA, URI RAICH e BERNHARD WEIMER, "Finanças Locais: desempenho e sustentabilidade dos municípios moçambicanos", *Moçambique: descentralizar o centralizado? Economia Política, recursos e resultados*, IESE, Maputo, 2012, p. 210.

<sup>8</sup> Nos termos do n.º 1 do art. 277 da CRM "as autarquias locais estão sujeitas à tutela administrativa do Estado".

## 2. Sistemas de organização administrativa do Estado: a centralização e a descentralização

Conforme Diogo Freitas do Amaral, organização administrativa é o modo de estruturação concreta que, em cada época, a lei dá à Administração Pública de um país<sup>9</sup>, e ela pode-se classificar em concentração ou desconcentração e centralização ou descentralização.

A centralização é tida como “o sistema em que todas as atribuições administrativas de um dado país são por lei conferidas ao Estado, não existindo, portanto, quaisquer outras pessoas coletivas públicas incumbidas do exercício da função administrativa”<sup>10</sup> e, diz-se descentralização administrativa quando certos interesses locais são atribuídos a pessoas coletivas territoriais<sup>11</sup> cujos órgãos estão dotados de autonomia, podendo atuar livremente no desempenho dos poderes, apenas sujeitos à fiscalização da legalidade dos seus atos pelos tribunais<sup>12</sup>.

De acordo com Gilles Cistac<sup>13</sup>, o conceito de descentralização acima pressupõe a conjugação de três pressupostos, nomeadamente, a) existência de interesses locais<sup>14</sup> diferentes dos interesses nacionais; b) a outorga de personalidade coletiva própria e diferente da do Estado e c) a modalidade da escolha dos titulares dos órgãos das autarquias locais, que é por eleições<sup>15</sup>.

### 2.1. A Descentralização administrativa em Moçambique

Vários fatores contribuíram para o início do processo de descentralização em Moçambique, nomeadamente<sup>16</sup>, a guerra civil que gerou a degradação política, económica e administrativa

<sup>9</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 2ªEd., Vol. I, Almedina, Coimbra, 1998, p. 579; 657 e ss e 693 e ss.

<sup>10</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, 2ªEd., Vol. I, 1998, p. 693. Este autor contrapõe o conceito da centralização no plano jurídico, aqui apresentado, do seu conceito no plano político-administrativo, que acontece “quando os órgãos das Autarquias locais sejam livremente nomeados e demitidos pelos órgãos do Estado, quando devam obediência ao Governo ou ao partido único, ou quando se encontrem sujeitos a formas particularmente intensas de tutela administrativa, designadamente a uma ampla tutela de mérito” (p. 694).

<sup>11</sup> Para autores como Marcello Caetano e Diogo Freitas do Amaral, a descentralização administrativa territorial distingue-se da descentralização institucional, denominada devolução de poderes. Enquanto a descentralização administrativa respeita a entidades territoriais e se funda em tradições que alguns vão filiar na própria natureza das coisas, a devolução de poderes é considerada simples processo técnico de descongestionar o Estado de uma parte das suas tarefas, criando..., entidades que tomam sobre si atividades especiais mediante o exercício de uma administração estadual indireta (Vide MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª Ed., Ver. e atualiz., 10ª reimp., Almedina, Coimbra, 2010, p. 248; e Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, 2ªEd., Vol. I, 1998, p. 693 e ss.).

<sup>12</sup> JOÃO MELO FRANCO e HERLANDER ANTUNES MARTINS, *Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos*, Coimbra, Almedina, 1993.

<sup>13</sup> GILLES CISTAC, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Livraria Universitária, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2001, p. 22.

<sup>14</sup> Interesses que se confinam apenas às populações residentes na circunscrição da Autarquia local, ou seja, interesses próprios, comuns e específicos das populações respetivas (n.º 2 do art. 189 da CRM).

<sup>15</sup> Cfr. n.º 3 do art. 275 da CRM.

<sup>16</sup> Canhanganga apresenta como fatores que condicionaram a descentralização em Moçambique: a) emigração, fome, calamidades naturais, ajuda internacional, prolongada guerra civil e complexo processo de reconciliação; b) fragilidade da administração pública; c) morosidade no crescimento e desenvolvimento económico, com implicações na capacidade humana e infra-estruturas do país; d) insucesso de uma experiência da planificação e administração pública centralizada e; marginalização de certos segmentos populacionais da sociedade. Cfr.

do Estado; o acordo de paz celebrado entre a FRELIMO e a RENAMO em 1992, em Roma, pois confirmou e consolidou mudanças económicas e políticas fundamentais em curso já desde finais da década 80; a reforma da Constituição que introduziu o pluralismo e a democracia multipartidária e as primeiras eleições presidenciais e gerais multipartidárias realizadas entre os dias 27 e 29 de Outubro de 1994<sup>17</sup>.

A primeira lei sobre descentralização foi aprovada mesmo antes do início do mandato da Assembleia multipartidária em 1994, a Lei n.º 3/94<sup>18</sup>, no âmbito do Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL) em curso desde 1991, que criava o quadro legal e institucional de reforma dos órgãos locais, e foi revogada pela Lei n.º 2/97, ainda em vigor.

Esta lei criou condições para emenda constitucional de 1996, que introduziu uma revisão pontual à lei fundamental do país, consagrando as autarquias locais como pessoas coletivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios.

Mais tarde os esforços de recuperação traduzidos em políticas de reforma foram enquadrados no Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II) e, conseqüentemente foram aprovadas várias leis que compõem o quadro legal das autarquias locais, e em 1998 acontecem as primeiras eleições autárquicas em Moçambique, consumando-se, assim, a descentralização.

## 2.2. As autarquias locais: conceito, atribuições e competências

A CRM integra os princípios sobre as autarquias locais no capítulo XIV que fala sobre o Poder Local, ou seja, o n.º 1 do art. 272 estabelece que “o Poder Local compreende a existência de autarquias locais”, e no n.º 2 do mesmo artigo define-as como sendo “pessoas coletivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das populações respetivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado”. O mesmo conceito foi adotado da Lei n.º 2/97, especificamente no n.º 2 do seu artigo 1.

Gilles Cistac retira deste conceito três elementos distintos: primeiro, as autarquias locais são pessoas coletivas públicas; segundo, são dotadas de órgãos representativos próprios; terceiro e último elemento, prosseguem os interesses das populações respetivas<sup>19</sup>.

Freitas do Amaral define as atribuições como sendo “...os fins ou interesses que a lei incumbe as pessoas coletivas públicas de prosseguir”<sup>20</sup>. Portanto, este autor entende ou defende que falar de fins ou interesses é a mesma coisa que falar de atribuições.

---

NOBRE DE JESUS VARELA CANHANGA, *Descentralização fiscal, transferências intergovernamentais e dinâmicas da pobreza nas Autarquias Locais*. Conference Paper n.º13 apresentado na II Conferência IESE, Maputo, 2009, p.5.

<sup>17</sup> FERNANDA FARIA e ANA CHICHAVA, *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique*, Maputo, 1993, p.3.

<sup>18</sup> Moçambique, Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro. *Cria os distritos municipais*. Boletim da República, I Série, número 37, 2º Suplemento, de 13 de Setembro de 1994.

<sup>19</sup> GILLES CISTAC, *Manual de Direito...*, 2001.



O termo atribuições não é sinónimo de competências, pois, enquanto as atribuições se referem às tarefas, fins ou interesses assumidos pela autarquia local, as competências traduzem-se no conjunto de “poderes funcionais que a lei confere para a prossecução das atribuições das pessoas coletivas públicas”<sup>21</sup>.

A CRM garante às autarquias locais a administração, sob responsabilidade própria, de todos os assuntos locais<sup>22</sup> e, na Lei n.º 1/2008, o legislador consagra um núcleo fundamental de atribuições essenciais para assegurar a autonomia local. Daí que atribui as seguintes competências às autarquias locais: fazer o investimento público nas áreas de infra-estruturas rurais e urbanas; saneamento básico; energia; transporte e comunicações; educação e ensino; cultura, tempos livres e desporto; saúde; ação social e gestão ambiental<sup>23</sup>. Porém, “os órgãos das Autarquias locais só podem deliberar ou decidir no âmbito das suas competências locais e para a realização das atribuições que lhes são próprias”<sup>24</sup>.

### 2.3. Autonomia das Autarquias locais

Autores como Freitas do Amaral<sup>25</sup> e Gilles Cistac<sup>26</sup> defendem que a autonomia local é verdadeiramente a expressão da descentralização administrativa, definindo-a como sendo o direito e a capacidade efetiva das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos.

O princípio de autonomia local explicitamente patente no artigo 7 da Lei n.º 2/97, assim como no artigo 3 da Lei n.º 1/2008, pode ser aplicado e se realizar em três perspetivas fundamentais, a saber, a) perspetiva administrativa, b) perspetiva patrimonial e c) perspetiva financeira<sup>27</sup>.

#### a) Autonomia Administrativa

De acordo com o n.º 2 do artigo 7 da Lei n.º 2/97, a autonomia administrativa das autarquias locais compreende dois poderes: **poder normativo**, que consiste na prática de atos definitivos (poder regulamentar) e executórios (segundo os princípios de legalidade e especialidade) na área da sua circunscrição territorial e, **poder organizacional**, pois as

<sup>20</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, 2ª Ed., Vol. I, 1998, p. 604.

<sup>21</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, 2ª Ed., Vol. I, 1998, p. 604.

<sup>22</sup> Cfr. n.º 2 do art. 272.

<sup>23</sup> Cfr. n.º 2 do art. 27.

<sup>24</sup> Cfr. Art. 15 da Lei n.º 2/97.

<sup>25</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, 2ª Ed., Vol. I, 1998, p. 125.

<sup>26</sup> GILLES CISTAC, *Manual de Direito...*, 2001, p. 134.

<sup>27</sup> VASCO GUIMARÃES, “As finanças autárquicas: reflexão sobre a experiência moçambicana”, *Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e regime jurídico*, Lisboa-Maputo, 1998, p. 131.

autarquias locais podem criar, organizar e fiscalizar serviços destinados a assegurar a prossecução das suas atribuições.

## b) Autonomia patrimonial

A autonomia patrimonial é o poder de ter o património próprio suposto e/ou tomar decisões relativas ao património público no âmbito da lei<sup>28</sup>. É nisto que a legislação autárquica espelha, quando estabelece, no n.º 4 do artigo 7 da Lei n.º 2/97, e n.º 3 do artigo 3 da Lei n.º 1/2008, que “a autonomia patrimonial consiste em ter património próprio para a prossecução das atribuições das autarquias locais”.

## c) Autonomia financeira

De acordo com Gilles Cistac citando François Labie, a autonomia financeira das autarquias locais reveste uma dupla dimensão:

“Uma dimensão jurídica em primeiro lugar, que consiste no conhecimento de livre poder de decisão das autoridades locais tanto em matéria de receitas como em despesas, poder que não deve ser travado pelos controlos muito estritos da parte do Estado [...]; em seguida uma dimensão material, que consiste na possibilidade para as autarquias locais de assegurar a cobertura das suas próprias despesas por recursos próprios sem ser obrigado recorrer para equilibrar os seus orçamentos aos subsídios do Estado. Por outras palavras, sobre um plano material, a autonomia financeira define-se não mais em termos de capacidade jurídica mas em termos de independência material em relação ao Estado”<sup>29</sup>.

Neste contexto, para o presente estudo iremos nos focalizar mais na dimensão material da autonomia financeira, procurando decifrar sobre a independência material do município de Nampula em relação ao Orçamento do Estado.

Nos termos do n.º 1 do artigo 276 da CRM, as autarquias locais têm finanças próprias. E o n.º 3 do artigo 7 da Lei n.º 2/97 dispõe claramente que:

A autonomia financeira compreende os seguintes poderes:

- a) elaborar, aprovar, alterar e executar planos de atividades e orçamento;
- b) elaborar e aprovar as contas de gerência;
- c) dispor de receitas próprias**, ordenar e processar as despesas e arrecadar as receitas que, por lei, forem destinadas às autarquias (o grifo é nosso);
- d) gerir o património autárquico;
- e) recorrer a empréstimos nos termos da legislação em vigor.

<sup>28</sup> GILLES CISTAC, *Manual de Direito...*, 2001, p. 259.

<sup>29</sup> GILLES CISTAC, *Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local*, Lisboa, 2012, p. 14.

A alínea d) do n.º 2 do artigo 3 da Lei n.º 1/2008, acrescenta o poder de “realizar investimentos públicos” que não estava contemplado no leque dos poderes financeiros estabelecidos pela Lei n.º 2/97.

Praticamente as autarquias locais precisam de dispor de meios financeiros próprios, ou seja, a descentralização é eficiente se as autarquias locais dominarem verdadeiramente as suas finanças. É nesta vertente que Eduardo Nguenha, Uri Raich e Bernhard Weimer, citando Bardhan, afirmam que “quanto mais capacidade os governos locais têm de obter receita a partir das suas bases tributárias próprias, maior a sua responsabilidade (*accountability*) para com os cidadãos e menor o risco de captura dos benefícios provenientes da despesa pública pela elite local”<sup>30</sup>. Ou seja, eles consideram que há maior controlo dos gastos com as receitas provenientes dos impostos e outras fontes de receitas próprias dos governos locais do que dos gastos provenientes das ajudas internacionais ou das transferências intergovernamentais.

## 2.4. Fontes das receitas das autarquias locais

Constituem fontes das receitas das autarquias locais: as receitas próprias<sup>31</sup>, as transferências orçamentais e, de forma excecional, as transferências extraordinárias atendíveis por lei<sup>32</sup>.

A lei considera como receitas próprias das autarquias locais: impostos e taxas autárquicas; um percentual de impostos do Estado que lhes são atribuídos legalmente; contribuições especiais; taxas por licenças concedidas pela autarquia, taxas ou tarifas resultantes da prestação de serviços; multas, legados, doações e outras liberalidades, receitas de capital, entre outras legalmente atendíveis<sup>33</sup>.

Por seu turno as transferências orçamentais podem ser por via do Fundo de Compensação Autárquica (FCA), apoios ao desenvolvimento autárquico ou por via de dotações específicas para o financiamento de projetos de investimento nas autarquias locais quer de iniciativa central quer local<sup>34</sup>.

Quanto as transferências extraordinárias é de salientar que estas são, por regra, legalmente proibidas<sup>35</sup>, porém, o Conselho de Ministros pode fazê-las quando ocorrem situações de

<sup>30</sup> EDUARDO NGUENHA, URI RAICH e BERNHARD WEIMER, *Finanças Locais: desempenho...*, 2012, p. 199.

<sup>31</sup> Cfr. Art. 17 da Lei n.º 1/2008.

<sup>32</sup> Cfr. n.º 2 do art. 50 da Lei n.º 1/2008.

<sup>33</sup> Cfr. n.ºs 1 e 2 do art. 17 da Lei n.º 1/2008.

<sup>34</sup> Cfr. Arts. 43 a 49 da Lei n.º 1/2008.

<sup>35</sup> Cfr. n.º1 do art. 50 da Lei n.º 1/2008.

calamidade pública ou quando tiverem por escopo a resolução de situações graves, que afetem anormalmente a prestação de serviços públicos indispensáveis<sup>36</sup>.

Como se pode depreender do exposto acima, a lei dá mais primazia as receitas próprias para servirem como base de satisfação das necessidades dos habitantes das autarquias, relegando para o segundo plano e com carácter de complementaridade, as transferências orçamentais do Estado, daí que, por exemplo, o FCA ficou reduzido aos 1,5% das receitas fiscais previstas no Orçamento do Estado (OE) no respetivo ano<sup>37</sup>.

De acordo com Vasco Guimarães, o relacionamento entre o orçamento das autarquias locais com o OE pode ser definido de três formas ou modelos:

“O **modelo discricionário**, em que o Estado definiria em cada caso e ano a ano os montantes a afetar às autarquias; o **modelo rígido** em que o Estado está vinculado a afetar quantias determinadas previamente fixadas na lei; o **modelo misto** em que complementarmente às quantias fixadas na lei é deixada uma margem de discricionariedade ao Estado”<sup>38</sup>. (o grifo é nosso)

Não havendo modelo claro na lei, “é normal que o critério se torne político e clientelar ou seja, que varie de acordo com a sensibilidade dos que estão no poder e tenha uma tendência irresistível para beneficiar aquelas autarquias que têm dirigentes da mesma cor política ou de sensibilidades afins”<sup>39</sup>. Por outro lado, quando o modelo for legalmente demasiado rígido pode-se retirar a responsabilidade e a sensibilidade do Estado perante as necessidades relevantes das autarquias, pois este pode alegar a falta da permissão legal para dispor de fundos.

Do exposto pode-se notar que o legislador moçambicano adotou o modelo intermédio que assegura o mínimo de condições e acesso aos fundos por via do OGE e permite a afetação de fundos suplementares para fazer face a necessidades extraordinárias ou simplesmente úteis das autarquias<sup>40</sup>.

Mas, não basta ter o domínio da autonomia financeira das autarquias locais legal e formalmente definida ou do relacionamento entre os orçamentos municipais e o OGE para defender a dependência e/ou independência das autarquias locais perante o Estado. Para tal torna-se necessário conhecer os indicadores financeiros que possam estabelecer as balizas deste relacionamento. Assim, nos parágrafos a seguir abordaremos sobre esse assunto.

<sup>36</sup> Cfr. n.º2 do art. 50 da Lei n.º 1/2008.

<sup>37</sup> Cfr. n.º1 e 2 do art. 43 da Lei n.º 1/2008.

<sup>38</sup> VASCO GUIMARÃES, *As finanças autárquicas...*, 1998, p. 133.

<sup>39</sup> VASCO GUIMARÃES, *As finanças autárquicas...*, 1998, p. 133.

<sup>40</sup> Cfr. arts. 43 e seguintes da Lei n.º 1/2008.

## 2.5. Indicadores do desempenho financeiro dos municípios

Segundo Nguenha, Raich e Weimer<sup>41</sup>, existem seis indicadores que podem ser usados para medir os princípios financeiros (variáveis) da sustentabilidade, empenho, dependência e ciclos eleitorais<sup>42</sup>, nomeadamente: a) as receitas próprias / despesas correntes; b) receitas correntes / despesas correntes; c) receitas fiscais / receitas próprias; d) fontes não próprias de receitas / receitas totais; e) ajuda + SPG<sup>43</sup> / despesas de capital e f) despesas não salariais *per capita* em ano eleitoral / despesa média não salarial *per capita* em ano não eleitoral. E estes indicadores, segundo os autores, comportam-se da seguinte maneira:

a) As receitas próprias / despesas correntes — é o indicador que serve para avaliar até que ponto o município gera recursos próprios suficientes para cobrir as suas despesas operacionais (despesas correntes). Neste caso, as receitas próprias são aquelas que estão definidas no n.º 1 do art. 17 da Lei n.º 1/2008, ao passo que as despesas correntes são custos com remunerações, custos de operação como aquisição de bens do município para outras instituições públicas, privadas e sócias, entre outros<sup>44</sup>.

b) Receitas correntes / despesas correntes — diferentemente do primeiro indicador, este leva em conta as subvenções para propósitos gerais que um município recebe, como é o caso do FCA por exemplo, que pode ser considerada como uma fonte de receita estável e os municípios podem alocar para qualquer fim.

c) Receitas fiscais / receitas próprias — este mede o empenho dos municípios em arrecadar receitas fiscais (impostos). Assim, trata-se de um indicador que representa o esforço que os municípios fazem para arrecadar receitas para o provimento de bens públicos locais.

d) Fontes não próprias de receitas / receitas totais — indicador que mede a dependência de fontes não próprias de receitas compostas por transferências governamentais e outros donativos. As receitas totais são a soma de todas as receitas fiscais, receitas não fiscais, transferências, subvenções/doações e créditos/empréstimos<sup>45</sup>.

e) Ajuda + SPG<sup>46</sup> / despesas de capital — é o indicador que mostra a proporção das despesas de capital (investimento) que são financiadas através de ajuda e Subvenções para Propósitos Especiais como é o caso do FIIL em Moçambique. E as despesas de capitais incluem todos os custos com a aquisição de património fixo e património governamental, cobertos por todas as receitas internas e externas<sup>47</sup>.

<sup>41</sup> EDUARDO NGUENHA, URI RAICH e BERNHARD WEIMER, *Finanças Locais: desempenho...*, 2012, p. 203.

<sup>42</sup> "Sustentabilidade" refere-se à capacidade de um governo local de gerar recursos suficientes para cobrir as suas despesas correntes; "empenho" refere-se ao nível até ao qual um governo local explora os seus instrumentos próprios de receita para arrecadar recursos das suas bases próprias de receitas (impostos ou receitas fiscais); "dependência" refere-se à capacidade de cobrir necessidades básicas da despesa com receitas próprias e por último "ciclos eleitorais" que se refere à variação dos padrões da despesa local durante os ciclos eleitorais. Cfr. EDUARDO NGUENHA, URI RAICH e BERNHARD WEIMER, *Finanças Locais: desempenho...*, 2012, p. 203-204.

<sup>43</sup> Subvenção para Propósito Geral.

<sup>44</sup> EDUARDO NGUENHA, URI RAICH e BERNHARD WEIMER, *Finanças Locais: desempenho...*, 2012, p. 207.

<sup>45</sup> EDUARDO NGUENHA, URI RAICH e BERNHARD WEIMER, *Finanças Locais: desempenho...*, 2012, p. 207.

<sup>46</sup> Subvenção para Propósito Geral.

<sup>47</sup> EDUARDO NGUENHA, URI RAICH e BERNHARD WEIMER, *Finanças Locais: desempenho...*, 2012, p. 207.

### 3. Delimitação do objeto de estudo e desenho metodológico

#### 3.1. Delimitação espacial

O estudo destacado neste artigo foi conduzido no município da cidade de Nampula, procurando analisar a sustentabilidade financeira deste município.

A cidade de Nampula localiza-se geograficamente no centro da província com o mesmo nome, estende-se numa superfície territorial de 404 Km<sup>2</sup> e é constituída por 6 postos administrativos urbanos com 18 bairros<sup>48</sup>, conforme ilustra a tabela abaixo:

**Tabela 1** — Divisão administrativa da cidade de Nampula

Postos administrativos urbanos	Bairros
Central	Bombeiros; 25 de Setembro; 1...de Maio; Limoeiros; Liberdade; Militar.
Muatala	Muatala; Mutauanha
Muhala	Muhala; Namutaquelua; Muahivire
Namicopo	Namicopo; Mutava-Rex
Napipine	Napipine; Carrupeia
Natikiri	Natikiri; Murrapaniua; Marrere

**Fonte:** Araújo, 2005, p. 213

O município da cidade de Nampula integra-se no grupo das autarquias locais, municípios de cidade, criadas em 1997, através da Lei n.º 10/97, de 31 de Maio.

Porém, a fundação do povoado de Nampula é muito antiga, embora a sua elevação à categoria de Vila seja feita a 19 de Dezembro de 1934. Neste mesmo ano, a Vila de Nampula passa a ser capital do "território do Niassa", que abrangia os espaços geográficos das atuais províncias de Nampula, Cabo-Delegado e Niassa. E no dia 26 de Agosto de 1956, a vila é elevada à categoria de cidade, com a designação de "Cidade de Nampula"<sup>49</sup>.

Quanto à estrutura orgânica, assim como consagra a Lei n.º 2/97, o Município de Nampula é composto por três órgãos que são: a Assembleia Municipal, que é o órgão representativo com poderes deliberativos<sup>50</sup>; o Presidente do Conselho Municipal, órgão executivo singular do município<sup>51</sup> e o Conselho Municipal, órgão executivo colegial do município e é constituído pelo Presidente do Conselho Municipal e vereadores por ele escolhidos e nomeados<sup>52</sup>.

Os dados preliminares do CENSO realizado em 2017 indicam que a população da cidade de Nampula é estimada em 743.125 habitantes, que corresponde a 12,2% da população total da Província de Nampula<sup>53</sup> e com uma densidade populacional de 1.839,41hab/Km<sup>2</sup>.

<sup>48</sup> MANUEL MENDES DE ARAÚJO, *Cidade de Nampula: A rainha do norte de Moçambique*, Finisterra, XL, 79, 2005, p. 210.

<sup>49</sup> MANUEL MENDES DE ARAÚJO, *Cidade de Nampula...*, Finisterra, XL, 79, 2005, p. 212.

<sup>50</sup> Cfr. Artigos 16, 32 e 34 da Lei n.º 2/97.

<sup>51</sup> Cfr. Artigos 32 e 57 da Lei n.º 2/97.

<sup>52</sup> Cfr. Artigos 32 e 49 da Lei n.º 2/97.

<sup>53</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE), *Divulgação dos resultados preliminares*, IV RGPH, Maputo, 2017.

### 3.2. Delimitação temporal

O Trabalho foi implementado entre os meses de Março a Agosto do ano de 2018, sendo a pesquisa feita, basicamente, no município da cidade de Nampula. Foram considerados os dados passados e presentes sobre o tema de acordo com o nível de informação que proporcionam, principalmente, entre os anos 2015 à 2017.

### 3.3. Desenho metodológico

Aqui vamos apresentar, precisamente, o método de abordagem e as técnicas de recolha de dados usadas para produzir este trabalho.

#### a) Método de abordagem

De acordo com Eva Maria Lakatos e Maria de Andrade Marconi, “o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo — conhecimentos válidos e verdadeiros —, traçando o caminho a ser seguido, detetando erros e auxiliando as decisões do cientista”<sup>54</sup>. Para estas autoras, quando o método se caracteriza por uma abordagem mais ampla, em nível de abstração mais elevado, dos fenómenos da natureza e da sociedade, é denominado por método de abordagem.

Na literatura sobre pesquisa pode-se encontrar diferentes classificações dos tipos ou modelos de pesquisa, por isso, constitui grande desafio para qualquer principiante em pesquisas escolher métodos adequados ao seu estudo. Contudo, nós seguimos a classificação que nos é apresentada pelos autores Fernando Canastra, Frans Haanstra e Martins Vilanculos que tratam a questão de metodologia partindo de paradigmas. Eles defendem que existem três paradigmas, nomeadamente, quantitativo, qualitativo e misto<sup>55</sup>.

Pare eles, a meta do enfoque quantitativo visa a medição numérica em busca de quantidades, ou em busca de diferenças e associações entre fenómenos (variáveis), com recurso aos métodos descritivo, correlacional/associativo e/ou experimental (ou quase-experimental), e o enfoque qualitativo visa interpretar as perceções recolhidas para lhes atribuir significado e conhecer com profundidade o “como” e o “porquê”, alicerçando-se nos métodos interpretativo (hermenêutico), etnográfico ou investigação-ação (investigação participante)<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> EVA MARIA LAKATOS e MARIA DE ANDRADE MARCONI, *Fundamentos da Metodologia Científica*, 5ª Ed., Editora Atlas, São Paulo, 2003, p. 83.

<sup>55</sup> FERNANDO CANASTRA, FRANS HAANSTRA e MARTINS VILANCULOS, *Manual de Investigação Científica da Universidade Católica de Moçambique*, Instituto Integrado de Apoio à Investigação Científica, Beira, 2015, p. 8.

<sup>56</sup> FERNANDO CANASTRA, FRANS HAANSTRA e MARTINS VILANCULOS, *Manual de...*, 2015, p. 9 e 11.

Por isso, para este estudo apoiamo-nos na abordagem quantitativa, uma vez que procuramos a medição numérica das receitas que sustentam o orçamento do município da cidade de Nampula, de modo a aferir se este é ou não autónomo financeiramente. Para tal recorreremos ao método correlacional ou associativo para relacionar a origem das fontes de financiamento e a independência financeira do município, partindo do pressuposto de que o município só pode ser financeiramente autónomo se gerar receitas próprias suficientes para suportar as suas despesas correntes<sup>57</sup>.

## b) Técnicas ou instrumentos de recolha de dados

Relativamente a pesquisa quantitativa, Michael Samir Dalfovo, Rogério Edilson Lana e Amélia Silveira asseveram que,

“a pesquisa quantitativa [caracteriza-se pelo] uso da quantificação, tanto na coleta quanto no tratamento das informações, utilizando-se técnicas estatísticas, objetivando resultados que evitem possíveis distorções de análise e interpretação, possibilitando uma maior margem de segurança”<sup>58</sup>.

Ora, na coleta de dados, a pesquisa quantitativa recorre as seguintes técnicas de recolha de dados: inquérito por questionário (*survey*) ou entrevista estruturada com categorias de resposta pré-definidas; escalas de medição e testes<sup>59</sup>, técnicas essas que indubitavelmente recorrem ao uso da quantificação.

Para este trabalho nos interessa apenas as escalas de medição. De acordo com Wanderson Lyrio Bermudes, et. al., a escala pode ser definida como:

“um contínuo de valores ordenados que admita um ponto inicial e um ponto final, e são duas as características importantes para que as escalas sejam instrumentos úteis e representativos de informações: 1) Confiabilidade — referente à sua capacidade para diferenciar, de forma constante, entre um valor e outro, ou seja, obter os mesmos resultados quando aplicada a uma mesma amostra. 2) Validade — indica a capacidade da escala para medir as qualidades a que se propõe, devendo ser clara e objetiva”<sup>60</sup>.

Para este autor as escalas, em geral, estão divididas e caracterizadas em quatro classes ou tipos, distinguindo-se de acordo com a rigorosidade com que foram construídas e pelo próprio comportamento das variáveis que se propõe medir. Os quatro tipos ou classes de

<sup>57</sup> EDUARDO NGUENHA, URI RAICH e BERNHARD WEIMER, *Finanças Locais: desempenho...*, 2012, p. 214.

<sup>58</sup> Michael Samir Dalfovo, Rogério Edilson Lana e Amélia Silveira, “Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico” *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, Blumeneu, v.2, n.4, Sem. II, ISSN 1980-7031, 2008, p. 6.

<sup>59</sup> FERNANDO CANASTRA, FRANS HAANSTRA e MARTINS VILANCULOS, *Manual de ...*, 2015, p. 10.

<sup>60</sup> WANDERSON L. BERMUDES, BRUNA T. SANTANA, JOSÉ H. O. BRAGA e PAULO H. SOUSA, *Tipos de escalas utilizadas em pesquisas e suas aplicações*, Vértices, campo dos Goytacazes, Rio de Janeiro, v. 18, n.2, p. 7-20, maio/agosto, 2016, p. 9.



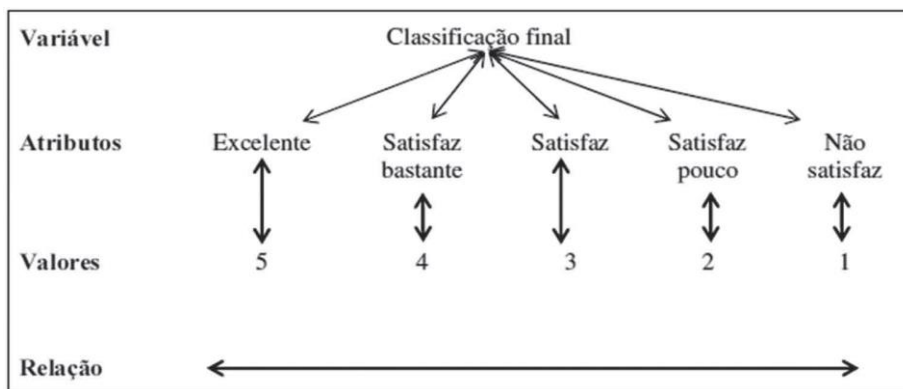
escala mais comuns são: *nominal*, *ordinal*, *intervalar* e *proporcional*, e esta última também é conhecida como escala de razão<sup>61</sup>.

Segundo Pereira citado por Bermudes, et. al.<sup>62</sup>, a diferença entre a escala de razão e a escala de intervalo nem sempre é evidente, sendo esta a razão pela qual elas são consideradas numa só categoria. Em ambos os casos (intervalar e proporcional) os dados são considerados quantitativos ou métricos, enquanto nas escalas nominal e ordinal, os dados são qualitativos ou não métricos.

Ora, a escala proporcional ou de razão é a mais completa e sofisticada das escalas. Trata-se de uma quantificação produzida a partir da identificação de um ponto zero que é fixo e absoluto, representando um ponto mínimo. Nesta escala, uma unidade de medida é definida em termos da diferença entre o ponto zero e uma intensidade conhecida. A partir disso, cada observação é aferida segundo a sua distância ao ponto zero, distância essa expressa na unidade de medida previamente definida<sup>63</sup>.

Neste sentido, a escala proporcional, assim como qualquer outra, deve seguir a estrutura do processo de medição que tem quatro níveis: a *variável*, que consiste na propriedade que se quer medir, como é o caso da inteligência, memória, temperatura, etc.; o *atributo*, que é o grau ou modalidade em que se manifesta a propriedade medida, podendo ser, por exemplo: baixo, médio, alto, etc.; o *valor*, modo de expressar de forma numérica o atributo, e exemplo disso pode ser: 1, 2 e 3 e; a *relação* ou *ligação* entre os vários valores da variável. Apresentando isso de uma forma esquemática, veja a figura 1 abaixo.

**Figura 1** — Estrutura do processo de medição



**Fonte:** Carlos Mesquita Morais. *Escalas de medida...*, 2005, p. 4.

Relativamente às variáveis, Carlos Mesquita Morais defende que estas podem se dividir em dois grupos:

<sup>61</sup> WANDERSON L. BERMUDES, BRUNA T. SANTANA, JOSÉ H. O. BRAGA e PAULO H. SOUSA, *Tipos de escalas...*, 2016, p. 11.

<sup>62</sup> WANDERSON L. BERMUDES, BRUNA T. SANTANA, JOSÉ H. O. BRAGA e PAULO H. SOUSA, *Tipos de escalas...*, 2016, p. 12.

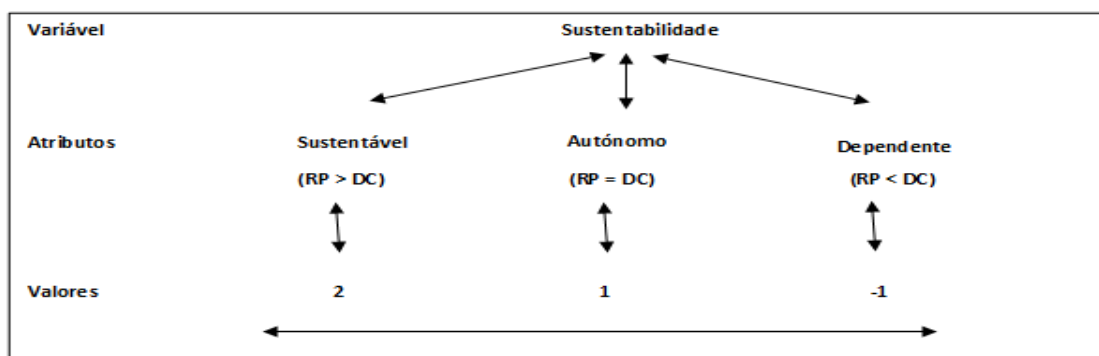
<sup>63</sup> WANDERSON L. BERMUDES, BRUNA T. SANTANA, JOSÉ H. O. BRAGA e PAULO H. SOUSA, *Tipos de escalas...*, 2016, p. 12.

“a) qualitativas (atributos ou categorias), permitindo apenas descrever sujeitos ou situações. As variáveis qualitativas podem ser: dicotômicas (apenas duas categorias) ou poliatômicas (três ou mais categorias); e b) quantitativas (características mensuráveis e que se podem exprimir em valores numéricos reportados a uma unidade de medida ou de ordem), permitindo já uma avaliação tomando critérios de frequência, de grau ou de intensidade (variáveis intervalares) ou critérios de sequência ou ordem (variáveis ordinais)”<sup>64</sup>.

Severino D. da Silva Junior e Francisco J. Costa<sup>65</sup> relatam que a mensuração é um dos meios pelos quais são acessados e descritos os dados para compreender os fatos e fenómenos de interesse, sendo que o desenvolvimento mais consistente de estudos empíricos quantitativos somente se tornou viável devido aos avanços na teoria e nas práticas de mensuração.

Portanto, os dados patentes neste artigo foram conseguidos graças a técnica de escala de medição proporcional com a seguinte estrutura exemplificativa:

**Figura 2** — Exemplo da estrutura do processo de medição da sustentabilidade financeira



**Fonte:** Adaptado de Carlos Mesquita Morais. *Escala de medida...*, 2005, p. 4.

Esta figura ilustra uma estrutura do processo de medição da **sustentabilidade financeira** do município de Nampula. Portanto, a variável estudada é a sustentabilidade e os atributos são: sustentável, autônomo e dependente, que podem ser adquiridos pela relação entre as receitas próprias (RP) e as despesas correntes (DC). Logo, se as RP forem maiores que as DC o município torna sustentável, e se o valor das RP for igual ao das DC o município ganha autonomia, porém, se as RP forem inferiores as DC o município é considerado dependente. E estes atributos são apresentados, neste artigo, pelos valores 2, 1 e -1, respetivamente.

<sup>64</sup> CARLOS MESQUITA MORAIS, *Escala de medida, estatística descritiva e inferência estatística*, Escola Superior de Educação, Instituto Superior Politécnico de Bragança, Bragança, 2005, p. 5, Disponível em <http://www.ipb.pt/~cmmm/conteúdos/estdescr.pdf>. Acesso em 03 outubro 2018.

<sup>65</sup> SEVERINO DOMINGOS DA SILVA JUNIOR e FRANCISCO JOSE COSTA, *Mensuração e escalas de verificação: uma análise comparativa das escalas de Likert e Phrase Completion*. PMKT — Revista brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia, São Paulo, Brasil, v. 15, p. 1-16, out. 2014, Disponível em [http://www.revistapmkt.com.br/Portals/9/Volumes/15/1\\_Mensura%C3%A7%C3%A3o%20e%20Escalas%20de%20Verifica%C3%A7%C3%A3o%20uma%20An%C3%A1lise%20Comparativa%20das%20Escalas%20de%20Likert%20e%20Phrase%20Completion.pdf](http://www.revistapmkt.com.br/Portals/9/Volumes/15/1_Mensura%C3%A7%C3%A3o%20e%20Escalas%20de%20Verifica%C3%A7%C3%A3o%20uma%20An%C3%A1lise%20Comparativa%20das%20Escalas%20de%20Likert%20e%20Phrase%20Completion.pdf), acesso aos 03 outubro 2018.

A mesma técnica de medição também foi usada tanto para o empenho como para a dependência.

## **4. Apresentação e discussão dos resultados**

### **4.1. Fontes das receitas do município de Nampula**

Como depreendemos no estado de arte acima, legal e formalmente as autarquias locais, em Moçambique, devem suportar os seus orçamentos com base nas receitas próprias, nas transferências orçamentais e, de forma excepcional, nas transferências extraordinárias atendíveis por lei<sup>66</sup>, considerando, assim, como receitas: os impostos e as taxas autárquicas; um percentual de impostos do Estado que lhes são atribuídos legalmente; contribuições especiais; taxas por licenças concedidas pela autarquia, taxas ou tarifas resultantes da prestação de serviços; multas, legados, doações e outras liberalidades, receitas de capital, entre outras legalmente atendíveis<sup>67</sup>.

E as transferências orçamentais podem ser por via do Fundo de Compensação Autárquica (FCA), apoios ao desenvolvimento autárquico ou por via de dotações específicas para o financiamento de projetos de investimento quer de iniciativa central ou local<sup>68</sup>.

Com recurso a estas fontes de receitas, o município de Nampula conseguiu arrecadar 410.978.250,31Mt em 2015, dos 569.722.834,55Mt previstos; em 2016 conseguiu angariar 426.042.562,06Mt dos 596.879.997,53Mt previstos e em 2017 conseguiu colocar nos seus cofres 425.352.993,83Mt dos 623.902.123,96Mt orçados.

O gráfico abaixo ilustra de forma clara esta realidade, e no cômputo dos três anos o município conseguiu arrecadar 1.262.373.814,20Mt correspondentes a 71% dos 1.790.504.956,04Mt orçados neste período.

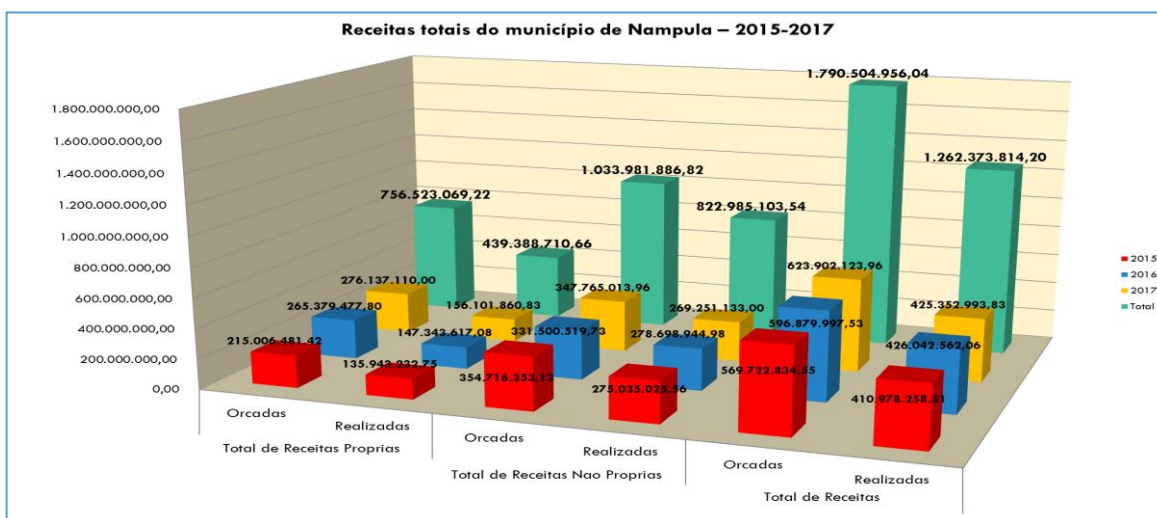
---

<sup>66</sup> Cfr. arts. 17 e 50 da Lei n.º 1/2008.

<sup>67</sup> Cfr. n.ºs 1 e 2 do art. 17 da Lei n.º 1/2008.

<sup>68</sup> Cfr. arts. 43 a 49 da Lei n.º 1/2008.

**Figura 3** — Resumo de receitas gerais do município de Nampula de 2015 a 2017



**Fonte:** Adaptado dos relatórios de planos de actividades do CMN (2015-2017)

Depois de visualizar a realidade geral das receitas arrecadadas no município, nos parágrafos abaixo vamos demonstrar a participação das receitas próprias e não próprias neste conjunto.

### a) Receitas próprias do município

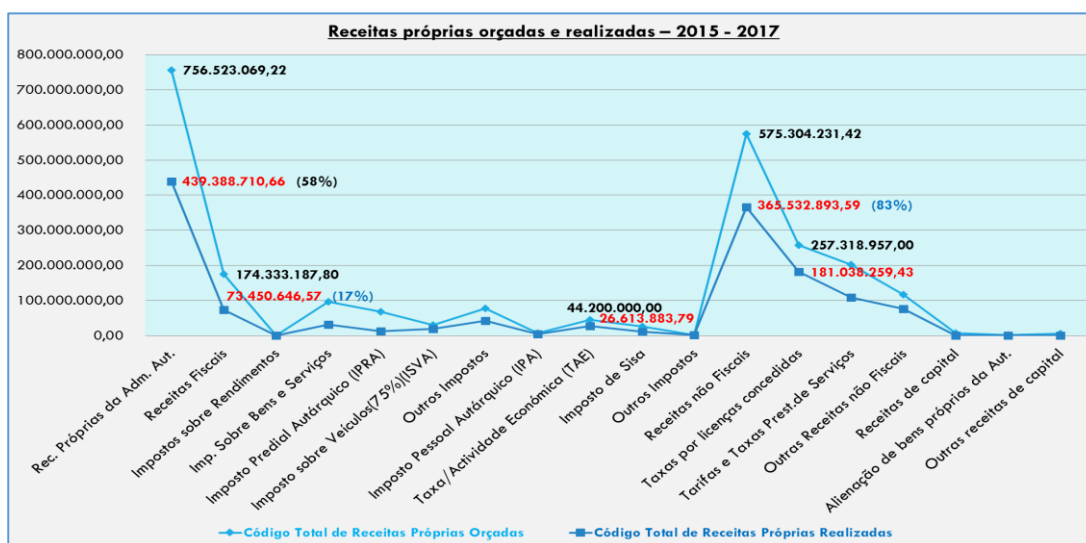
Feita a pesquisa, apurou-se que o município de Nampula, ao longo do período em estudo, que vai de 2015 a 2017, previu, nos seus orçamentos, um total de 756.523.069,22Mt como receitas próprias, e conseguiu arrecadar 439.388.710,66Mt daquele valor, o que corresponde a **58,08%**. Das receitas próprias arrecadadas, 73.450.646,57Mt, ou seja, 16,72% resultaram das receitas fiscais, compostas por seguintes impostos: Imposto Predial Autárquico (IPRA), Imposto sobre Veículos (ISVA) — considerados como impostos sobre bens e serviços —, Imposto Pessoal Autárquico (IPA), Taxa sobre Atividades Económicas (TAE), Imposto de Sisa e outros impostos — estes considerados na rubrica de outros impostos. E, das receitas fiscais, a TAE é a que mais se destacou em relação aos outros impostos, com uma participação de cerca de 6% do total das receitas próprias arrecadadas nos três anos.

Além das receitas próprias, as verbas totais acima apresentadas, tanto as orçadas como as realizadas tiveram também a participação de receitas não fiscais, que participaram com 365.532.893,59Mt, ou seja, 83,19% das receitas arrecadadas. Esta espécie de receitas próprias é composta pelas taxas por licenças concedidas com um peso de cerca de 41% sobre o total das receitas próprias arrecadadas; pelas tarifas e taxas de prestação de serviços, com a participação de cerca de 25% e de outras receitas não fiscais e não

especificadas que contribuíram com cerca de 17% das receitas próprias cobradas naqueles anos.

E, finalmente, o estudo demonstrou-nos também que as receitas próprias do município de Nampula de 2015 a 2017 contaram com as receitas de capitais que contribuíram com 405.170,50Mt sobre as receitas próprias, com um peso de cerca de 0,10%.

**Figura 4** — Fontes das Receitas Próprias do Município de Nampula — anos 2015 — 2017



**Fonte:** Adaptado dos relatórios de planos de atividades do CMN (2015-2017)

O gráfico acima apresenta, de forma numérica, a realidade que aqui fizemos menção. Contudo, dela pode-se tirar a seguinte tese básica: que as receitas não fiscais, principalmente manifestadas através das taxas por licenças concedidas, sustentam quase todo o pacote das receitas próprias, pois, estas participam com 83% e 41%, respetivamente, do global das receitas próprias arrecadadas naquele período.

## b) Receitas não próprias do município

As receitas não próprias do município que aqui vamos considerar são aquelas compostas pelas transferências orçamentais do Estado e pelos donativos específicos que o município de Nampula recebeu ao longo do período em questão.

**Tabela 2** — Fontes das Receitas Não Próprias do Município de Nampula — anos 2015 — 2017

Código	Designação da Conta	2015 a 2017		Percentagem	Peso de cada receita
		Total de Receitas Ñ Próprias Orçadas	Total de Receitas Ñ Próprias Realizadas		
2	Rec. Ñ Próprias da Adm. Aut.	1.033.981.886,82	822.985.103,54	79,59%	100,00%
1.4	Produtos de Transf. Corrent. Estado	453.062.049,12	437.243.781,59	96,51%	53,13%
1.4.1	Transferências Correntes do Estado	449.272.729,12	437.243.781,59	97,32%	53,13%
1.4.1.01	Fundo de Compens. Autárquica	447.846.469,12	437.243.781,59	97,63%	53,13%
1.4.1.04	Trans. Do Imp. Esp. Jogo (MEF)	1.085.010,00	0,00	0,00%	0,00%
1.4.1.05	Transf. Imp. Da Selo Casinos (MEF)	341.250,00	0,00	0,00%	0,00%
1.4.2	(FDDesporto)	3.789.320,00	0,00	0,00%	0,00%
1.5	Donativos	25.000.000,00	44.475.230,55	177,90%	5,40%
		0,00	0,00	0,00%	0,00%
2.	Receitas de capital	555.919.837,70	341.266.091,40	61,39%	41,47%
2.1	Alienação de bens próprios da Aut.	0,00	0,00	0,00%	0,00%
2.2	Outras receitas de capital	0,00	0,00	0,00%	0,00%
2.3	Prod. Transf. Capital Tes. Público	331.763.843,03	216.684.604,06	65,31%	26,33%
2.3.1	Tranf. Capitais do Estado	288.763.843,03	209.154.604,06	72,43%	25,41%
2.3.1.01	F. de Invest. Iniciativa Autar. (FIIA)	245.603.233,03	180.380.864,06	73,44%	21,92%
2.3.1.99	Estrat. De Reducao da Pobreza Urbana	43.160.610,00	28.773.740,00	66,67%	3,50%
2.3.2	Transf. Capitais do Estado	43.000.000,00	7.530.000,00	17,51%	0,91%
2.3.2.1	Fundo de Estradas	43.000.000,00	7.530.000,00	17,51%	0,91%
2.4	Fontes externas (Donativos)	165.730.524,92	64.938.256,58	39,18%	7,89%
2.5	Produto de Empréstimos	58.425.469,75	59.643.230,76	102,08%	7,25%

**Fonte:** Adaptado dos relatórios de planos de actividades do CMN (2015-2017)

Com base nos dados apresentados na tabela acima, pode-se notar que 53,13% das receitas não próprias do município de Nampula provêm do Fundo de Compensação Autárquica (FCA); 41,47% são provenientes das receitas de capital, (concretamente do Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica (FIIA) que contribuiu com 21,92%, da Estratégia de Redução da Pobreza Urbana (PERPU) com 3,5%, do Fundo de Estradas (FE) que participou com 0,91%; de fontes externas com 7,89% e dos empréstimos, com 7,25% de participação). Os restantes 5,40% das receitas não próprias foram obtidos por via de donativos.

O maior destaque vai para o FIIA que se verificou em todos os anos em estudo e o Estado transferiu para o município de Nampula quase toda verba planificada para este período. No total o Estado transferiu 437.243.781,59Mt correspondes a 97,63% das receitas previstas para este tipo de verbas.

Relativamente ao PERPU, frisar que o Estado fez a transferência para o município de Nampula, cerca de 14.400.000,00Mt nos anos de 2015 e 2017, e em 2016 não houve tal ato por motivos que não precisamos neste momento. O mesmo se pode dizer quanto ao Fundo de Estrada que apenas foi desembolsado pelo Estado em 2017, numa quantia total de 7.530.000,00Mt.

## 4.2. Despesas Gerais do município de Nampula

Partindo do conceito de atividade financeira que nos é apresentado por Vasco Guimarães (1998, p.132), como a atividade de recolha de receitas e efetivação de despesas levada a

cabo pelo ente público, somos incentivados a tratar nos parágrafos a seguir sobre as despesas realizadas no município de Nampula entre os anos de 2015-2017.

As despesas podem-se classificar em **despesas correntes**, que consistem em custos com remunerações, custos de operação como aquisição de bens e serviços para funções administrativas, e transferências correntes do município para outras instituições públicas, privadas e sociais, e em **despesas de capital** que, por seu turno incluem todos os custos com a aquisição de património fixo e património governamental, cobertos por todas as receitas, ou seja, internas e externas (Nguenha, Raich & Weimer, 2012, p.207).

Conforme ilustra a tabela abaixo, as receitas do município foram gastas da seguinte forma: em 2015, 235.617.141,81Mt foram gastos com as despesas correntes e 207.198.891,19Mt com as despesas de capital.

Já em 2016 o município usou 270.302.769,67Mt para as despesas correntes e 152.700.279,70Mt para as despesas de capital, e finalmente, em 2017 o município aplicou 248.199.294,50Mt para as despesas correntes e 142.940.179,90Mt para as despesas de capital.

**Tabela 3** — Despesas Gerais do município de Nampula entre 2015 a 2017.

Código	Designação da Despesa	2015	2016	2017
		Despesas efectuadas	Despesas efectuadas	Despesas efectuadas
<b>1</b>	<b>Despesas Correntes</b>	<b>235.617.141,81</b>	<b>270.302.769,67</b>	<b>248.199.294,50</b>
1.1	Despesas com Pessoal	140.538.987,52	148.221.828,34	150.327.836,02
1.2	Bens e serviços	81.943.086,66	109.381.314,67	90.273.563,71
1.2.1	Bens	49.137.704,79	64.981.532,14	55.530.575,61
1.2.2	Serviços	32.805.381,87	44.399.782,53	34.742.988,10
1.4	Transferências correntes	10.908.754,80	7.025.799,38	5.267.501,19
1.6	Outras Despesas Correntes	42.175,00	3.193.450,86	201.848,00
1.7	Exercícios Findos	2.184.137,83	2.480.376,42	2.128.545,58
<b>2</b>	<b>Despesas de Capital</b>	<b>207.198.891,19</b>	<b>152.700.279,70</b>	<b>142.940.179,90</b>
2.1	Bens de Capital	113.639.971,82	107.936.584,38	106.070.352,59
2.2	Transferências de Capital	85.606.469,25	26.716.769,24	15.702.113,51
3	Operações Passivas	7.952.450,12	18.046.926,08	21.167.713,80
<b>Despesas Gerais</b>		<b>442.816.033,00</b>	<b>423.003.049,37</b>	<b>391.139.474,40</b>

**Fonte:** Adaptado dos relatórios de planos de atividades do CMN (2015-2017)

Bem analisada a tabela 3 pode-se depreender que ao longo dos três anos o município de Nampula sempre usou mais de 60% das suas receitas com o pessoal.

### 4.3. Indicadores da sustentabilidade financeira do município de Nampula

Seguindo o ensinamento dos autores Nguenha, Raich & Weimer (2012, p. 203), sobre os seis indicadores para medir os princípios financeiros (variáveis) da sustentabilidade, empenho e

dependência, nesta parte do artigo passamos a apresentar três indicadores da sustentabilidade financeira do município que são: a) receitas próprias / despesas correntes; b) receitas correntes / despesas correntes e, c) ajudas + SPG / despesas de capital.

### a) Relação entre as receitas próprias e as despesas correntes

A relação entre as receitas próprias e as despesas correntes constitui o primeiro indicador que vai nos facilitar apurar a sustentabilidade financeira do município.

Assim, vamos nos socorrer da tabela 4 abaixo para visualizar de forma fiel a realidade do município ao longo dos três anos em estudo no que concerne a este indicador. Mas antes é necessário deter que se trata de um indicador que serve para avaliar até que ponto o município gera recursos próprios suficientes para cobrir as suas despesas operacionais (despesas correntes). Portanto, se as receitas próprias forem superiores as despesas correntes significam que o município é sustentável. E se o mesmo tiver o valor de receitas próprias igual ao das despesas correntes isto demonstra que é autónomo. Porém, se as receitas próprias forem inferiores as despesas correntes, isto demonstra, por sua vez, que o município depende de receitas externas para custear as suas despesas.

**Tabela 4** — Receitas próprias / despesas correntes como indicador de sustentabilidade

	Receitas Próprias vs Despesas Correntes (Capacidade de criar receitas próprias para cobrir as despesas operacionais)	2015		2016		2017	
		Receitas Próprias	Despesas Correntes	Receitas Próprias	Despesas Correntes	Receitas Próprias	Despesas Correntes
Sustentabilidade	Variável (Sustentabilidade)	135.943.232,75	235.617.141,81	147.343.627,08	270.302.769,67	156.101.860,83	248.199.294,50
	Atributos (RP>DC→Sustentavel); (RP=DC→Autonomo); (RP<DC→Dependente)	-99.673.909,06		-122.959.142,59		-92.097.433,67	
	Valores (RP>DC→ <u>2</u> ); (RP=DC→ <u>1</u> );(RP<DC→ <u>-1</u> )	-1		-1		-1	
	Relação	Dependente		Dependente		Dependente	

**Fonte:** Adaptado dos relatórios de planos de atividades do CMN (2015-2017)

Os dados patentes na tabela acima demonstram que nos três anos estudados as receitas próprias do município de Nampula eram inferiores que as despesas correntes realizadas. Logo, o valor resultante é de menos um (-1) que significa claramente que o município foi sempre dependente de transferências externas para custear as suas despesas correntes.

Por exemplo, em 2016 o município recorreu para a transferência externa para custear as despesas correntes num valor de 122.959.142,59Mt, cerca de 45% deste tipo de despesas. E este foi o pior ano dentre os três estudados.



## b) A relação entre as receitas correntes e as despesas correntes

As receitas correntes incluem as subvenções para propósitos gerais que um município recebe, como é o caso do FCA por exemplo, que pode ser considerada como uma fonte de receita estável e os municípios podem alocar para qualquer fim. Neste caso, as receitas correntes constituem a inclusão das subvenções fixas às receitas próprias.

A tabela 5 a seguir compara esta espécie de receitas com as despesas correntes.

**Tabela 5** — Receitas correntes / despesas correntes como indicador de sustentabilidade

	Receitas Correntes vs Despesas Correntes (Participação do FCA e donativos nas DC)	2015		2016		2017	
		Receitas Correntes	Despesas Correntes	Receitas Correntes	Despesas Correntes	Receitas Correntes	Despesas Correntes
Sustentabilidade	Variável (Sustentabilidade)	282.399.068,06	2.993.631,20	327.527.543,41	2.048.207,10	310.775.940,83	574.466,10
	Atributos (RC>DC→Sustentavel); (RC=DC→Autonomo); (RC<DC→Dependente)	279.405.436,86		325.479.336,31		310.201.474,73	
	Valores (RC>DC→2); (RC=DC→1); (RC<DC→-1)	2		2		2	
	Relação	Sustentavel		Sustentavel		Sustentavel	

**Fonte:** Adaptado dos relatórios de planos de actividades do CMN (2015-2017)

Esta tabela ilustra de forma expressiva que as receitas correntes do município, de 2015 a 2017, foram suficientes para cobrir todas as despesas correntes daqueles anos. E todos os saldos anuais são positivos (valor = 2) o que significa que os resultados se encontra maiores que uma unidade tornando, assim, sustentável o município.

Portanto, desta realidade pode-se tirar as seguintes ilações preliminares:

- Que a sustentabilidade financeira do município depende das transferências orçamentais do Estado;
- Que sem o FCA o município seria insustentável, ou seja, baseando-se nas suas receitas próprias o município não seria capaz de suportar as suas despesas correntes, confirmando, assim, a veracidade do primeiro indicador apresentado na tabela 6 acima.

Comparando as realidades do período estudado, de novo pode-se ver que o município foi mais sustentável em 2016, pois nele notou-se um crescimento considerável das receitas correntes o que permitiu ter um saldo muito significativo depois de efetuadas as despesas correntes.

### c) A relação entre as ajudas + Subvenções para Propósito Geral (SPG) com as despesas de capital

A relação ajudas + SPG / despesas de capital é o indicador que mostra a proporção das despesas de capital (investimento) que são financiadas através de ajuda e Subvenções para Propósitos Especiais como é o caso do FIIL em Moçambique. E as despesas de capitais incluem todos os custos com aquisição de património fixo e património governamental, cobertos por todas as receitas internas e externas.

Esta relação traduz-se em dependência quando o valor das ajudas + SPG for superior que o das despesas de capital. Contudo, o equilíbrio nestes valores demonstra que a autarquia é autónoma e quando o valor das ajudas for inferior do das despesas de capital significa que a autarquia é sustentável. Os valores (-1), (1) e (2), respetivamente, sintetizam estes resultados.

**Tabela 6** – Ajudas + SPG / despesas de capital como indicador de sustentabilidade

	Ajudas + SPG vs Despesas de Capital (Investimentos Financiados por ajudas e SPG)	2015		2016		2017	
		Ajudas + SPG	Despesas de Capital	Ajudas + SPG	Despesas de Capital	Ajudas + SPG	Despesas de Capital
<b>SUSTENTABILIDADE</b>	Variável (Invest.financiados por ajudas e SPG)	75.800.879,86	207.198.891,19	134.755.398,33	152.700.279,70	115.541.813,00	142.940.179,90
	Atributos (A+SPG>DC→Dependência); (A+SPG=DC→Autonomia); (A+SPG<DC→Sustentável)	-131.398.011,33		-17.944.881,37		-27.398.366,90	
	Empenho em percentagem	37%		88%		81%	
	Valores (A+SPG>DC→-1); (A+SPG=DC→1); (A+SPG<DC→2)	2		2		2	
	Relação	Sustentável		Sustentável		Sustentável	

**Fonte:** Adaptado dos relatórios de planos de atividades do CMN (2015-2017)

A tabela 6 apresenta nos que em 2015 apenas 37% das despesas de capital do município foram suportadas pelas ajudas e SPG, ao passo que em 2016 a influência das ajudas a este tipo de despesas aumentou de forma espantosa para 88% e em 2017 voltou a reduzir-se para 81%.

Isso significa que o município foi sustentável ao longo deste período e que parte dos seus investimentos é feita com recurso a receitas próprias. No entanto, o município gasta mais as suas receitas próprias para sustentar as despesas correntes, principalmente para pagamento de remunerações e outras despesas com o pessoal, e os investimentos são feitos com recurso as ajudas externas.

### d) Indicador de dependência financeira do município de Nampula

Depois de analisarmos os três indicadores de sustentabilidade financeira, nos parágrafos subsequentes faremos uma breve análise do indicador d) fontes não próprias de receitas / receitas totais, que mede a dependência de fontes não próprias de receitas compostas por transferências governamentais e outros donativos. Neste caso, as receitas totais são a soma de todas as receitas fiscais, receitas não fiscais, transferências, subvenções/doações e créditos/empréstimos.

Quando as receitas não próprias cobrirem acima de 50% das receitas totais, ou seja, estiverem mais próximas ao valor das receitas totais isto indica que o município é dependente. E se as receitas não próprias cobrirem apenas 50% das receitas totais isso significa que a outra metade é coberta por receitas próprias o que atribui certo grau de autonomia ao município. Finalmente se as receitas não próprias participarem com valores inferiores a 50% das receitas totais isso indica a sustentabilidade financeira.

Por isso, analisando a tabela 6 a seguir pode se constatar que nos três estudados as receitas não próprias sempre superaram 70% das receitas totais o que ilustra, segundo a explanação acima, que o município de Nampula sempre dependeu desta fonte de receitas.

A dependência foi maior no ano 2016 onde as receitas não próprias participaram em 77% das receitas totais, seguido do ano 2017 com 76%.

Esta dependência explica-se pelo facto da forte dependência das receitas municipais ao FCA, pois este fundo participou com cerca de 53% nas receitas não própria da autarquia. E outro fator negativo foi a fraca capacidade da autarquia em cobrar as suas receitas fiscais, pois nos três anos estas receitas só participaram em 16,17% das receitas próprias, um valor muitíssimo baixo.

**Tabela 7** - Fontes não próprias de receitas / receitas totais como indicador da dependência

	Receitas Não Próprias vs Receitas Totais (Nível de dependência de fontes não Próprias)	2015		2016		2017	
		Receitas ñ Próprias	Receitas Totais	Receitas ñ Próprias	Receitas Totais	Receitas ñ Próprias	Receitas Totais
<b>DEPENDENCIA</b>	Variavel (Dependência)	275.035.025,56	385.380.134,05	278.698.944,98	360.095.689,89	269.251.133,00	352.492.695,55
	Atributos (RNP>50%RT→Dependente); (RNP=50%RT→Autonomia); (RNP<50%RT→Sustentavel)	-110.345.108,49		-81.396.744,91		-83.241.562,55	
	Empenho em percentagem	71%		77%		76%	
	Valores (RR>50%RT→1); (RR=50%RT→1); (RR<50%RT→2)	-1		-1		-1	
	Resultado	Dependente		Dependente		Dependente	

**Fonte:** Adaptado dos relatórios de planos de atividades do CMN 2015-2017

### e) Indicador de empenho financeiro do município de Nampula

O último indicador aqui analisado tem a ver com a relação entre as receitas fiscais e as receitas próprias de modo a nos dar informações sobre o nível de empenho do município em arrecadar receitas fiscais (impostos). Assim, trata-se de um indicador que representa o esforço que os municípios fazem para arrecadar receitas para o provimento de bens públicos locais.

Para que o empenho do município em arrecadar as suas receitas fiscais seja positivo é necessário que o valor das receitas fiscais seja aproximado ou igual às receitas próprias. Caso contrário, principalmente quando as receitas fiscais forem abaixo de 50% das receitas próprias isso demonstra que o empenho foi negativo.

A tabela 8 abaixo expressa de forma evidente o empenho negativo do município de Nampula na cobrança das suas receitas fiscais. Por exemplo, em 2015 o município sobreviveu com 13% das suas receitas fiscais, o que significa que 87% das receitas não eram fiscais. E nos três anos em estudo o município não conseguiu arrecadar receitas fiscais que, pelo menos atinjam 20% das suas receitas próprias.

Logo o empenho financeiro do município foi muitíssimo negativo nos três anos.

**Tabela 8** — Receitas fiscais / receitas própria como indicador do empenho financeiro

	Receitas Fiscais vs Receitas Próprias (Empenho na arrecadação de Impostos)	2015		2016		2017	
		Receitas Fiscais	Receitas Próprias	Receitas Fiscais	Receitas Próprias	Receitas Fiscais	Receitas Próprias
EMPENHO	Variável (Empenho)	17.560.071,75	135.943.232,75	27.896.623,22	147.343.627,08	27.993.951,39	156.101.860,83
	Atributos (RF>50%RP→Positivo); (RF=50%RP→Normal); (RF<50%RP→Negativo)	-118.383.161,00		-119.447.003,86		-128.107.909,44	
	Empenho em percentagem	13%		19%		18%	
	Valores (RR>50%RP→2); (RR=50%RP→1); (RR<50%RP→-1)	-1		-1		-1	
	Relação	Negativo		Negativo		Negativo	

Fonte: Adaptado dos relatórios de atividades do CMCN (2014-2017)

### 4.4. Sustentabilidade financeira do município de Nampula

Depois de apresentarmos os vários indicadores da sustentabilidade, desempenho e empenho das finanças autárquicas do município de Nampula, agora é momento próprio para aferirmos sobre a sustentabilidade financeira deste município.

Recordemos o ensinamento de Cistac<sup>69</sup> quando apresenta as dimensões jurídica e material da autonomia financeira. Fica, a partida que o município de Nampula goza de uma autonomia financeira jurídica. Porém, relativamente a dimensão material, esta consiste na possibilidade para as autarquias locais de assegurar a cobertura das suas próprias despesas por recursos próprios sem ser obrigado recorrer para equilibrar os seus orçamentos aos subsídios do Estado. De fato, é esta a dimensão que vamos discutir nos parágrafos seguintes.

Baseando-se nos indicadores a) receitas próprias / despesas correntes; d) fontes não próprias de receitas / as receitas totais e e) receitas fiscais / receitas próprias, fica bem patente que seguindo o raciocínio de Cistac o município de Nampula não é material e financeiramente sustentável, visto que ele sobrevive com base nas receitas não próprias, pois estas cobriram 59,43% das despesas totais do município ao longo dos três anos e as receitas próprias suportaram apenas os restantes 40,57% das referidas despesas, conforme a tabela 9 abaixo.

**Tabela 9** — Despesas totais do município de Nampula entre 2015 a 2017

Total de Despesas	2015	2016	2017	Total 3 anos	
Receitas Próprias	202.849.016,36	169.721.442,82	138.212.670,70	510.783.129,88	40,57%
FCA	143.103.878,79	139.823.363,20	152.376.965,73	435.304.207,72	34,58%
UN - Habitat	1.868.321,24	22.914.019,85	129.182,18	24.911.523,27	1,98%
FIIL	39.830.521,12	0,00	0,00	39.830.521,12	3,16%
FIA	28.760.600,00	49.730.257,82	42.769.431,16	121.260.288,98	9,63%
Orçamento Participativo	3.967.157,50	4.218.548,54	29.800,00	8.215.506,04	0,65%
Fundo de Estradas	4.063.417,85	0,00	7.525.820,00	11.589.237,85	0,92%
PRODEM	0,00	5.191.171,07	27.727.890,83	32.919.061,90	2,61%
PERPU	12.420.670,00	13.357.320,00	1.200.000,00	26.977.990,00	2,14%
Operações Passivas	7.952.450,12	18.046.926,08	21.167.713,80	47.167.090,00	3,75%
<b>Total de Despesas</b>	<b>444.816.032,98</b>	<b>423.003.049,38</b>	<b>391.139.474,40</b>	<b>1.258.958.556,76</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** Adaptado dos relatórios de atividades do CMCN (2014-2017)

Vasco Guimarães<sup>70</sup> reconhece que “uma máquina não subsiste exclusivamente com os meios próprios que detém... É normal que o Estado partilhe e participe no esforço das autarquias nomeadamente nas situações em que estejam em causa interesses nacionais”. Ele fundamenta esta ideia com base na limitada expressão territorial e no facto das funções que as autarquias locais desempenham serem em alguns casos partilhadas com outras autarquias ou com o Estado, por isso o Estado moçambicano tinha que aderir ao modelo intermédio de partilha do OGE, defendido por este autor, que assegura o mínimo de condições e acesso aos fundos por via do OGE e permite a afetação de fundos suplementares para fazer face a necessidades extraordinárias ou simplesmente úteis das autarquias<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> GILLES CISTAC, *Moçambique:...*, 2012, p. 14.

<sup>70</sup> VASCO GUIMARÃES, *As finanças autárquicas...*, 1998, p. 132.

<sup>71</sup> Cfr. o arts. 43 e seguintes da Lei n.º1/2008.

Quando se assevera da necessidade da auto-suficiência financeira das autarquias locais não queremos dizer que este seja o modelo ideal, pois mesmo o próprio Vasco Guimarães reconhece que “uma auto-suficiência das autarquias significa geralmente um Estado fraco ou um sistema de redistribuição nacional deficiente”<sup>72</sup>, porém queremos, sim, defender que as autarquias não desistam de prosseguir a procura de auto-suficiência e de atingir uma excelente economia dos meios de que dispõem ao seu alcance.

Aliás, não é pela adoção de uma auto-suficiência financeira que se podem resolver todos os problemas da autarquia, pois apesar do sistema fiscal autárquico seja idêntico para todas as autarquias, as receitas sempre são muito diferentes consoante o número de população e a existência ou não de atividades económicas relevantes<sup>73</sup>.

Mas há que reconhecer que a cobrança de impostos autárquicos ou a participação em receitas de impostos nacionais, porque não implica contrapartida, torna-se num importante instrumento de política económica da autarquia que deve ser incentivado e reclamado pelos munícipes e pela entidade de tutela.

Finalmente, baseando-se nos indicadores b) receitas correntes / despesas correntes e c) ajudas +SPG / despesas de capital, pode se chegar ao entendimento de que o município de Nampula foi financeiramente sustentável entre os anos de 2015 a 2017, na medida que as suas receitas correntes sempre supriram as despesas correntes e as ajudas e SPG não financiaram cabalmente as despesas de capital, significando que parte dos investimentos da autarquia foram até suportadas pelas receitas própria.

Por isso fica comprovada a nossa hipótese que afirmava: o município da cidade de Nampula não goza de autonomia financeira plena porque o seu orçamento depende maioritariamente de transferências do Estado. Do mesmo modo concordamos com a afirmação de Nguenha, Raich e Weimer<sup>74</sup>, quando afirmam que “quanto mais capacidade os governos locais têm de obter receita a partir das suas bases tributárias próprias, maior a sua responsabilidade (*accountability*) para com os cidadãos e menor o risco de captura dos benefícios provenientes da despesa pública pela elite local”.

## 5. Conclusões

Feito o estudo sobre a sustentabilidade financeira do município da cidade de Nampula conseguimos apurar que o município recorreu a várias fontes para arrecadação de receitas para a cobertura das suas despesas e satisfação das necessidades dos seus munícipes. E vimos que todas as fontes estão previstas na legislação tributária podendo estar divididas em

---

<sup>72</sup> VASCO GUIMARÃES, *As finanças autárquicas...*, 1998, p. 134.

<sup>73</sup> VASCO GUIMARÃES, *As finanças autárquicas...*, 1998, p. 135.

<sup>74</sup> Cfr. nota 29 na página 9 deste artigo.

dois grandes grupos: receitas próprias e transferências orçamentais do governo, também consideradas por receitas não próprias.

Também vimos que as receitas próprias contribuíram de forma fraca para as receitas totais, representando 34% do total de receitas arrecadadas entre os anos 2015 a 2017, e as transferências do Estado ocuparam os restantes 66%.

Do mesmo modo apurou-se que as receitas fiscais apenas contribuíram em 16,72% do total das receitas próprias, revelando a fraca capacidade do município de cobrar as receitas fiscais, e as TAE se destacaram entre todas as receitas fiscais com uma participação de 6%.

Há que reconhecer que apesar de uma capacidade fraca de angariação das suas receitas planificadas, ao longo dos três anos estudados o município conseguiu arrecadar, em média, 58,08% do total de receitas orçadas, valor que é encorajador, apesar de estar longe da meta dos 100% desejados.

Não obstante, as receitas próprias são dependentes das receitas não fiscais que compõem sua maior porção, ou seja 83,19% dessas receitas não são fiscais. Este cenário comprova a capacidade do município de cobrar taxas por licenças concedidas, pois estas participaram com um peso de cerca de 41% sobre o total das receitas próprias arrecadadas.

Da parte do Estado verificou-se que este sempre honrou com o seu compromisso de fazer as transferências orçamentais ao município pois, neste período pelo menos 97,63% das receitas não próprias previstas foram realizadas.

Como era de esperar, 53,13% das receitas não próprias do município de Nampula provêm do FCA e 21,92% são provenientes do FIIA.

Analisando as despesas do município no período de 2015 a 2017 apurou-se que apenas 40,57% delas tiveram como fonte as receitas próprias e as restantes 59,43% foram sustentadas pelas transferências orçamentais do Estado. Só o FCA participou com 34,58% das despesas totais, confirmando, neste caso, a dependência do município a esta fonte de receitas.

Um dos factos curioso que foi notado nas despesas foi o uso de cerca de 60% das suas receitas com o pessoal e pequena verba é que é usada para investimentos.

Para respondermos a pergunta de partida do nosso estudo recorreremos aos indicadores da sustentabilidade, desempenho e empenho nomeadamente, a) receitas próprias / despesas correntes; b) receitas correntes / despesas correntes, c) ajudas +SPG / despesas de capital, d) fontes não próprias de receitas / as receitas totais e e) receitas fiscais / receitas próprias.

Conjugando os indicadores a), d) e e) apuramos que o município de Nampula não é material e financeiramente sustentável, visto que ele sobrevive com base nas receitas não próprias, pois estas cobriram 59,43% das despesas totais do município ao longo dos três anos e as receitas próprias suportaram apenas os restantes 40,57% das referidas despesas. E o indicador e) provou nos que o município teve um empenho muito negativo na cobrança das

suas receitas, visto que nos três anos em estudo o município não conseguiu arrecadar receitas fiscais que, pelo menos atinjam 20% das suas receitas próprias.

Porém, baseando-se nos indicadores b) e c) chegamos ao entendimento de que o município de Nampula foi financeiramente sustentável, na medida que as suas receitas correntes sempre supriram as despesas correntes e as ajudas e SPG não financiaram cabalmente as despesas de capital, significando que parte dos investimentos da autarquia foi financiada pelas receitas própria.

Por isso, concluímos que fica comprovada a nossa afirmação hipotética de que o município da cidade de Nampula não goza de autonomia financeira plena porque o seu orçamento depende maioritariamente de transferências do Estado. Mas também ficou claro que o município tem efetuado grande esforço para melhorar a sua capacidade de gestão financeira procurando maximizar o uso das suas receitas próprias para cobrir as suas despesas correntes.

E para que este estudo venha a produzir os seus efeitos desejados no seio da edilidade, sugerimos para que novos estudos sejam realizados, principalmente focalizando o indicador (vi) despesas não salariais *per capita* em ano eleitoral / despesa média não salarial *per capita* em ano não eleitoral, indicador este que não foi tratado neste estudo. Este tipo de estudo poderá permitir investigar se os orçamentos locais são sensíveis aos ciclos políticos. Neste caso, deverão comparar as despesas não salariais *per capita* entre um ano eleitoral (por exemplo de 2018) e a média dos anos não eleitorais (por exemplo dos anos 2014-2017).

## Referências bibliográficas

AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, 2ª Ed., Vol. I, Almedina, Coimbra, 1998.

ARAÚJO, MANUEL MENDES DE, *Cidade de Nampula: A rainha do norte de Moçambique*, in Finisterra, XL, 79, 2005.

BERMUEDES, WANDERSON L. / SANTANA, BRUNA T. / BRAGA, JOSÉ H. O. / SOUSA, PAULO H, *Tipos de escalas utilizadas em pesquisas e suas aplicações*, Vértices, campo dos Goytacazes, Rio de Janeiro, v. 18, n.2, p. 7-20, maio/agosto, 2016.

CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª Ed., Ver. e atualiz., 10ª reimp., Almedina, Coimbra, 2010.

CANASTRA, FERNANDO / HAANSTRA, FRANS / VILANCULOS, MARTINS, *Manual de Investigação Científica da Universidade Católica de Moçambique*, Instituto Integrado de Apoio à Investigação Científica, Beira, 2015.



CANHANGA, NOBRE DE JESUS VARELA, *Descentralização fiscal, transferências intergovernamentais e dinâmicas da pobreza nas Autarquias Locais*. Conference Paper N° 13 apresentado na II Conferência IESE, Maputo, 2009.

CHICHAVA, FERNANDA FARIA e ANA, *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique*, Maputo, 1993.

CISTAC, GILLES, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Livraria Universitária, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2001.

CISTAC, GILLES, *Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local*, Lisboa, 2012.

CRUELA, ELIAS / CHAPANANGA, NELSON DAVID BECHANE, *Contributo do Imposto Predial Autárquico como fonte de receitas próprias do Orçamento municipal: Caso do município de Lichinga (2011 - 2013)*, Cuamba, 2015, Disponível em <https://www.researchgate.net/profile/Nelson-Chapananga/project/A-PROTECAO-JUDICIAL-DOS-DIREITOS-HUMANOS-EM-MOCAMBIQUE-FACE-A-QUESTAO-DA-INDEPENDENCIA-DOS-TRIBUNAIS/attachment/577fa61d08aec2f2bd5b8602/AS:381564144898050@1467983389912/download/Contributo+do+IPRA+para+o+Orçamento+Municipal.pdf?context=ProjectUpdatesLog>, Acesso em 03 Out. 2018.

DALFOVO, MICHAEL SAMIR / LANA, ROGÉRIO EDILSON / SILVEIRA, AMÉLIA, "Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico", *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, Blumeneu, v.2, n.4, Sem. II, ISSN 1980-7031, 2008, p. 01-13.

FRANCO, JOÃO MELO / MARTINS, HERLANDER ANTUNES, *Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos*, Almedina, Coimbra, 1993.

GUIMARÃES, VASCO, As finanças autárquicas: reflexão sobre a experiência moçambicana. In *Autarquias Locais em INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE), Divulgação dos resultados preliminares*, IV RGPH, Maputo, 2017.

LAKATOS, EVA MARIA / MARCONI, MARIA DE ANDRADE, *Fundamentos da Metodologia Científica*, 5ª Ed., Editora Atlas, São Paulo, 2003, p. 83.

MORAIS, CARLOS MESQUITA, *Escalas de medida, estatística descritiva e inferência estatística*, Escola Superior de Educação, Instituto Superior Politécnico de Bragança, Bragança, 2005, Disponível em <http://www.ipb.pt/~cmmm/conteúdos/estdescr.pdf>, Acesso em 03 outubro 2018.

NGUENHA, EDUARDO / RAICH, URI / WEIMER, BERNHARD, "Finanças Locais: desempenho e sustentabilidade dos municípios moçambicanos", *Moçambique: descentralizar o centralizado? Economia Política, recursos e resultados*, IESE, Maputo, 2012, p. 197 - 215.

SILVA JUNIOR, SEVERINO DOMINGOS DA / COSTA, FRANCISCO JOSE, *Mensuração e escalas de verificação: uma análise comparativa das escalas de Likert e Phrase Completion*.PMKT -

*Revista brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia*, São Paulo, Brasil, v. 15, p. 1-16, out. 2014, Disponível em [http://www.revistapmkt.com.br/Portals/9/Volumes/15/1\\_Mensura%C3%A7%C3%A3o%20%20Escalas%20de%20Verifica%C3%A7%C3%A3o%20uma%20An%C3%A1lise%20Comparativa%20das%20Escalas%20de%20Likert%20e%20Phrase%20Completion.pdf](http://www.revistapmkt.com.br/Portals/9/Volumes/15/1_Mensura%C3%A7%C3%A3o%20%20Escalas%20de%20Verifica%C3%A7%C3%A3o%20uma%20An%C3%A1lise%20Comparativa%20das%20Escalas%20de%20Likert%20e%20Phrase%20Completion.pdf), acesso aos 03 outubro 2018.

### **Legislação consultada**

MOÇAMBIQUE, Constituição da República de Moçambique, Boletim da República, I Série, número 44, de 2 de Novembro de 1990.

MOÇAMBIQUE, Constituição da República de Moçambique, Boletim da República, I Série, número 51, de 22 de Dezembro de 2004.

Moçambique, Lei nº 3/94, de 13 de Setembro, *Cria os distritos municipais*. Boletim da República, I Série, número 37, 2º Suplemento, de 13 de Setembro de 1994.

MOÇAMBIQUE, Lei nº 2/97, de 18 de Fevereiro, Aprova o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais. Boletim da República, I Série, número 7, de 18 de Fevereiro, 1997.

MOÇAMBIQUE, Lei nº 1/2008, de 16 de Janeiro, Define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o Sistema Tributário Autárquico. Boletim da República, I Série, número 3, de 16 de Janeiro, 2008.

(texto submetido a 5.10.2018 e aceite para publicação a 2.01.2019)