



Oxford Policy Management



International Labour Office

# Estratégia Nacional De Segurança Social Básica (ENSSB II)

## Documento Técnico - Análise de Custos e Impactos

OIT (Rubén Vicente) e OPM (Luca Pellerano, Fidelis Hove, Tony Hodges)

Julho de 2015



## Sumário Executivo

Este documento apresenta os resultados da orçamentação completa da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica para o período 2015-2019 (ENSSB II). A ENSSB II define as acções estratégicas necessárias para o reforço do sistema de protecção social não contributiva a serem implementadas no âmbito do novo Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2015-2019. As metas estabelecidas na ENSSB II confirmam a tendência positiva de consolidação dos programas de segurança social básica já alcançada no período da ENSSB I, de 2010 a 2014. Em particular, a ENSSB II prevê: a) o aumento significativo da cobertura e do valor das transferências sociais geridas pelo INAS, b) o estabelecimento de um eixo de acção dedicado exclusivamente ao reforço dos serviços de acção social, em particular através de Serviços Polivalentes de Acção Social sob a responsabilidade dos Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS), c) a contribuição do MISAU e do MINEDH à protecção social nas áreas da Acção Social Saúde e Acção Social Escolar, e d) o reforço das capacidades institucionais, humanas, físicas, técnicas e financeiras para viabilizar a expansão prevista.

O sector da protecção social não contributiva beneficiou de aumentos significativos na alocação de recursos orçamentais no período da estratégia anterior, como mostra particularmente o crescimento da despesa com os programas de transferências sociais geridos pelo INAS, que passou de 0,21% do PIB em 2011 para 0,58% em 2015. Registou-se também uma forte diminuição da dependência do financiamento de parceiros externos, para apenas 4% da despesa no OE de 2015. No entanto, a ampliação da protecção social não contributiva prevista na ENSSB II exige um esforço financeiro importante para assegurar a implementação efectiva das acções planificadas e a sustentabilidade delas no longo prazo.

### Metodologia

O custeamento da anterior ENSSB I foi realizado de forma parcial, concentrando-se exclusivamente sobre a despesa corrente com os programas de transferências sociais do INAS. Para a ENSSB II foi considerado necessário realizar um exercício de orçamentação mais completo, produzindo estimativas do custo associado com a implementação de todas as acções previstas na ENSSB II, sejam de carácter programático ou de reforço institucional, para todas as diferentes instituições envolvidas na operacionalização da Estratégia (MGCAS, INAS, MISAU, MINEDH), incluindo aos níveis central, provincial e distrital. Para além da classificação orçamental administrativa e de acordo com as melhores práticas internacionais, o orçamento foi construído na base das quatro rubricas da classificação económica: transferências, salários, bens e serviços, e investimento.

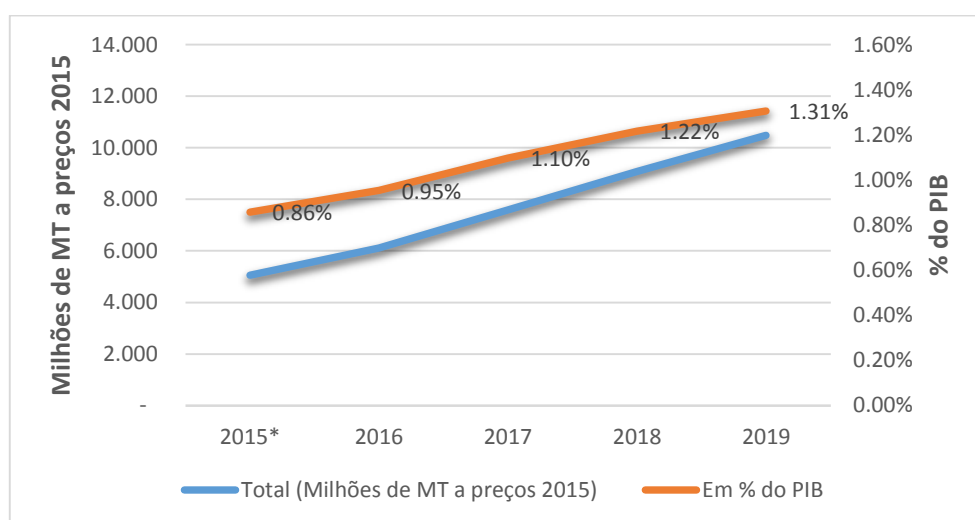
As estimativas de custos foram realizadas em relação às previsões macroeconómicas para determinar a sustentabilidade financeira do pacote de acções incluídas na ENSSB II, com base nas projecções sobre o valor do produto interno bruto (PIB) e da despesa total do Estado para o período em análise. Foram igualmente projectadas as implicações financeiras do modelo de protecção social básica proposto na ENSSB II durante um período mais amplo do que o quinquénio coberto pela ENSSB II, em particular para a expansão das transferências sociais. Permite calcular o peso orçamental destas num cenário que prevê alcançar a cobertura completa de todos os grupos alvos até o ano de 2024. Finalmente, foram simulados os impactos do pacote de transferências sociais proposto na ENSSB II sobre a pobreza e a desigualdade, tanto em relação à população geral, como em relação aos próprios beneficiários, para avaliar o custo-eficácia de cada programa.

Para facilitar a tomada de decisões, que este documento tem como objectivo, foram simulados dois cenários alternativos ao cenário principal previsto na ENSSB II, com base na alteração do parâmetro dos valores previstos para os diferentes programas de transferências.

## Custo total da ENSSB II

O **custo total** de implementação da ENSSB II no final do período (2019) é calculado em pouco mais de 10 milhões de milhões de meticais (MT) a preços constantes de 2015 (ou cerca de 270 milhões de dólares). Comparado com o nível de despesa total estimado para 2015 (pouco mais de 5 milhões de milhões de MT), isto representa um aumento de quase o duplo em termos reais. No entanto, devido às altas taxas de crescimento da economia previstas no período da Estratégia, o aumento será menor em relação ao PIB ou à despesa governamental total. O custo total da ENSSB II passará de 0,9% do PIB (2,4% da despesa governamental) em 2015 para 1,3% do PIB (3,9% da despesa governamental) em 2019. **O incremento médio anual previsto de 0,1 pontos percentuais do PIB representa uma trajetória de aumento relativamente gradual e parece ser realística, considerando que se observou o mesmo ritmo de crescimento da despesa com a segurança social básica em relação ao PIB no período entre 2011 e 2015.**

Figura A. Custo total da ENSSB II



## Composição da despesa por instituições e programas

A parte preponderante da despesa total com a segurança social básica (quase 80% em 2019) destina-se ao **INAS** para os programas de transferências sociais e as unidades sociais. O orçamento total do INAS passaria de 0,73% do PIB em 2015 para 1,04% em 2019.

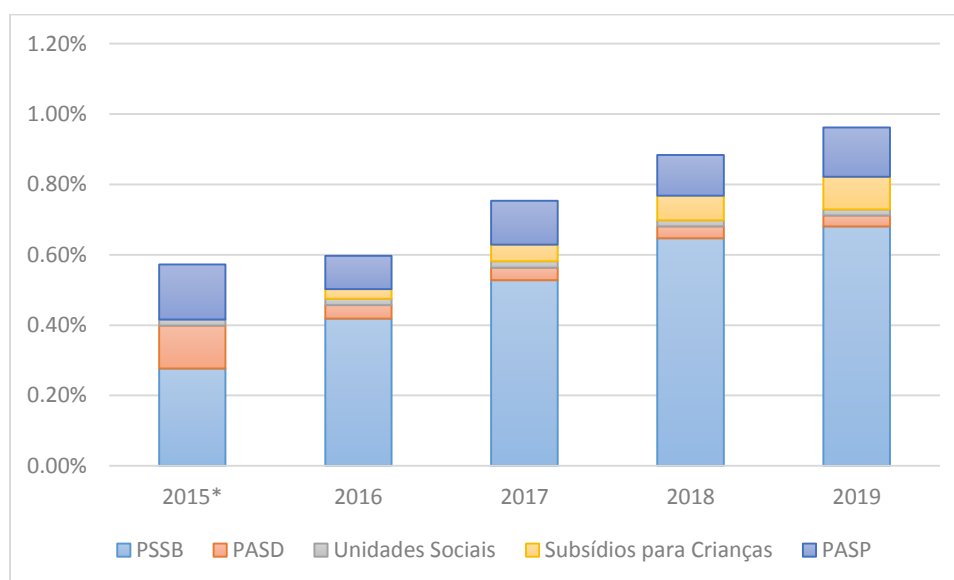
Entre os programas do INAS, o **PSSB** seria objecto do maior aumento na despesa, passando de 0,3% do PIB em 2015 para quase 0,7% em 2019. Este aumento é ligado a dois factores principais: por um lado, a expansão da cobertura do programa e, por outro lado, o aumento do valor do subsídio. O número de agregados familiares beneficiários do PSSB deveria passar de cerca de 400.000 previstos em 2015 para aproximadamente 622.000 em 2019. No entanto, devido à introdução da elegibilidade ao nível do indivíduo, o número de indivíduos beneficiários será ainda maior (cerca de 710.000 em 2019), devido a possibilidade de se ter mais de um beneficiário (idoso ou pessoa com deficiência ou doença crônica) no mesmo agregado familiar. Por outro lado, o aumento do valor do subsídio para 2/3 da linha de pobreza, como é previsto na ENSSB II, contribui com quase 0,2 pontos percentuais do PIB ao incremento no custo do PSSB.

Em contrapartida, registar-se-á uma redução da despesa prevista com o **PASD**. Quase a totalidade do espaço fiscal criado pela eliminação de subsídios em espécie para pessoas em TARV com desnutrição e crianças em situação de desnutrição aguda será absorvido pelos **subsídios para crianças**, cuja despesa corresponderá a cerca de 0,1% do PIB em 2019. Passada a fase inicial de testagem até 2019, prevê-se um aumento muito maior da despesa com estes subsídios – particularmente o Subsídio de Primeira Infância – no período da estratégia seguinte à ENSBB II.

No que diz respeito ao **PASP**, considerou-se a ampliação prevista no número de beneficiários nos próximos anos e a progressiva introdução da componente de promoção da graduação. O programa deveria alcançar um nível de despesa equivalente a 0,14% do PIB em 2019.

A composição da despesa com o INAS mudaria também no período da ENSSB II, ampliando-se o peso relativo das transferências directas no orçamento total e, portanto, reduzindo-se a proporção de **custos administrativos** de 33% estimados em 2015 para 27% em 2019.

**Figura B. Despesa com transferências do INAS por programa, incluindo custos administrativos directos (em % do PIB)**



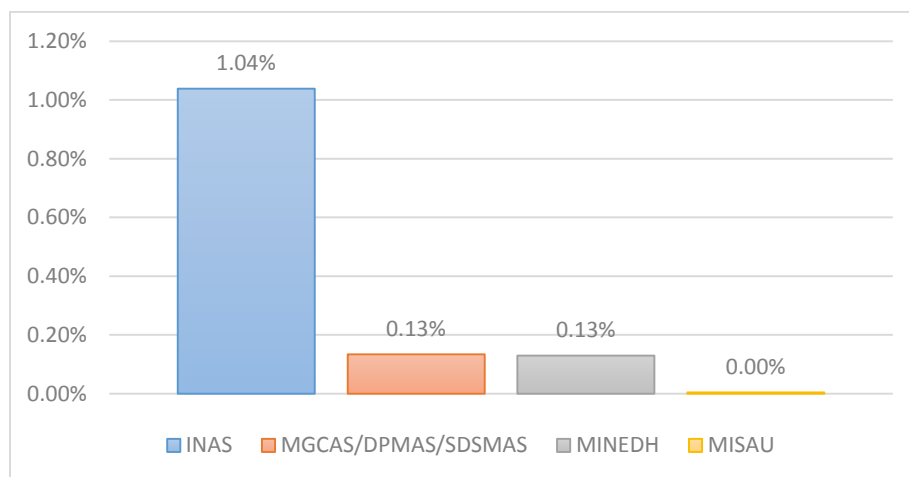
O **MGCAS** e as direcções/repartições correspondentes nos Governos Provinciais e Administrações Distritais irão requerer também de um aumento significativo do orçamento, particularmente para a operacionalização dos serviços polivalentes de acção social previstos na ENSSB II. Prevê-se um aumento da despesa total em termos reais de 150% no período da ENSSB II, alcançando 0,13% do PIB em 2019, o que corresponde a 10% da despesa total requerida para a implementação da Estratégia.

O **MINEDH**<sup>1</sup> requiere também cerca de 10% da despesa total prevista (0,13% do PIB em 2019), principalmente para a operacionalização do PRONAE, que passaria de custar 0,08% do PIB em 2015 para 0,11% em 2019. As outras intervenções previstas na ENSSB II na área da Acção Social Escolar (isenções escolares, ADE protecção social) requerem um orçamento pequeno, alcançando conjuntamente menos de 0,01% do PIB em 2019 devido aos baixos níveis de cobertura e valor das prestações previstas.

<sup>1</sup> No caso do MINEDH, não foi possível determinar de maneira completa os custos dos salários, investimentos e outros custos de funcionamento não directamente associados aos programas.

O peso do **MISAU** no orçamento geral da ENSSB II é calculado em menos de 0,5% (ou menos de 0,01% do PIB). Isto explica-se principalmente pela impossibilidade de determinar o custo das isenções no sector da saúde. A outra intervenção programática prevista na ENSSB II (casas de espera para mulheres grávidas) tem metas de cobertura relativamente limitadas e projecções de custos baixas.

**Figura C. Peso relativo das diferentes instituições no orçamento da ENSSB II (em 2019, em % do PIB)**



### Composição económica da despesa

A análise da composição da despesa total prevista no período da ENSSB II mostra que a maior parte da despesa é destinada às **transferências directas** para beneficiários (62% do total da despesa ao longo do período). Este componente da despesa aumenta por cerca de 125%, em termos reais, devido principalmente ao efeito conjunto do aumento da cobertura e dos valores dos programas geridos pelo INAS e, em menor grau, pelo aumento do orçamento do PRONAE.

A despesa com **bens e serviços** é o segundo componente mais importante do orçamento estimado, representando 20% do total da despesa ao longo do período. Estes custos aumentariam na ordem dos 110% no período da ENSSB II. Dentro da despesa com bens e serviços, a rubrica principal (0,21% do PIB em 2019) consiste nos custos operacionais dos programas de transferências sociais, principalmente do INAS. As despesas com bens e serviços na área dos serviços sociais iriam aumentar também por mais de 2 vezes e meia no período da ENSSB II, prevendo-se um progressivo aumento dos custos operacionais dos Serviços Polivalentes de Acção Social ao nível distrital e sub-distrital (0,01% do PIB em 2019). Um outro 0,03% do PIB em 2019 é requerido para a aquisição de bens e serviços para funções institucionais não directamente associadas aos programas, principalmente para o funcionamento do INAS e do MGCAS e das suas respectivas Delegações e Direcções Provinciais.

A ENSSB II ressalta com grande importância a questão do reforço das capacidades humanas para a gestão dos programas de segurança social básica, enfatizando em particular a necessidade de aproximar os funcionários aos beneficiários para melhorar a qualidade da prestação de serviços e aumentar o custo-eficiência do sistema. É necessário um aumento significativo do pessoal tanto ao nível central como aos níveis provinciais e distritais e nas comunidades. Isto implica um aumento

da despesa com **salários** de cerca de 140% no período da Estratégia, embora o peso dos salários na despesa total continue a ser modesto, alcançando 0,09% do PIB em 2019.<sup>2</sup>

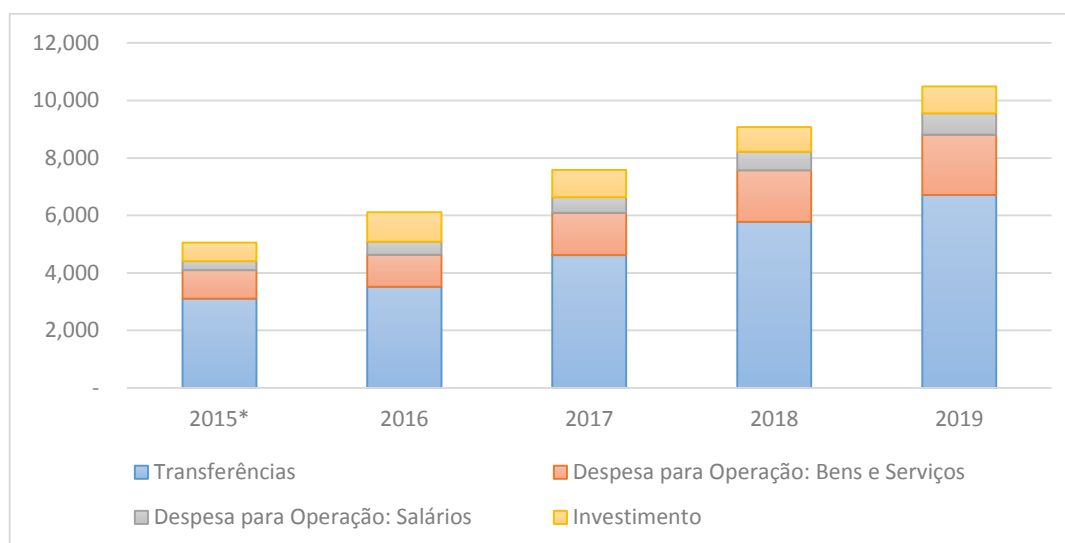
No caso do **INAS**, está prevista a afectação de técnicos ao nível do distrito (em média 4 técnicos por distrito), para aproximar os serviços aos beneficiários, e a progressiva contratação de Agentes de Acção Social (de primeiro tipo: para transferências sociais) que substituirão paulatinamente os Permanentes no trabalho de identificação e gestão dos beneficiários do INAS ao nível da comunidade. No conjunto, o número de funcionários do INAS deveria passar de quase 1.000 a cerca de 3.000, dos quais cerca de 530 seriam técnicos afectados ao nível distrital e 1.500 novos Agentes de Acção Social. Por contrário, prevê-se uma gradual redução no número dos Permanentes (dos actuais 4.500 para pouco mais de 2.000 em 2019). Prevê-se que a despesa com salários no INAS se aumente na ordem do 110% em termos reais no período da ENSSB II, embora continue a representar uma pequena parte (menos de 3%) do orçamento total do INAS.

Na área dos **Serviços Polivalentes de Acção Social**, está prevista a instituição de 53 SIOAS em áreas urbanas, baseando as hipóteses de custos operacionais na experiência dos pilotos actualmente em curso em Maputo, Matola e Beira. Nas áreas rurais, pressupõe-se que os serviços polivalentes sejam coordenados pelo menos por 3 técnicos na Repartição de Mulher e Acção Social (MAS) dos SDSMAS. É também previsto de mobilizar um supervisor dos Serviços Polivalentes de Acção Social em cada Posto Administrativo e um Agente de Acção Social (de segundo tipo, distintos aos mencionados acima sob a responsabilidade do INAS) dedicado exclusivamente aos serviços sociais em cada localidade. Ao nível da comunidade, prevê-se também o reforço ou a constituição de Comités Comunitários de Protecção Social. O aumento dos recursos humanos ao nível distrital e sub-distrital que deriva deste modelo implica que seja necessário passar de uma estimativa actual de cerca de 300 técnicos nas Repartições Mulher e Acção Social dos SDSMAS para quase 2.000 técnicos, dos quais 400 ao nível dos postos administrativos, e 1.000 Agentes de Acção Social (de segundo tipo: para serviços sociais). No conjunto, a despesa com salários nesta área duplicaria em termos reais no período da ENSSB II.

A despesa com **investimento** representa 12% da despesa total, com uma aumento de 45% em ao longo do período da ENSSB II, menor das outras componentes devido ao grande esforço já em curso para modernizar os sistemas de gestão do INAS e o arranque do programa PASP. Prevê-se financiar ao longo do período da ENSSB II a formação inicial e contínua de todo o pessoal envolvido na implementação das transferências do INAS e os Serviços Polivalentes de Acção Social, a aquisição do equipamento necessário para o trabalho em terreno (meios de transporte, meios informáticos, etc.) e serviços técnicos para desenho de programas, melhora de sistemas de gestão, monitoria e avaliação. É importante anotar que são incluídos no orçamento da ENSSB II rubricas de investimentos que poderão ser financiados em parte por parceiros externos, alguns dos quais não seriam directamente contabilizados no OE.

---

<sup>2</sup> Não foi possível estimar a despesa com salários para os componentes da ENSSB II sob responsabilidade do MINEDH e do MISAU.

**Figura D. Composição económica da despesa (milhões de MT a preços de 2015)**

### Projeções a mais longo prazo

A análise da **sustentabilidade financeira** das acções previstas na ENSSB II, em relação a um horizonte de longo prazo (além do período da presente Estratégia) é fundamental, sobretudo para avaliar a viabilidade dos programas de transferências sociais do INAS, que deveriam alcançar a cobertura completa dos seus grupos alvos somente no quinquénio seguinte (2020-2024). Portanto, foram feitas projecções orçamentais de longo prazo, até 2024, para indicar o nível de financiamento “estrutural” que será requerido para implementar plenamente, em todo o território nacional e de maneira estável, o pacote de transferências sociais previsto na ENSSB II.

Globalmente, o sistema de transferências sociais do INAS alcançaria 3,3 milhões de beneficiários directos em 2024, contra quase 1 milhão previsto para 2019 e 460.000 já alcançados em 2014. O aumento de cobertura mais significativo está previsto para o Subsídio de Primeira Infância, que, passada a fase de testagem em pequena escala até 2019, seria expandida numa escala nacional para alcançar 1,4 milhões de beneficiários em 2024. Este aumento tão significativo no número de beneficiários dos programas do INAS irá requerer um nível de financiamento equivalente a 2,2% do PIB em 2024. Os programas com maior orçamento em 2024 seriam o Subsídio de Primeira Infância (0,92% do PIB) e o PSSB (0,79% do PIB). A estes custos devem ser adicionados custos equivalentes a aproximadamente 0,35% do PIB para as despesas com os outros componentes da segurança social básica (serviços sociais, acção social escolar e acção social saúde), para atingir um nível de despesa total em 2024 equivalente a 2,6% do PIB.

Nota-se que estas cifras fazem referência ao “cenário principal” utilizado na orçamentação da ENSSB II, baseada no aumento dos valores das principais transferências sociais a um nível equivalente a 2/3 da linha de pobreza (em comparação com cerca de 1/2 actualmente). Foram desenvolvidos também dois cenários alternativos (cenário baixo e cenário alto), baseados em pressupostos de valores menores e maiores para as transferências sociais, equivalentes respectivamente a cerca de 1/2 e 4/5 da linha de pobreza. Além dos valores das transferências do INAS, os outros parâmetros não mudam nos cenários alternativos.



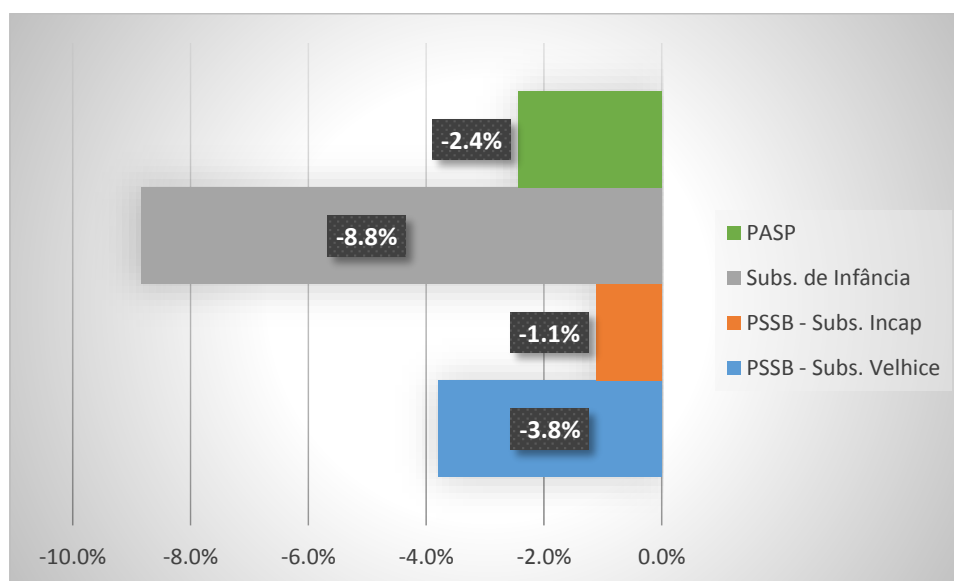
## Impactos e custo-eficácia

No caso das transferências sociais do INAS, foram calculados os impactos relativamente aos objectivos de redução da pobreza e da desigualdade. Estes impactos são maiores nos cenários baseados em valores de transferências mais elevados e aumentam com a expansão da cobertura populacional, atingindo níveis de impacto muito significativos com a cobertura completa em 2024. Ao custo de cerca de 2,2% do PIB, as transferências sociais deveriam contribuir para uma redução da incidência de pobreza de mais de 7,5%, uma redução da profundidade de pobreza de quase 16% e uma redução do índice de Gini de 5%.

Na base das metas de cobertura populacional estabelecidas na ENSSB II para o período 2015-2019, preveem-se impactos preliminares na redução da incidência de pobreza (-2%) e da profundidade da pobreza (-4.5%) ao nível nacional.

Estas cifras indicam que os programas contemplados na ENSSB II mostram níveis elevadas de custo-eficácia em relação aos objectivos nacionais de política, sobretudo num horizonte de 10 anos, que permite uma expansão progressiva para atingir a cobertura completa dos grupos alvos até 2024.

**Figura E. Impacto estimado das transferências sociais do INAS na redução da profundidade da pobreza (2024)**



## Conclusões

Globalmente, a Estratégia requer um ritmo de crescimento na despesa com a segurança social básica equivalente a aproximadamente 0,1 pontos do PIB por ano, para atingir um nível de despesa equivalente a 1,3% do PIB em 2019. Embora este ritmo de crescimento da despesa total possa parecer ambicioso, é semelhante ao ritmo de crescimento da despesa com a segurança social básica em relação ao PIB no período da Estratégia anterior (2010-2014). Ademais, é importante lembrar que este crescimento partiu de uma base muito baixa e que, mesmo com os aumentos orçamentais planificados na ENSSB II, a despesa permanecerá abaixo das médias africanas de 1,7% do PIB e de 4,4% da despesa governamental total, calculadas pelo Banco Mundial.

No período quinquenal que se segue à ENSSB II, de 2020 a 2024, a adicional expansão prevista na implementação dos programas, em particular do novo Subsídio de Primeira Infância, deveria levar a despesa com a segurança social básica a cerca de 2,6% do PIB em 2024. Nessa altura, Moçambique estará a um nível de financiamento comparável aos países de África Austral com os sistemas de protecção social não contributiva mais avançados no continente (por exemplo, Suazilândia, África do Sul, Botsuana, Maurícias e Lesoto, que consagram níveis de despesa entre 2,1 e 4,6% do PIB à protecção social não contributiva). Nota-se que o período de 2020 a 2024 deveria coincidir com o período previsto de expansão de espaço fiscal ligado ao início da produção do gás.

Em termos da composição da despesa, a análise mostrou a preponderância das transferências sociais. Cerca de 62% do total da despesa ao longo do período da ENSSB II é destinada às transferências. Esta componente da despesa irá crescer por volta dos 125% em termos reais no período de 2015 a 2019, devido à melhoria das taxas de cobertura dos grupos alvos dos programas e aos aumentos previstos nos valores dos subsídios dos principais programas. Incluindo também os custos administrativos e os investimentos ligados aos programas de transferências sociais, o INAS em si só representará quase 80% da despesa total, em 2019, embora prevendo também aumentos importantes da despesa ao nível do MGCAS, das DPMAS e dos SDSMAS, para a criação e o funcionamento dos Serviços Polivalentes de Acção Social, e da despesa com o PRONAE na área da Acção Social Escolar.

O aumento do peso orçamental das transferências sociais do INAS justifica-se amplamente pela importância da contribuição destas para a redução da pobreza e da desigualdade. Prevêem-se, até 2019 impactos preliminares mas já significativos ao nível nacional sobre a incidência da pobreza (uma redução de 2%) e sobre a profundidade da pobreza (uma redução de quase 4,5%). Os impactos directos sobre as condições de vida dos próprios beneficiários são ainda mais importantes, com reduções de 21 a 31% na profundidade da pobreza dos beneficiários, segundo os programas.

Depois do alcance da cobertura completa dos programas (salvo no caso do PASP), até 2024, os impactos sobre a pobreza e a desigualdade tornam-se realmente impressionantes, devido sobretudo à expansão do Subsídio de Primeira Infância. As transferências sociais do INAS contribuirão para uma redução da incidência da pobreza de mais de 7,5%, da profundidade da pobreza de quase 16% e do índice de Gini de 5%, ao nível da população nacional.

Em resumo, o crescimento da despesa com a segurança social básica, a um nível (relativamente ao PIB) comparável aos países com os melhores sistemas de protecção social na África Austral, e com um forte peso dado à despesa com as transferências sociais, representa incontestavelmente uma boa utilização dos recursos públicos. Através do mecanismo de redistribuição inerente às transferências contempladas, o crescimento previsto na despesa contribuirá de maneira clara e significativa para o **alcance das prioridades políticas de redução da pobreza e da desigualdade**.

## Índice

Sumário Executivo	i	
Lista de tabelas e figuras	x	
Siglas e acrónimos	xii	
1	Introdução	13
1.1	Contexto	13
1.2	Metodologia	13
2	Visão geral dos custos da ENSSB II	17
2.2	Cenários alternativos para comparação	21
3	Orçamento para as acções sob a responsabilidade do INAS	25
3.2	Desenho e implementação dos programas do INAS – Parâmetros utilizados na orçamentação	26
3.3	INAS - Despesa com transferências directas	32
3.4	INAS - Recursos humanos	36
3.5	INAS - Outros custos operacionais	39
3.6	INAS - Despesa de investimento	40
4	Orçamento para acções sob a responsabilidade do MGCAS, das DPMAS e dos SDSMAS: Serviços Polivalentes de Acção Social	44
4.2	MGCAS e DPMAS	46
4.3	Serviços Polivalentes de Acção Social	46
5	Orçamento para programas sob a responsabilidade do MINEDH e do MISAU	53
6	Projecção de custos no médio prazo (até 2024)	56
7	Análise dos impactos e do custo-eficácia da ENSSB II	60
8	Conclusões	65
Anexo 1	Informação adicional	67

## Lista de tabelas e figuras

Tabela 1.1	Pacote de Programas do INAS propostos na ENSSB II	14
Tabela 1.2	Cenário macroeconómico - projecções utilizadas	15
Tabela 2.1	Custo total da ENSSB II por categorias de despesa	18
Tabela 2.2	Custo total da ENSSB II por instituição	20
Tabela 2.3	Custo total da ENSSB II por categorias de despesa – Cenário baixo	22
Tabela 2.4	Custo total da ENSSB II por categorias de despesa – Cenário alto	23
Tabela 3.1	INAS – Orçamento total por categorias de despesa	25
Tabela 3.2	Tamanho estimado dos grupos alvo das transferências do INAS (em 2019)	27
Tabela 3.3	Metas de cobertura dos grupos alvo das transferências do INAS (em 2019)	29
Tabela 3.4	Metas de cobertura: ano por ano	31
Tabela 3.5	Valor dos subsídios dos programas do INAS	32
Tabela 3.6	Valores mensais nominais previstos para alguns subsídios do INAS	32
Tabela 3.9	INAS – Custos totais com salários	38
Tabela 3.10	INAS – Despesa total com bens e serviços	40
Tabela 3.11	INAS – Despesa de investimento	41
Tabela 3.12	Despesa para principais serviços técnicos para o INAS (milhões de dólares)	42
Tabela 4.1	MGCAS, DPMAS e Serviços Polivalentes de Acção Social – Custos totais	45
Tabela 4.2	MGCAS e DPMAS – Custos totais	46
Tabela 4.3	Serviços Polivalentes de Acção Social – Custos totais	47
Tabela 4.4	Serviços Polivalentes de Acção Social – Modelo rural, custos totais	50
Tabela 4.5	Serviços Polivalentes de Acção Social – Modelo urbano, custos totais	52
Tabela 5.1	Despesa com Acção Social Escolar e Acção Social Saúde	54
Tabela 6.1	Cobertura e custo dos programas de INAS em 2024 (incluindo custos operacionais directos)	57
Tabela A.1	Despesa para serviços técnicos (2015-2019)	67
Tabela A.2	PASD Apoio Multiforme – Valor e distribuição de beneficiários por tipologia de apoio	68
Figura A.	Custo total da ENSSB II	ii
Figura B.	Despesa com transferências do INAS por programa, incluindo custos administrativos directos (em % do PIB)	iii
Figura C.	Peso relativo das diferentes instituições no orçamento da ENSSB II (em 2019, em % do PIB)	iv
Figura D.	Composição económica da despesa (milhões de MT a preços de 2015)	vi
Figura E.	Impacto estimado das transferências sociais do INAS na redução da profundidade da pobreza (2024)	vii
Figura 2.1	Custo total da ENSSB II	17
Figura 2.2	Composição do orçamento total da ENSSB II (milhões de MT a preços de 2015)	19
Figura 2.3	Peso relativo das diferentes instituições no orçamento total da ENSSB II (em 2019)	20
Figura 2.4	Custo total da ENSSB II – Cenário baixo	21

Figura 2.5	Composição do orçamento total da ENSSB II – Cenário baixo (milhões de MT a preços de 2015)	22
Figura 2.6	Custo total da ENSSB II – Cenário alto	23
Figura 2.7	Composição do orçamento total da ENSSB II – Cenário alto (milhões de MT a preços de 2015)	24
Figura 3.1	Composição do orçamento do INAS por categorias de despesa (milhões de MT a preços de 2015)	26
Figura 3.2	Consumo mensal per capita (em MT a preços de 2014) por decil	27
Urbano	Rural	27
Figura 3.3	Beneficiários indirectos das transferências do INAS (2019): Crianças 0-17 (milhares)	30
Figura 3.4	Valor das transferências directas dos programas do INAS, excluindo custos administrativos (em % do PIB)	33
Figura 3.5	INAS - Recursos humanos	37
Figura 3.6	INAS - Transição entre Permanentes e Agentes de Acção Social	38
Figura 3.7	Percentagens dos orçamentos dos programas do INAS atribuídas aos custos operacionais directos	39
Figura 3.8	INAS – Requisitos de equipamento	42
Figura 3.9	INAS - Orçamento de investimento 2015 - 2019	43
Figura 4.1	MGCAS, DPMAS e Serviços Polivalentes de Acção Social – Composição da despesa total (milhões de MT a preços de 2015)	45
Figura 4.2	Serviços Polivalentes de Acção Social - Composição da despesa total ao nível distrital e sub-distrital (milhões de MT a preços de 2015)	47
Figura 4.3	Serviços Polivalentes de Acção Social – Despesa de investimento	48
Figura 4.4	Recursos humanos para os Serviços Polivalentes de Acção Social - Modelo rural	49
Figura 4.5	Comités comunitários	49
Figura 4.6	Distribuição da despesa (corrente e investimento) por nível de implementação	50
Figura 4.7	Custo do estabelecimento e operação de um SIOAS (milhares de MT)	51
Figura 5.1	Despesa com Acção Social Escolar e Acção Social Saúde (em % do PIB)	54
Figura 6.1	Projecções da cobertura dos programas do INAS, 2014-2024 (beneficiários directos)	57
Figura 6.2	Repartição das crianças beneficiárias indirectas por programas do INAS (crianças de 0 a 17 anos de idade, em 2024)	58
Figura 6.3	Projecções da despesa com os programas do INAS até 2019 e 2024 (em percentagem do PIB, incluindo custos operacionais directos)	59
Figura 7.1	Impacto sobre a profundidade da pobreza ao nível nacional (2024)	62
Figura 7.2	Índice de custo-eficácia (despesa em percentagem do PIB necessária para alcançar 1 ponto de redução na profundidade da pobreza, em 2024)	62
Figura 7.3	Impacto sobre a profundidade da pobreza ao nível nacional (2019)	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Figura 7.4	Impactos directos sobre os beneficiários dos programas: redução da profundidade da pobreza (2019)	64
Figura 8.1	Despesa com a protecção social não contributiva em % do PIB nos países africanos (anos diferentes segundo os países)	65

## Siglas e acrónimos

AF	Agregado familiar
DPMAS	Direcção Provincial da Mulher e Acção Social
ENSSB	Estratégia Nacional de Segurança Social Básica
FEC	Ferramenta para a Estimação das Capacidades
IOF	Inquérito ao Orçamento Familiar
INAS	Instituto Nacional de Acção Social
LOE	Lei do Orçamento do Estado
MGCAS	Ministério do Género, Criança e Acção Social
MINEDH	Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano
MISAU	Ministério da Saúde
MT	Metical
OE	Orçamento do Estado
OPM	Oxford Policy Management
PASD	Programa Apoio Social Directo
PASP	Programa Acção Social Productiva
PES	Plano Económico e Social
PIB	Produto interno bruto
PMT	<i>Proxy means test</i>
PQG	Programa Quinquenal do Governo
PRONAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PSSB	Programa Subsídio Social Básico
SDSMAS	Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social
SIOAS	Serviços de Informação, Orientação e Acompanhamento Social
US	Unidades sociais

# 1 Introdução

## 1.1 Contexto

Este documento apresenta os resultados da orçamentação completa da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica para o período 2015-2019 (ENSSB II). A ENSSB II define as acções estratégicas necessárias para o reforço do sistema de protecção social não contributiva a serem implementadas no âmbito do novo Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2015-2019. As metas estabelecidas na ENSSB II confirmam a tendência positiva de consolidação dos programas de segurança social básica já alcançada no período da ENSSB I, de 2010 a 2014.

A ENSSB II prevê o reforço da protecção social não contributiva (ou segurança social básica) em diferentes áreas:<sup>3</sup>

- O aumento significativo da cobertura populacional e do valor das transferências sociais geridas pelo INAS, que será realizado através da reformulação e expansão dos programas existentes: o aumento da abrangência e do impacto do principal programa actual, o PSSB, com a introdução de um subsídio para idosos e um subsídio para pessoas com deficiências e doenças crónicas; a eliminação de vários subsídios em espécie (no âmbito do PASD) que serão substituídos pela introdução de transferências monetárias para crianças, em particular um subsídio de primeira infância, para a luta contra a desnutrição crónica; e o reforço do programa de trabalhos públicos com elevada intensidade de mão-de-obra (PASP);
- O estabelecimento de um eixo de acção dedicado especificamente ao reforço dos serviços de acção social, nomeadamente pela instituição de Serviços Polivalentes de Acção Social, sob a responsabilidade dos Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS), para a prestação de serviços preventivos e reactivos junto às comunidades, enquanto que o INAS ficará responsável pelos serviços institucionalizados através das Unidades Sociais;
- A contribuição do MISAU e do MINEDH com programas específicos na área da Acção Social Saúde e Acção Social Escolar para facilitar o acesso das camadas mais vulneráveis da população aos serviços sociais básicos;
- O reforço das capacidades institucionais, humanas, físicas, técnicas e financeiras para viabilizar a expansão e as reformas previstas, em particular para aproximar os serviços aos beneficiários, melhorar a qualidade na prestação de serviços e aumentar a custo-eficácia do sistema.

Uma das questões críticas em relação a operacionalização da ENSSB II tem a ver com os custos de implementação das acções previstas. A protecção social não-contributiva beneficiou de aumentos significativos nas alocações orçamentais no período da estratégia anterior (2010-2014), como mostra particularmente o crescimento da despesa com os programas de transferências sociais geridos pelo INAS, que passou de 0,21% do PIB em 2011 para 0,58% em 2015. Registou-se também uma forte diminuição da dependência do sector do financiamento de parceiros externos. No entanto, a expansão da protecção social não contributiva prevista na ENSSB II exige um esforço financeiro importante para assegurar a implementação efectiva das acções planificadas e a sustentabilidade delas a longo prazo.

## 1.2 Metodologia

O custeamento da ENSSB I foi realizado de forma parcial, concentrando-se exclusivamente sobre a despesa corrente com os programas de transferências sociais do INAS. Devido à maior atenção

---

<sup>3</sup> Os detalhes das acções planificadas no âmbito da ENSSB II podem ser apreciados no documento da Estratégia.



dada aos outros componentes da segurança social básica na nova Estratégia – por exemplo os serviços de acção social - e à forte ênfase nas reformas institucionais, no desenvolvimento das capacidades e no reforço dos sistema de gestão, foi considerado necessário realizar neste caso um exercício de orçamentação mais completo. Por isso, o documento apresenta as estimativas do custo global da implementação das acções previstas na ENSSB II, de carácter programático o de reforço institucional. A orçamentação foi realizada para todas as instituições envolvidas na operacionalização da ENSSB II (MGCAS, INAS, MISAU, MINEDH e Governos Provinciais e Distritais).

Para além da classificação orçamental administrativa e de acordo com as melhores práticas internacionais, o orçamento foi construído na base das quatro rubricas da classificação económica: transferências, salários, bens e serviços, e investimento.

- A rubrica de **transferências** indica o valor dos benefícios ou subsídios (seja em dinheiro ou em espécie) a serem entregues directamente aos beneficiários dos diferentes programas. Isto é calculado na base das metas de cobertura dos grupos alvo, dos custos unitários (em particular para os valores das próprias transferências) e a frequência dos diferentes tipos de subsídios contemplados na ENSSB II. As metas de cobertura foram estabelecidas na base dos parâmetros de elegibilidade e focalização definidos na ENSSB II, tendo em consideração a evolução do quadro demográfico no período considerado. Para o INAS, foram incluídos os quatro programas de transferências sociais previstas na ENSSB II, assim como as Unidades Sociais (0 1.1).

**Tabela 1.1 Pacote de Programas do INAS propostos na ENSSB II**

Programa	Categorias Alvo
1) Programa Subsídio Social Básico (PSSB)	Idosos maiores de 60 anos (Subsídio de velhice) Adultos em idade activa (menores de 60 anos) e crianças 0-17 com deficiência ou doença crónica degenerativa (Subsídio de incapacidade)
2) Programa Apoio Social Directo – Apoio Multiforme (PASD)	Varias categorias de pessoas e agregados familiares que sofrem de choques individuais: pessoas com deficiências precisando de meios de compensação; pessoas ou famílias extremamente vulneráveis precisando do pagamento de custos de transporte e despesas funerárias, kits alimentares, material escolar, ou materiais para a construção de casas; mulheres com partos gémeos ou trigémeos precisando de enxovais; crianças recém nascidas que precisam de substitutos de leite materno em situações de urgência quando a mãe não pode amamentar
3) Subsídio para Crianças	Crianças 0-2 (Subsídio de primeira infância) Crianças 0-17 chefes de AF (Subsídio de apoio a crianças chefes de família) COV em processo formal de acolhimento (Subsídio de apoio ao atendimento alternativo da criança)
4) Programa Acção Social Productiva (PASP)	AF com capacidade para o trabalho
5) Unidades Sociais	Crianças, idosos e pessoas com deficiência muito vulneráveis precisando de serviços sociais institucionais

- A rubrica de **salários** indica o custo do pessoal necessário nas diferentes instituições e aos diferentes níveis (Central, Provincial, Distrital e Comunitário) para assegurar o funcionamento dos programas. As necessidades de pessoal foram definidas na base de modelos e hipóteses sobre a capacidade em termos de recursos humanos necessária para alcançar as metas de cobertura estabelecidas para cada programa. No caso das transferências do INAS foi possível



realizar estimativas bastante sofisticadas através de um modelo de simulação especificamente desenhado para esta instituição. No caso dos serviços sociais, devido à falta de projecções confiáveis sobre o volume de serviços, foram determinados padrões mínimos de recursos humanos para cada nível de operação dos serviços. Em outros casos (MINEDH e MISAU), os custos dos salários foram omitidos, por falta de informação.

- A rubrica de **bens e serviços** inclui todas as despesas correntes (além da despesa com pessoal) necessárias para assegurar o funcionamento do sistema e dos seus programas. Uma parte destas despesas está associada com o “funcionamento interno” das instituições. Estas despesas foram projectadas no futuro na base dos níveis de despesas actuais e assumindo uma proporcionalidade com o aumento de pessoal.<sup>4</sup> A maior parte das despesas com bens e serviços está ligada directamente à implementação dos programas e são geralmente definidas como “custos de operação”. Neste caso, as despesas foram definidas de maneira proporcional ao custo previsto das transferências directas de cada programa, na base de parâmetros utilizados anteriormente ou de padrões internacionais.<sup>5</sup> No caso dos serviços sociais, foi definido um pacote mínimo de recursos por trabalhador, para viabilizar as actividades dos trabalhadores sociais.
- Finalmente há uma rubrica para despesas de **investimento**, que inclui os custos de desenvolvimento da infraestrutura em termos de recursos humanos, técnicos e físicos necessários para o funcionamento do sistema. No caso das transferências do INAS, alguns dos requisitos físicos (veículos, computadores, etc.) foram definidos na base do modelo de simulação de capacidades mencionado acima. No caso dos serviços sociais, foi estabelecido um pacote mínimo de equipamento por trabalhador social. Foram também incluídas estimativas específicas para as acções pontuais de investimento previstas na ENSSB II - treinamento e capacitação do pessoal, impressão de fichas e material, campanhas de comunicação e serviços técnicos em várias áreas (desenho técnico de programas, sistemas de gestão de informação, avaliações externas, etc.) – que poderão ser em parte financiadas por parceiros externos.<sup>6</sup>

As estimativas de custos obtidas desta forma devem ser consideradas em relação as previsões macroeconómicas para analisar a sustentabilidade financeira do pacote de acções propostas na ENSSB II. As projecções sobre o valor do produto interno bruto (PIB) e da despesa total do Governo para o período de análise foram produzidas pelo FMI (Tabela 1.2), e preveem um crescimento médio do PIB de pouco menos de 6% por ano e um rácio da despesa governamental ao PIB de cerca de 35% ao longo do período.

**Tabela 1.2 Cenário macroeconómico - projecções utilizadas**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PIB (Milhões de MT a preços correntes)	589.320	672.730	765.814	873.396	992.401	1.130.975
Despesa Governamental Total (Milhões de MT a preços correntes)	214.512	242.183	269.567	299.575	333.447	387.824
DGT/PIB	36,40%	36,00%	35,20%	34,30%	33,60%	34,29%
Inflação	5,0%	5,6%	5,6%	5,6%	5,6%	5,6%

Fonte: FMI

Um elemento de particular importância na ENSSB II é que, além de definir metas concretas para o período 2015-2019, o documento apresenta também uma visão das principais linhas de evolução

<sup>4</sup> De novo, no caso do MINEDH e do MISAU, não foi possível determinar os custos de “funcionamento interno” relativo às acções previstas na ENSSB II, e portanto esta componente foi omitida.

<sup>5</sup> No caso dos programas do MINEDH e do MISAU, somente foi possível desagregar os custos de transferências directas e os custos administrativos por programas na base de pressupostos não verificados.

<sup>6</sup> No caso do MINEDH e do MISAU, não foi possível determinar um orçamento de investimento completo.

da segurança social básica num cenário de mais longo prazo, fixando, particularmente para as transferências sociais, objectivos de cobertura dos grupos alvo também para o período da Estratégia seguinte (2020-2024). Isto permite fazer alguma análise das implicações financeiras do modelo de segurança social básica proposto na ENSSB II, nomeadamente em relação ao custo do novo pacote de transferências sociais num cenário de cobertura completa de todos os grupos alvo até 2024. Este nível de despesa a longo prazo representa um marco de referência fundamental, devido a que no período da ENSSB II alguns programas estarão ainda numa fase de testagem em pequena escala.

Para completar os elementos de análise da sustentabilidade das acções previstas na ENSSB II, foram também acrescentadas algumas considerações sobre o custo-eficácia das transferências sociais geridas pelo INAS. Em particular, foi possível simular os impactos do pacote de transferências sociais proposto na ENSSB II sobre a pobreza e a desigualdade, tanto em relação a população geral, como em relação aos próprios beneficiários directos.

As projecções de custos são apresentadas num cenário de base (ou “cenário principal”) que reflecte as opções programáticas e as reformas institucionais incluídas na ENSSB II. Somente em relação a alguns programas de transferências geridos pelo INAS, em particular no caso do PSSB e do Subsídio de Primeira Infância, foi considerado útil apresentar cenários alternativos. Estes cenários alternativos variam do cenário principal apenas nos seus pressupostos sobre o valor das transferências.

- O **cenário principal** está construído na base do compromisso na ENSSB II de aumento no valor do subsídio do PSSB para 2/3 da linha de pobreza até 2019 e de alinhamento do Subsídio de Primeira Infância para este valor.
- Um cenário alternativo, denominado **cenário baixo**, foi estabelecido para visualizar as implicações de aplicar o valor médio actual do PSSB (cerca de 1/2 da linha de pobreza), ajustado pela inflação, para ambos os programas, em vez de realizar o aumento previsto no cenário principal.
- Num terceiro cenário, denominado **cenário alto**, foi simulado um aumento em termos reais mais agressivo do que o aumento previsto na ENSSB II, alcançando 4/5 da linha de pobreza em 2019.

Devida à elevada cobertura populacional dos dois programas considerados nestes cenários, sobretudo no período de 2020-2024 no caso do Subsídio de Primeira Infância, as implicações destas modificações no valor dos subsídios sobre os custos totais são relativamente elevadas. Por contraste, as diferenças são também marcadas em termos de impacto, já que o aumento no valor das transferências aumenta os efeitos de redução da pobreza e da desigualdade. A inclusão do cenário alto é motivado por este impacto reforçado.

O resto do documento está organizado da maneira seguinte. O Capítulo 2 apresenta uma visão geral dos custos da ENSSB II. Os Capítulos 3-5 analisam os custos de maneira mais detalhada por cada instituição envolvida na Estratégia (INAS no Capítulo 3, MGCAS e Governos Provinciais e Distritais no Capítulo 4, e MINEDH e MISAU no Capítulo 5). As projecções de custos a mais longo prazo, até 2024, encontram-se no Capítulo 6. Segue-se, no Capítulo 7, uma análise do impacto e do custo-eficácia dos programas de transferências sociais contemplados na Estratégia. Finalmente, o Capítulo 8 tira as principais conclusões da análise nos capítulos anteriores.

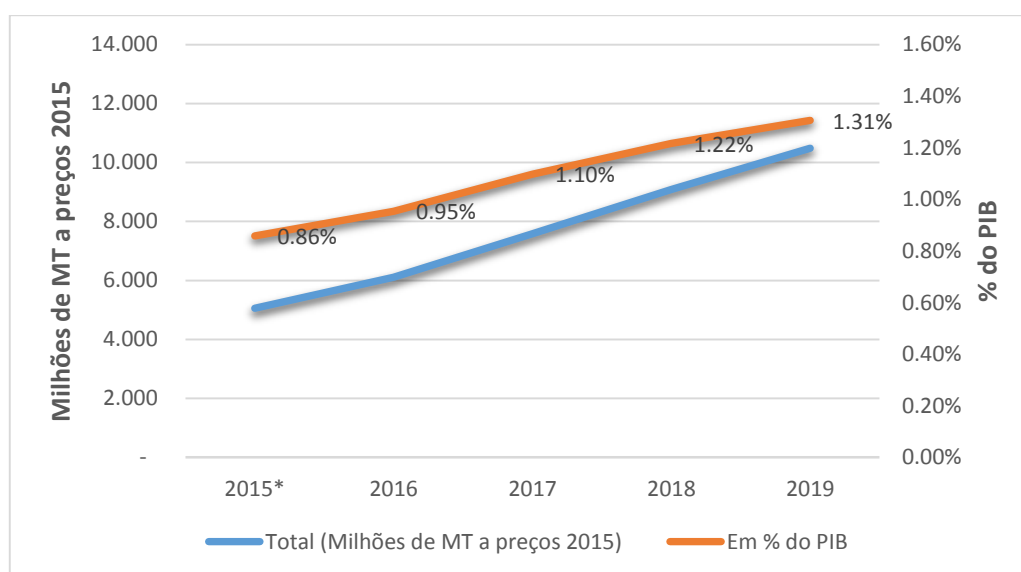
## 2 Visão geral dos custos da ENSSB II

Esta secção apresenta as estimativas gerais do custo de implementação das acções incluídas na ENSSB II. Foram tomadas em conta as rubricas de despesa corrente e de investimento necessárias para implementar os programas e as reformas institucionais previstas nos diferentes eixos da ENSSB II. As hipóteses utilizadas para estimar os custos são apresentadas de maneira mais detalhada nos capítulos ulteriores.

No nível global, estima-se um aumento em termos reais da despesa total com a segurança social básica<sup>7</sup> na ordem de 90%, passando dos 5.000 milhões de MT (130 milhões de dólares) em 2015 para pouco mais do duplo no final do período da ENSSB II, em 2019 (10.400 milhões de MT, ou 270 milhões de dólares). No entanto, devido às altas taxas de crescimento da economia previstas no período da Estratégia (em média 5,9% por ano), o aumento será menor em relação ao PIB ou à despesa total do Governo. O peso global da despesa com a segurança social básica passaria de 0,9% para 1,3% do PIB e de 2,4% para 3,9% da despesa do Governo (Figura 2.1 e Tabela 2.2).

Estas projecções referem-se ao conjunto total da despesa prevista para a segurança social básica, incluindo os programas de transferências sociais, os serviços sociais e as intervenções na área da acção social saúde e acção social escolar.

**Figura 2.1 Custo total da ENSSB II**



Prevê-se um aumento gradual da despesa ao longo do período de implementação da ENSSB II. Para o ano de 2015, o nível de despesa foi determinado com base nas alocações previstas na LOE 2015 já aprovada. Ao valor previsto no Orçamento do Estado de 2015 foram acrescentadas algumas despesas financiadas pela assistência técnica de parceiros internacionais y não contabilizadas no OE (off Conta Única do Tesouro), que correspondem a cerca de 300 milhões de MT (particularmente no que se refere ao processo de desenvolvimento do novo Sistema de Gestão de Informação e ao recadastramento dos actuais beneficiários dos programas do INAS).

<sup>7</sup> Entende-se como despesa do Subsistema de Segurança Social Básica não só as despesas do MGCAS e do INAS, mas também aquelas do MINEDH, do MISAU e dos Governos Provinciais e Distritais que contribuem para a implementação da ENSSB II.

A introdução das principais mudanças previstas na ENSSB II deveria começar a partir do ano de 2016, o que explica o aumento significativo da despesa neste ano. O crescimento da despesa previsto ao longo do período de implementação da ENSSB II supõe uma continuação, a mais ou menos o mesmo ritmo, da tendência de crescimento na despesa com a segurança social básica vista nos últimos anos, particularmente a partir do ano 2011.<sup>8</sup>

**Tabela 2.1 Custo total da ENSSB II por categorias de despesa**

Milhares de MT (a preços de 2015)	2015*	2016	2017	2018	2019
Transferências	3.102.592	3.515.533	4.622.674	5.781.810	6.713.844
Em % do PIB	0,53%	0,55%	0,67%	0,78%	0,84%
Em % da despesa governamental total	1,45%	1,52%	1,90%	2,26%	2,49%
Despesa para Operação: Bens e Serviços	997.026	1.119.240	1.467.686	1.792.683	2.095.862
Em % do PIB	0,17%	0,17%	0,21%	0,24%	0,26%
Em % da despesa governamental total	0,46%	0,49%	0,60%	0,70%	0,78%
Despesa para Operação: Salários	306.965	451.553	547.525	643.929	740.333
Em % do PIB	0,05%	0,07%	0,08%	0,09%	0,09%
Em % da despesa governamental total	0,14%	0,20%	0,23%	0,25%	0,27%
Investimento	650.279	1.026.932	945.376	860.109	934.405
Em % do PIB	0,11%	0,16%	0,14%	0,12%	0,12%
Em % da despesa governamental total	0,30%	0,45%	0,39%	0,34%	0,35%
<b>TOTAL</b>	<b>5.056.862</b>	<b>6.113.258</b>	<b>7.583.261</b>	<b>9.078.531</b>	<b>10.484.444</b>
<b>Em % do PIB</b>	<b>0,86%</b>	<b>0,95%</b>	<b>1,10%</b>	<b>1,22%</b>	<b>1,31%</b>
<b>Em % da despesa governamental total</b>	<b>2,36%</b>	<b>2,65%</b>	<b>3,12%</b>	<b>3,55%</b>	<b>3,89%</b>

A maior parte do orçamento total previsto seria atribuído directamente aos beneficiários dos vários programas de protecção social básica na forma de transferências directas - monetárias ou em espécie - representando a volta dos 70% do total das despesas com a segurança social básica ao longo do período de vigência da ENSSB II.<sup>9</sup> O conjunto de despesas com bens e serviços, salários e investimento tende a diminuir, em percentagem da despesa total, apesar dos aumentos absolutos nestas rubricas com a excepção da despesa de investimento (ver Figura 2.1).

Prevê-se que a despesa com salários e com bens e serviços duplique no período da ENSSB II, aumentando em termos reais respectivamente na ordem de 140% e de 110% entre 2015 e 2019, para responder ao aumento de capacidade necessária para operar um sistema de transferências e serviços numa escala maior. Contudo, o aumento nestas rubricas de despesa será compensando pelo aumento das alocações previstas para transferências directas (125% de crescimento real entre

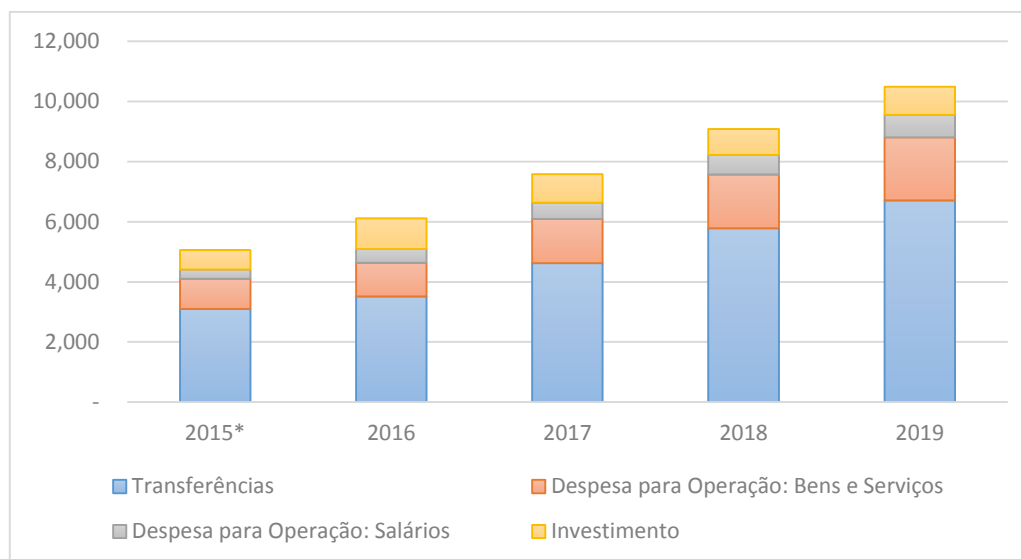
<sup>8</sup> O orçamento total do INAS passou 915 milhões em 2011 para 3,540 em 2014. O orçamento total de MGCAS passou de 310 milhões em 2012 para 400 em 2014.

<sup>9</sup> Cabe anotar que, a diferença das unidades sociais, os serviços polivalentes de acção social não foram contabilizados como transferências directas.

2015 e 2019), associado com o aumento do número de beneficiários e o aumento do valor real das transferências.

Finalmente, estima-se um aumento da despesa de investimento, que passaria de 650 milhões de MT em 2015 a 935 milhões de MT em 2019, com um forte incremento em 2016 associado com as acções de reforço dos sistema e gestão das transferências de INAS e o estabelecimento dos serviços polivalentes de acção social.

**Figura 2.2 Composição do orçamento total da ENSSB II (milhões de MT a preços de 2015)**



Analisando o peso de cada instituição no orçamento total da Estratégia<sup>10</sup>, o INAS é o órgão com maior peso orçamental, requerendo quase 8.400 milhões de MT em 2019 para sustentar as acções previstas ao nível central e nas Delegações, o que significa um aumento em termos relativos de pouco menos de 0,35% do PIB ao longo do período.

O MINEDH irá requerer um nível de financiamento equivalente a 0,13% do PIB em 2019 para as iniciativas previstas na área da acção social escolar, com um aumento da despesa associado principalmente à expansão prevista do programa de alimentação escolar (PRONAE).

A despesa prevista para MGCAS/DPMAS/SDSMAS refere-se por uma parte à operação do ministério ao nível central e das DPMAS ao nível provincial. A partir de 2016 foram também calculados os custos de operação dos serviços polivalentes de acção social ao nível das comunidades, que operariam através dos SDSMAS. O peso orçamental total passaria de 0,07% do PIB em 2015<sup>11</sup> a 0,11% em 2019.

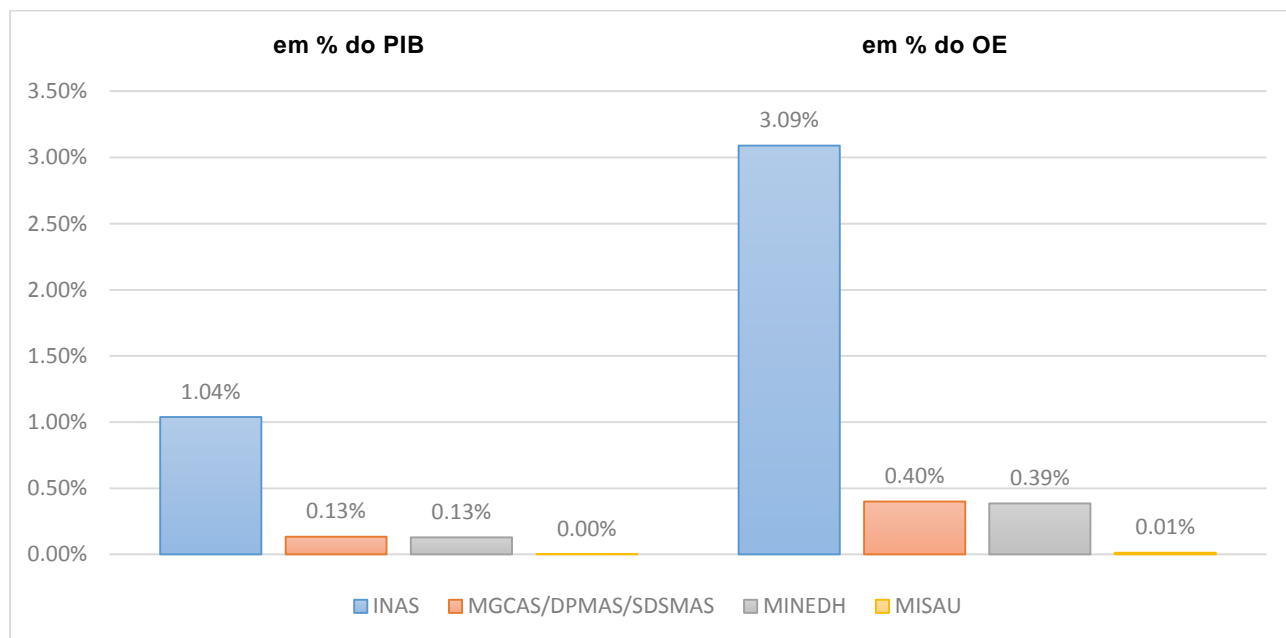
No caso das iniciativas na área da acção social saúde, não foi possível contabilizar a despesa associada à isenção do pagamento dos serviços de saúde para as pessoas pobres e vulneráveis e, portanto, os dados de despesa foram calculados exclusivamente com base na ampliação do programa de casas de espera para mães grávidas, que tem um peso orçamental limitado.

<sup>10</sup> MGCAS (mais DPMAS e SDSMAS), INAS, MINEDH e MISAU.

<sup>11</sup> Ver secções ulteriores para mais detalhe sobre as hipóteses utilizadas para estimar a despesa das repartições MAS nas SDSMAS em 2015.

**Tabela 2.2 Custo total da ENSSB II por instituição**

Milhares de MT (a preços de 2015)	2015*	2016	2017	2018	2019
MGCAS/DPMAS/SDSMAS	424.931	779.443	902.108	988.267	1.077.245
Em % do PIB	0,07%	0,12%	0,13%	0,13%	0,13%
Em % da despesa governamental total	0,20%	0,32%	0,33%	0,33%	0,32%
INAS	4.047.652	4.464.682	5.778.733	7.097.847	8.332.815
Em % do PIB	0,69%	0,70%	0,84%	0,95%	1,04%
Em % da despesa governamental total	1,89%	1,94%	2,38%	2,77%	3,09%
MINEDH	546.021	827.536	866.789	967.268	1.040.336
Em % do PIB	0,09%	0,13%	0,13%	0,13%	0,13%
Em % da despesa governamental total	0,25%	0,36%	0,36%	0,38%	0,39%
MISAU	38.259	41.596	35.631	25.149	34.048
Em % do PIB	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%
Em % da despesa governamental total	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%
<b>TOTAL</b>	<b>5.056.862</b>	<b>6.113.258</b>	<b>7.583.261</b>	<b>9.078.531</b>	<b>10.484.444</b>

**Figura 2.3 Peso relativo das diferentes instituições no orçamento total da ENSSB II (em 2019)**

## 2.1 Cenários alternativos para comparação

Para facilitar a tomada informada de decisões sobre os parâmetros dos programas e as suas implicações orçamentais, foram criados cenários alternativos baseados em modificações do valor das transferências a serem atribuídas aos beneficiários dos principais programas de transferências sociais do INAS. Os outros parâmetros das transferências sociais do INAS, assim como as características dos outros programas, não mudam nestes cenários alternativos.

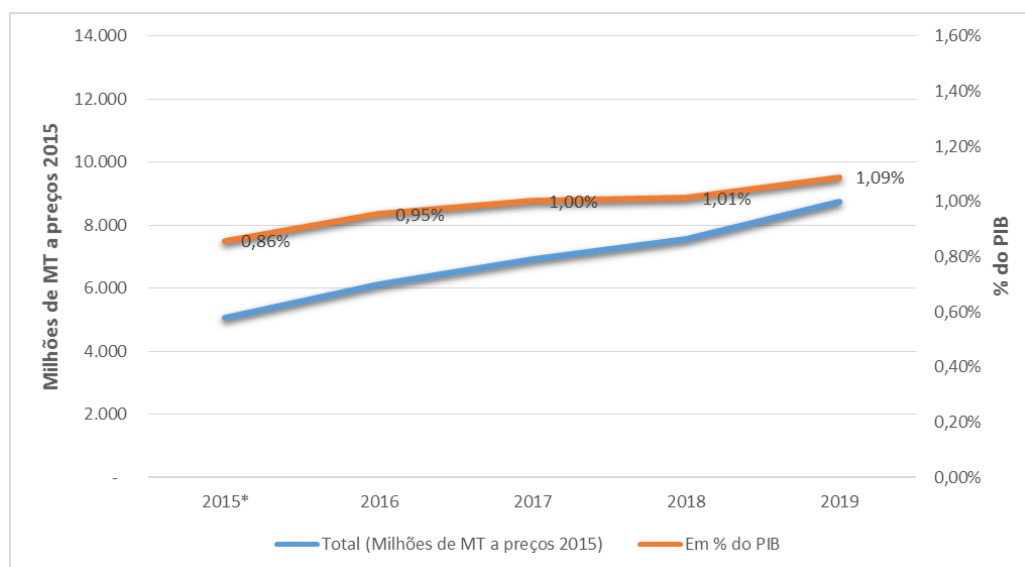
Como mencionado anteriormente, o componente principal da despesa para a implementação da ENSSB II é constituído pelos custos das transferências directas, a maior parte das quais são realizadas através dos programas de transferências sociais (monetárias ou em espécie) sob a responsabilidade do INAS. Além de um aumento significativo da cobertura destes programas, a ENSSB II prevê também um incremento no valor real dos subsídios, particularmente no caso do principal programa existente (o PSSB) e do novo Subsídio de Primeira Infância. Os cenários alternativos são baseados em alterações no valor dos subsídios nestes dois programas.

### 2.1.1 Cenário baixo

Neste cenário é pressuposto um aumento do valor das transferências do PSSB e do Subsídio de Primeira Infância que é menor daquele previsto no cenário principal, mas suficiente para manter o valor actual do PSSB ao longo do período para ambos os programas. Para os outros programas, mantêm-se os mesmos valores do que no cenário principal.

Este cenário não é desejável desde uma perspectiva de custo-eficácia: a análise realizada na fase de preparação da ENSSB II (ver Capítulo 7) e vários estudos anteriores comprovam que o actual valor dos subsídios é insuficiente para ter impactos adequados, apesar dos aumentos recentes. A implementação da ENSSB II neste cenário hipotético mudaria pouco o custo da segurança social básica em percentagem do PIB, relativamente ao seu nível actual, requerendo uma despesa equivalente a cerca de 1,1% do PIB ao longo do período (Figura 2.4), face aos 1,3% previsto no cenário principal.

**Figura 2.4 Custo total da ENSSB II – Cenário baixo**



Em termos reais, o aumento da despesa seria na ordem do 70% em lugar do 110% no cenário principal (Tabela 2.3). O aumento da despesa prevista para investimento e salários ficaria



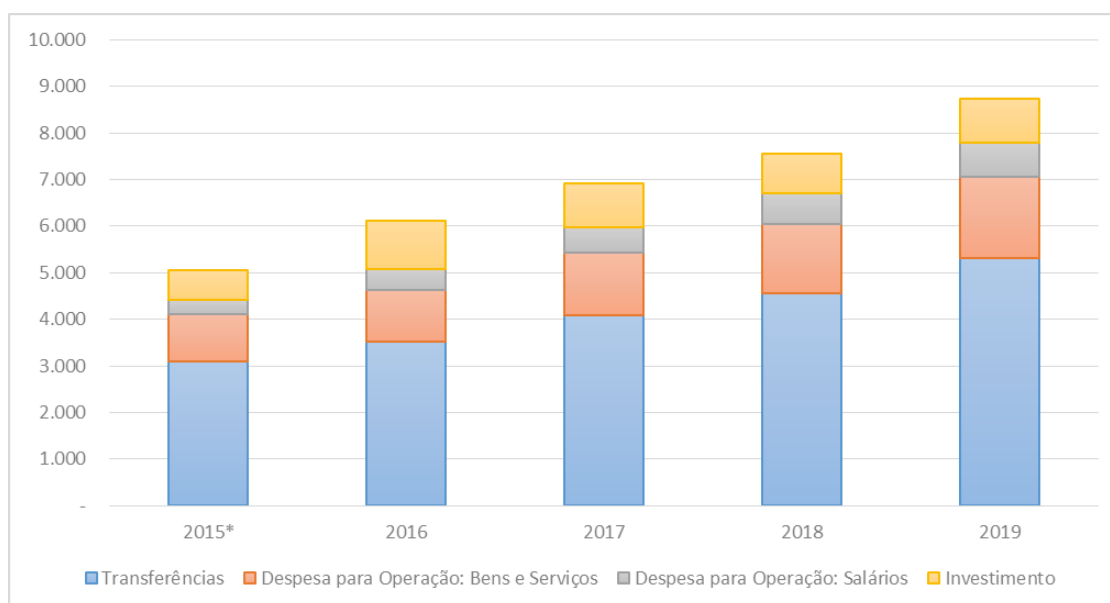
inalterado, prevendo-se os mesmos desafios em termos de criação de capacidade e sistemas para a gestão de programas. Contudo, seria menor o custo de operação por bens e serviços, uma parte significativa do qual é considerada proporcional ao valor das transferências directas.

**Tabela 2.3 Custo total da ENSSB II por categorias de despesa – Cenário baixo**

Milhares de MT (a preços de 2015)	2015*	2016	2017	2018	2019
Transferências	3.102.592	3.515.533	4.092.764	4.562.666	5.306.468
Despesa para Operação: Bens e Serviços	997.026	1.119.240	1.335.208	1.487.897	1.744.018
Despesa para Operação: Salários	306.965	451.553	547.525	643.929	740.333
Investimento	650.279	1.026.932	945.376	860.109	934.405
<b>TOTAL</b>	<b>5.056.862</b>	<b>6.113.258</b>	<b>6.920.873</b>	<b>7.554.602</b>	<b>8.725.224</b>
Em % do PIB	0,86%	0,95%	1,00%	1,01%	1,09%
Em % da despesa governamental total	2,36%	2,65%	2,85%	2,95%	3,24%

O rácio de custos administrativos seria mais alto que no cenário principal, devido ao facto de que a mesma máquina administrativa seria necessária para entregar transferências directas de menor valor (Figura 2.5). Desde a perspectiva do peso orçamental das diferentes instituições, a redução da despesa total corresponde a uma redução da despesa do INAS (75% do total), devido à redução da despesa com transferências. A contribuição das outras instituições ficaria inalterada.

**Figura 2.5 Composição do orçamento total da ENSSB II – Cenário baixo (milhões de MT a preços de 2015)**



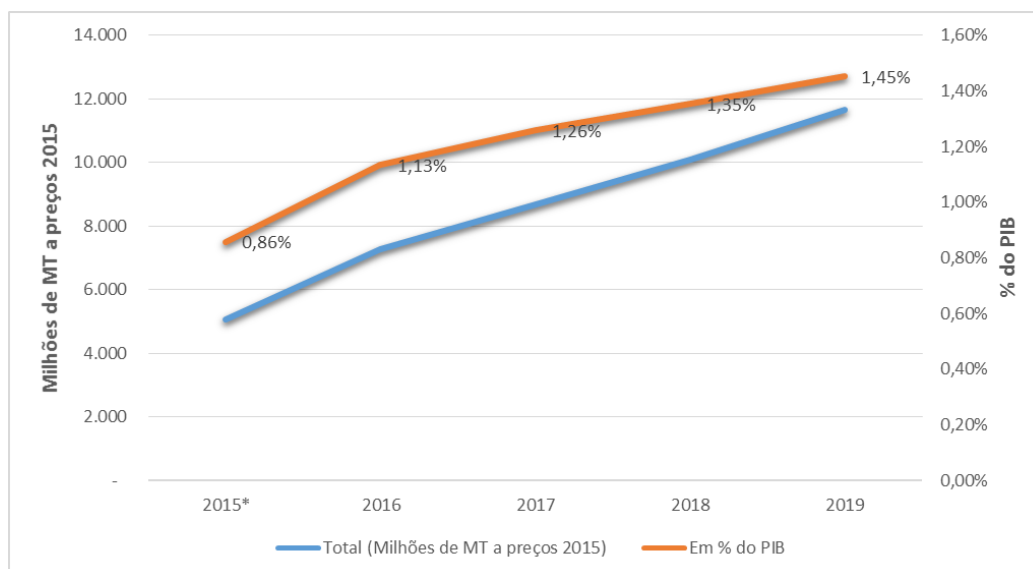
### 2.1.2 Cenário alto

Neste cenário foi considerado um aumento do valor das transferências do INAS a um nível maior do que no cenário principal. Pressupõe-se alcançar para o PSSB e o Subsídio de Primeira Infância



um valor de 4/5 da linha de pobreza em 2019, relativamente a 2/3 no cenário principal, com o objectivo de aumentar os impactos das transferências sobre o bem-estar dos agregados familiares beneficiários. Os valores das outras transferências ficariam inalterados.

**Figura 2.6 Custo total da ENSSB II – Cenário alto**



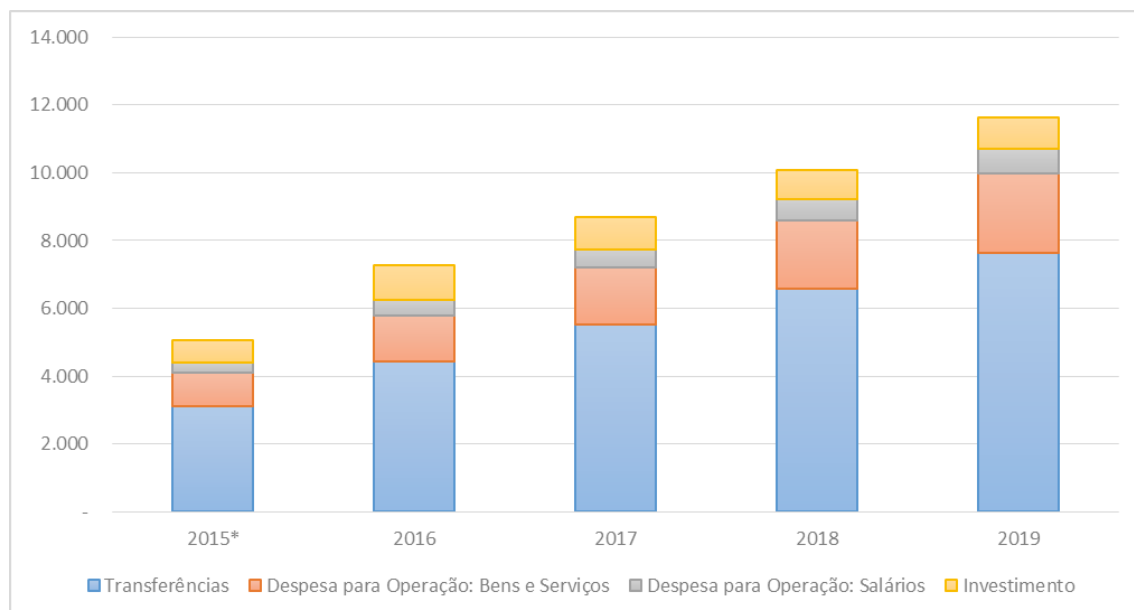
Em termos reais o aumento da despesa seria na ordem do 130% em vez de 110% no cenário principal (Tabela 2.4), requerendo um nível de despesa equivalente a 1,45% do PIB em 2019. O aumento da despesa prevista para investimento e salários ficaria inalterado, prevendo-se os mesmos desafios em termos de criação de capacidade e sistemas para a gestão de programas. Contudo, seria maior a despesa com bens e serviços, uma parte significativa do qual é considerada proporcional ao valor das transferências directas do INAS.

**Tabela 2.4 Custo total da ENSSB II por categorias de despesa – Cenário alto**

Milhares de MT (a preços de 2015)	2015*	2016	2017	2018	2019
Transferências	3.102.592	4.437.599	5.505.857	6.590.081	7.642.270
Despesa para Operação: Bens e Serviços	997.026	1.349.756	1.688.482	1.994.751	2.327.969
Despesa para Operação: Salários	306.965	451.553	547.525	643.929	740.333
Investimento	650.279	1.026.932	945.376	860.109	934.405
<b>TOTAL</b>	<b>5.056.862</b>	<b>7.265.840</b>	<b>8.687.240</b>	<b>10.088.870</b>	<b>11.644.976</b>
Em % do PIB	0,86%	1,13%	1,26%	1,35%	1,45%
Em % da despesa governamental total	2,36%	3,15%	3,57%	3,94%	4,32%

Neste cenário, seria possível entregar transferências de maior valor com a mesma máquina administrativa, diminuindo o rácio de custos administrativos ao total da despesa (Figura 2.7). O peso orçamental do INAS na despesa total aumentaria e a contribuição das outras instituições ficaria inalterada (em termos absolutos).

**Figura 2.7** Composição do orçamento total da ENSSB II – Cenário alto (milhões de MT a preços de 2015)



### 3 Orçamento para as acções sob a responsabilidade do INAS

Com base nas projecções de ampliação da cobertura e dos valores das transferências sociais geridas pelo INAS, assim como nas medidas de reforma previstas na ENSSB II, foi calculado o nível de despesa necessário para a implementação dos componentes da nova Estratégia sob a responsabilidade do INAS, segundo o cenário principal. As projecções incluem o custo das transferências directas, a despesa com a operação dos programas e a despesa de investimento. Ao nível geral, observa-se um aumento do orçamento do qual o INAS irá precisar até 2019, passando de 0,7% do PIB em 2015 a quase 1,05% em 2019 (Tabela 3.1). Isto supõe a continuação na tendência actual de crescimento das alocações orçamentais consignadas ao INAS para a implementação dos programas de transferências sociais.

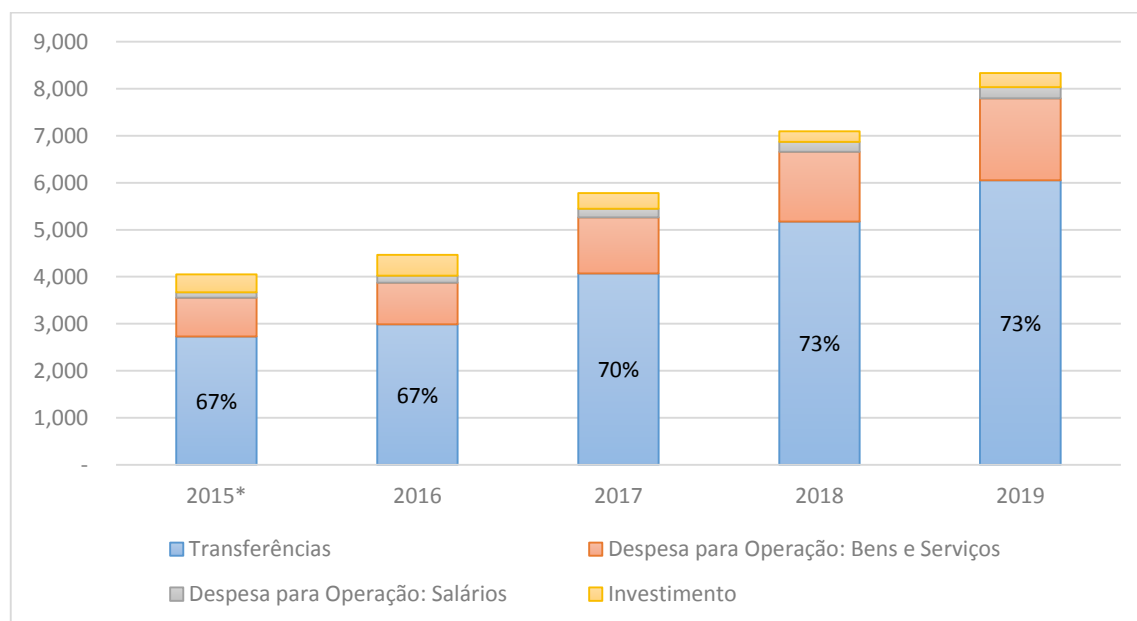
Este aumento da despesa é requerido principalmente para cobrir os custos das transferências sociais directas (120% em termos reais), devido ao forte compromisso na ENSSB II para a ampliação da cobertura e o aumento dos valores dos subsídios. A despesa operacional com bens e serviços aumentaria também, mas em menor grau (110% em termos reais). A despesa com salários aumentaria igualmente de forma significativa (110% em termos reais) para permitir o recrutamento dos recursos humanos necessários para a operação dos programas numa escala maior e a afectação de pessoal num nível mais próximo aos beneficiários (ver Secção 3.4). Como mencionado anteriormente, prevê-se um aumento inicial e depois uma diminuição do peso investimento no orçamento total. Isto deve-se ao facto de que o maior nível de despesa para reformas, criação de sistemas de gestão dos programas, treinamento, etc., é contabilizado nos primeiros anos do período da Estratégia (2015 e 2016).

**Tabela 3.1 INAS – Orçamento total por categorias de despesa**

Milhares de MT (a preços de 2015)	2015*	2016	2017	2018	2019
Transferências	2.726.619	2.989.612	4.069.224	5.175.458	6.050.952
Despesa para Operação: Salários	115.384	147.146	178.907	210.669	242.430
Despesa para Operação: Bens e Serviços	826.389	884.042	1.195.708	1.481.246	1.744.113
Investimento	379.259	443.882	334.894	230.475	295.320
<b>TOTAL</b>	<b>4.047.652</b>	<b>4.464.682</b>	<b>5.778.733</b>	<b>7.097.847</b>	<b>8.332.815</b>
Em % do PIB	0,69%	0,70%	0,84%	0,95%	1,04%
Em % da despesa governamental total	1,89%	1,94%	2,38%	2,77%	3,09%

Como mostra a Figura 3.1, a composição da despesa com o INAS muda no período da ENSSB II, ampliando-se o peso relativo das transferências directas no orçamento total e, portanto, reduzindo-se a proporção de custos administrativos de 33% em 2015 a 27% em 2019. Isto mostra uma forte melhoria no custo-eficiência dos programas do INAS durante o período da ENSSB II.

**Figura 3.1 Composição do orçamento do INAS por categorias de despesa (milhões de MT a preços de 2015)**



As secções seguintes analisam em maior detalhe a despesa prevista nos diferentes componentes da ENSSB sob a responsabilidade do INAS e (na Secção 3.2) os parâmetros utilizados para o cálculo.

### 3.1 Desenho e implementação dos programas do INAS – Parâmetros utilizados na orçamentação

As projecções de custos para a componente de transferências directas do INAS basearam-se no pacote de programas previsto na ENSSB II e as respectivas metas de cobertura e valores dos subsídios previstos para cada um dos programas.

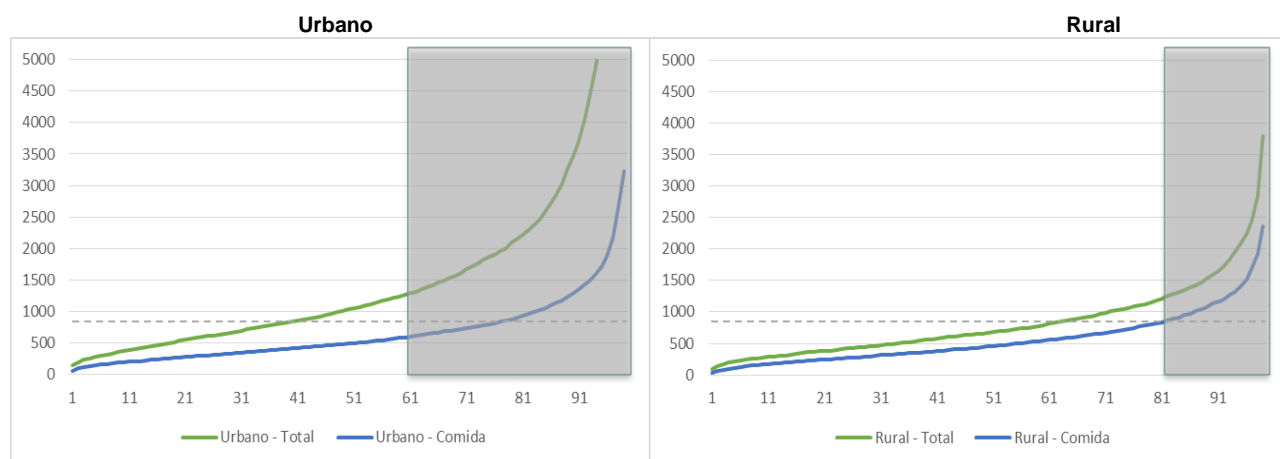
#### 3.1.1 Tamanho dos grupos alvo dos programas do INAS

Primeiro, o tamanho do grupo alvo teoricamente elegível foi determinado, para cada programa, a partir da definição do grupo alvo (ver Tabela 1.1) e as projecções demográficas do INE. Os dados demográficos foram cruzados com a informação do Inquérito ao Orçamento Familiar (IOF) 2008/09 para simular os efeitos da focalização económica, prevista para a maioria dos programas. Foram simulados três cenários em relação à focalização: a) a cobertura universal de todos os indivíduos nas categorias elegíveis, b) a focalização quase-universal visando a exclusão de agregados familiares que não vivem nem em pobreza nem em risco de pobreza, e c) a focalização dos pobres. De acordo com a análise da estrutura da pobreza em Moçambique (ver Figura 3.2) e as conclusões do intenso processo de consulta e diálogo através do qual os critérios de elegibilidade na ENSSB II foram definidos, o grupo alvo foi geralmente determinado a partir da opção de focalização intermédia (as opções escolhidas são ressaltadas em negrito na Tabela 3.2).

**Tabela 3.2 Tamanho estimado dos grupos alvo das transferências do INAS (em 2019)**

Programa		Tamanho dos Grupos Alvo (em 2019)		
		Universo Total das Categorias Elegíveis	Focalização dos Pobres ou em Risco de Pobreza	Focalização dos Pobres
PSSB	Subsídio de velhice	1.256.296	<b>991.281</b>	485.341
	Subsídio de incapacidade	260.542	<b>184.689</b>	143.266
PASD	Apoio multiforme	<b>N/A</b>		
US	Unidades sociais	<b>N/A</b>		
Subsídio para Crianças	Subsídio de primeira infância	1.912.312	<b>1.472.362</b>	1.056.535
	Subs. de apoio a crianças chefes de família	<b>31.192</b>		
	Subs. de apoio ao atend. alternativo da criança		<b>N/A</b>	
PASP	Trabalhos públicos - Rural	3.489.810		<b>2.214.317</b>
	Trabalhos públicos - Urbano	1.720.067		<b>607.588</b>
	Promoção da graduação	5.209.877		<b>2.821.904</b>

A focalização dos agregados familiares pobres ou em risco de pobreza foi simulada com o objectivo de excluir os que pertencem ao quinto quintil da distribuição do consumo em zonas rurais e ao quarto e quinto quintis em zonas urbanas (ver as áreas em cinzento na Figura 3.2). Para contabilizar os potenciais erros de inclusão e exclusão do processo de focalização, a focalização económica foi simulada na base de um índice de riqueza construído pelo Banco Mundial a partir dos dados do IOF. Isto pode servir para um hipotético instrumento a ser utilizado para a focalização económica - como por exemplo um *proxy means test* (PMT) - devido à dificuldade de observar directamente o consumo dos agregados familiares.

**Figura 3.2 Consumo mensal per capita (em MT a preços de 2014) por decil**

Foi previsto que o programa de Acção Social Produtiva (PASP) tenha um enfoque de focalização económica mais agressiva, devido principalmente ao tamanho do grupo alvo que, no caso contrario, deveria atingir.<sup>12</sup>

Para alguns programas foi prevista a cobertura universal sem nenhum tipo de focalização económica. No caso do subsídio para crianças chefes de agregados familiares, o número de agregados elegíveis foi determinado na base das estimativas do último recenseamento da população em 2007 (28.500) e actualizado a partir das projecções demográficas do INE.

Para alguns programas (PASD apoio multiforme, unidades sociais, subsídio de apoio ao atendimento alternativo da criança), não foi possível determinar com exactidão o tamanho do grupo alvo devido à falta de informação estatística confiável. Nestes casos, foram determinadas as metas de cobertura na base de dados administrativos parciais.

Finalmente cabe mencionar que a estimativa do número de crianças e adultos em idade activa (menores de 60 anos) com deficiência ou doença crónica degenerativa incapacitante para o trabalho e vivendo em situação de pobreza ou em risco de pobreza foi estimada em cerca de 185.000 em 2019, a partir dos dados do IOF 2008/09 e das projecções demográficas do INE. É importante referir que o IOF teve um módulo limitado sobre a deficiência, o que pode implicar a subestimação do tamanho do grupo alvo.<sup>13</sup> Contudo, é o único inquérito nacional disponível que tem informação sobre deficiência e despesas familiares para simular a focalização categórica e económica.

### 3.1.2 Metas de cobertura dos programas do INAS

O **nível de cobertura alcançável ao final do período da ENSSB II** foi determinado com base nas taxas de aumento anual da cobertura que o INAS considera realístico atingir no período, tendo em conta os níveis de cobertura actual. Foi também estabelecido o princípio segundo o qual todos os programas de transferências sociais deveriam alcançar, num cenário de medio prazo, a cobertura de, pelo menos, 30% do grupo alvo potencial, para permitir alcançar economias de escala na operacionalização, ter um impacto significativo e promover o princípio do direito ao acesso das categorias elegíveis da população.

Como se mostra na Figura 3.3, prevê-se que o Programa Subsídio Social Básico (PSSB) atinja em 2019 um pouco mais de 60% do grupo alvo total de pessoas com 60 anos ou mais pobres ou em risco de pobreza e quase 50% do grupo alvo total de pessoas com deficiência ou doenças crónicas degenerativas pobres ou em risco de pobreza.

Baseado nas estimativas actuais, deveriam existir cerca de 385.000<sup>14</sup> idosos elegíveis para o subsídio de velhice nos agregados familiares actualmente beneficiários do PSSB. A cobertura de 62% da população elegível corresponde a cerca de 620.000 idosos no final do período da ENSSB II (2015-2019), o que poderia ser alcançado com uma taxa de crescimento da cobertura de 10% por ano, **em linha com o aumento observado nos últimos anos.**

<sup>12</sup> Estima-se que, em 2019, quase 3 milhões de agregados familiares podem encontrar-se em situação de pobreza ou em risco de pobreza e com algum membro com capacidade para o trabalho. .

<sup>13</sup> Um inquérito nacional representativo sobre as condições de vida da população com deficiência, realizada em 2007-2008, que utilizou os critérios da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) da OMS estimou uma taxa de prevalência mais elevada, de 6%. Implica que, em 2014, a deficiência afecta cerca de 1,5 milhões de pessoas, impedindo a sua plena funcionalidade. O estudo estimou que cerca de um quarto (26%) dos agregados familiares incluem pelo menos um membro com limitação funcional.

<sup>14</sup> Estimativa baseada no relatório anual do INAS (2014) e informação sobre a estrutura demográfica dos agregados familiares elegíveis ao PSSB extraída do IOF 2008/09.

Por outro lado, as estimativas actuais indicam que cerca de 21.000 pessoas nos agregados familiares actualmente beneficiários do PSSB serão elegíveis para o subsídio de incapacidade funcional.<sup>15</sup> Prevê-se estender a cobertura a quase 90.000 pessoas, ou 50% do grupo alvo, até 2019, no final do período da ENSSB II. Implica uma taxa de crescimento de 33% por ano.

Em conjunto, o número de agregados familiares beneficiários do PSSB passaria de perto de 400.000 previstos em 2015 para aproximadamente 622.000 em 2019. No entanto, o número de beneficiários individuais seria ainda maior (cerca de 710.000 em 2019) devido à possibilidade de ter mais de um beneficiário (idoso ou pessoa com deficiência ou doença crónica) no mesmo agregado familiar.

No que respeita à cobertura populacional dos subsídios para crianças, é previsto atingir uma cobertura significativa do grupo alvo para a componente de “crianças chefe de AF” (perto de 59%) e no caso do “apoio ao atendimento alternativo da criança” (95%). Seria significativamente mais limitada no que respeita ao subsídio de primeira infância (0-2 anos), ao nível de 3% do grupo alvo potencial deste subsídio, devido ao facto que, sendo um grande programa novo que precisa ainda de ser desenhado e testado no terreno, a ENSSB II prevê uma implementação faseada, que começa por uma fase de pilotagem, seguida por uma expansão ao nível nacional no período que se segue à ENSSB II. Estima-se que o Subsídio de Infância poderia alcançar aproximadamente 50.000 beneficiários no final do período da ENSSB II (2019) e as outras duas intervenções respectivamente 18.000 e 10.000 crianças.

**Tabela 3.3 Metas de cobertura dos grupos alvo das transferências do INAS (em 2019)**

Programa		Cobertura (em 2014)	Metas de Cobertura (em 2019)			
		Benef. Directos <sup>^</sup>	Benef. Directos	Em % do grupo alvo	Taxa anual de aumento de cobertura	Benef. Indirectos: Crianças 0-17
PSSB	Subsídio de velhice	384.480	619.209	62%	10%	847.496
	Subsídio de incapacidade	21.360	90.027	49%	33%	207.865
PASD	Apoio multiforme	6.843	15.000	N/A	17%	N/A
US	Unidades sociais	6.932	8.416	N/A	4%	N/A
Subsídio para Crianças	Subsídio de primeira infância	-	50.000	3%	N/A	175.945
	Subs. de apoio a crianças chefes de família	7.355	18.302	59%	20%	18.302
	Subs. de apoio ao atend. alternativo da criança	-	10.000	N/A	N/A	23.069
PASP	Trabalhos públicos - Rural	31.054	138.132	6%	30%	325.651
	Trabalhos públicos - Urbano	4.326	31.437	5%	30%	61.606
	Promoção da graduação	-	118.698	4%	N/A	271.080
-	<b>TOTAL DO PACOTE PROPOSTO</b>	<b>462.350</b>	<b>980.522</b>	<b>12%</b>		<b>1.659.933</b>

<sup>^</sup> Estimativas dos beneficiários potenciais actualmente nos programas do INAS segundo as novas regras de elegibilidade definidas na ENSSB II.

No caso do PASP, as taxas de cobertura previstas são inferiores a 10% do grupo alvo, devido ao grande tamanho da população teoricamente elegível para este programa. Está previsto, até 2019, atingir uma cobertura global de cerca de 177.000 agregados familiares beneficiários (140.000 nas áreas rurais e 37.000 nas áreas urbanas), três vezes mais do que em 2014 (56.000). A cobertura

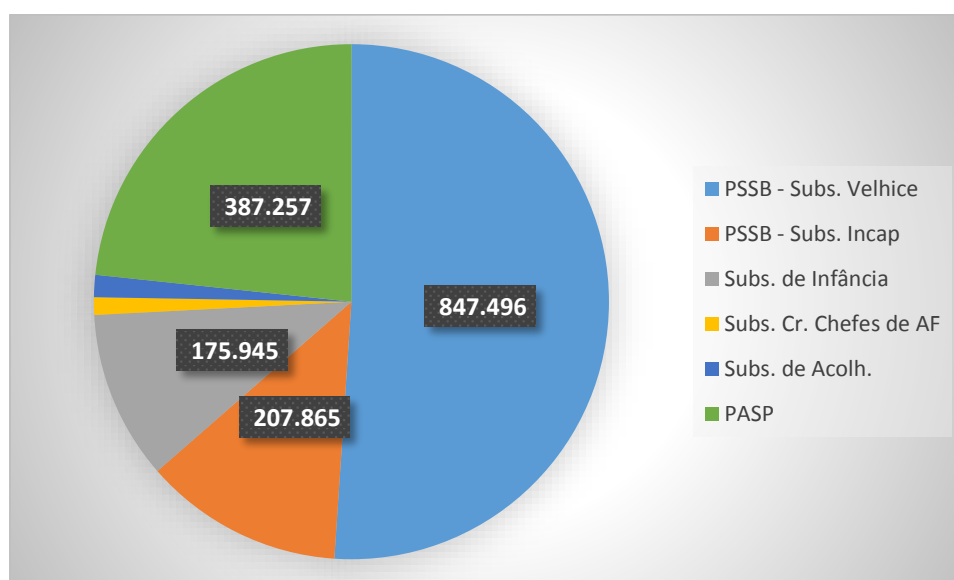
<sup>15</sup> Estimativa baseada no relatório anual do INAS (2014) e informação sobre a estrutura demográfica dos agregados familiares elegíveis ao PSSB extraída do IOF 2008/09.

do componente de graduação no PASP foi definida em 70% dos beneficiários do PASP, de acordo com os parâmetros utilizados pelo INAS na elaboração do PES 2015 e PQG 2015-2019.

No geral, prevê-se um aumento do número de beneficiários directos de 460.000 em 2014 (estimados na base da aplicação das novas regras de elegibilidade aos actuais beneficiários nesse ano) para 980.000 em 2019. **O aumento previsto de pouco mais de 16% por ano é inferior à taxa de crescimento observado no período entre 2011 e 2014 (20% por ano) e portanto é considerado realista.**

Um outro aspecto interessante a considerar é o aumento no número de pessoas que beneficiariam indirectamente das transferências do INAS por viver em agregados familiares com beneficiários directos. Supõe-se que os outros membros do agregado familiar beneficiem da partilha dos recursos adicionais recebidos. Em particular, foi calculado o número de crianças beneficiando indirectamente do pacote de subsídios previsto na ENSSB II. Segundo as estimativas da simulação, isto aumentará de 400.000 crianças em 2014 para quase 4 vezes mais crianças em 2019 (1.600.000). A 0 mostra a distribuição dos beneficiários indirectos entre os diferentes programas de INAS.

**Figura 3.3 Beneficiários indirectos das transferências do INAS (2019): Crianças 0-17 (milhares)**



Numa secção ulterior deste relatório (ver Capítulo 6) discutem-se também as projecções de custos com as transferências para alcançar a cobertura completa dos grupos alvo, numa perspectiva de médio prazo até ao fim do período da estratégia seguinte (2024).

Uma vez definida a meta de cobertura no final do período de vigência da ENSSB II (2019), foi construído um cenário de **ampliação da cobertura com metas ano por ano** (Tabela 3.4). Foi considerado que as mudanças na definição dos grupos alvos serão introduzidas a partir de 2016, devido ao facto que o orçamento para 2015 já foi aprovado e está em curso de execução.



**Tabela 3.4 Metas de cobertura: ano por ano**

		2016	2017	2018	2019
PSSB	Subsídio de velhice	465.221	511.743	562.917	619.209
	Subsídio de incapacidade	32.809	45.932	64.305	90.027
PASD	Apoio pontual multiforme	15.000	15.000	15.000	15.000
US	Unidades sociais	7.089	7.528	7.832	8.416
Subsidio para Crianças	Subsídio de primeira infância	-	15.000	30.000	50.000
	Subs. de apoio a crianças chefes de família**	10.591	12.709	15.251	18.302
	Subs. de apoio ao atend. alternativo da criança**	1.250	4.167	7.083	10.000
PASP	Trabalhos públicos - Rural	78.560	106.240	106.240	138.132
	Trabalhos públicos - Urbano	13.930	24.197	24.197	31.437
	Promoção da graduação	64.743	91.306	91.306	118.698

### 3.1.3 Valor dos subsídios dos programas do INAS

Na base das projecções de cobertura dos grupos alvo por ano, o custo das transferências directas é simplesmente calculado multiplicando o número de transferências previstas por beneficiário por ano e o **valor da transferência mensal**. Como mencionado anteriormente, foram considerados três cenários distintos para o cálculo do valor mensal. O cenário principal, que corresponde ao montante previsto na ENSSB II, prevê o aumento progressivo do valor das transferências para o PSSB e o Subsídio de Primeira Infância do valor actual (do PSSB), que é equivalente a cerca de metade da linha de pobreza, para alcançar 2/3 da linha de pobreza em 2019. Um cenário alternativo definido como cenário baixo corresponde ao nível de subsídio previsto nos diferentes programas segundo os regulamentos e manuais operativos existentes. Neste caso, prevê-se uma actualização do valor pela taxa de inflação para manter o valor real dos subsídios ao longo do período da ENSSB II. Finalmente, foi simulado um cenário alto que prevê o aumento progressivo do valor das transferências para o PSSB e o Subsídio de Primeira Infância para alcançar 4/5 da linha de pobreza em 2019 com o intuito de aumentar o impacto das transferências.

**Tabela 3.5 Valor dos subsídios dos programas do INAS**

Programa		Valor Mensal: Cenários Considerados		
		Cenário Baixo	Cenário Principal	Cenário Alto
PSSB	Subsídio de velhice	1/2 da LP	2/3 da LP	4/5 da LP
	Subsídio de incapacidade	1/2 da LP	2/3 da LP	4/5 da LP
PASD	Apoio multiforme	12000 Mts*	=	=
US	Unidades sociais	1250 Mts^^		
Subsidio para Crianças	Subsídio de primeira infância	1/2 da LP	2/3 da LP	4/5 da LP
	Subs. de apoio a crianças chefes de família	1500**	=	=
	Subs. de apoio ao atend. alternativo da criança	4/5 da LP	=	=
PASP	Trabalhos públicos - Rural	valor da LP	=	=
	Trabalhos públicos - Urbano	valor da LP	=	=
	Promoção da graduação	1800 Mts^^	=	=

Nota: Os valores são indicados a preços de 2014 ou em relação a Linha de Pobreza individual (estimada em 750MT por mês em 2014). \* Valor médio estimado entre as diferentes tipologias de apoio no PASD Apoio Multiforme. Calculado na base da distribuição de beneficiários e valores unitários reportados na Tabela A.2 no Anexo. \*\* Incluindo um componente em espécie (cesta básica) e um componente monetário. ^^ Valor estabelecido pelo INAS na fase de preparação do PQG 2015-2019.

Para todos os cenários foi previsto o aumento gradual dos valores a partir da situação actual e um ajuste anual correspondente à inflação prevista. Alguns dos valores nominais dos subsídios utilizados para as simulações são apresentados na Tabela 3.6.

**Tabela 3.6 Valores mensais nominais previstos para alguns subsídios do INAS**

MT	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PSSB - Cenário baixo	350	359	377	398	420	444
PSSB - Cenário principal (valor previsto na ENSSB II)	350	359	377	483,5	601	635
PSSB - Cenário alto	350	359	539	626	721	761
PASP	750	770	809	854	902	953

### 3.2 INAS - Despesa com transferências directas

A despesa com as transferências directas (excluindo custos administrativos) dos programas do INAS prevista no período da ENSSB II para o cenário principal é apresentada nas 0 e 3.8. Nestas duas tabelas, as despesas são apresentadas com e sem acrescentar os custos operacionais directamente associados aos programas, que são normalmente orçamentados na mesma rubrica (ver mais detalhe sobre as hipóteses utilizadas para o cálculo destes na secção seguinte deste capítulo).

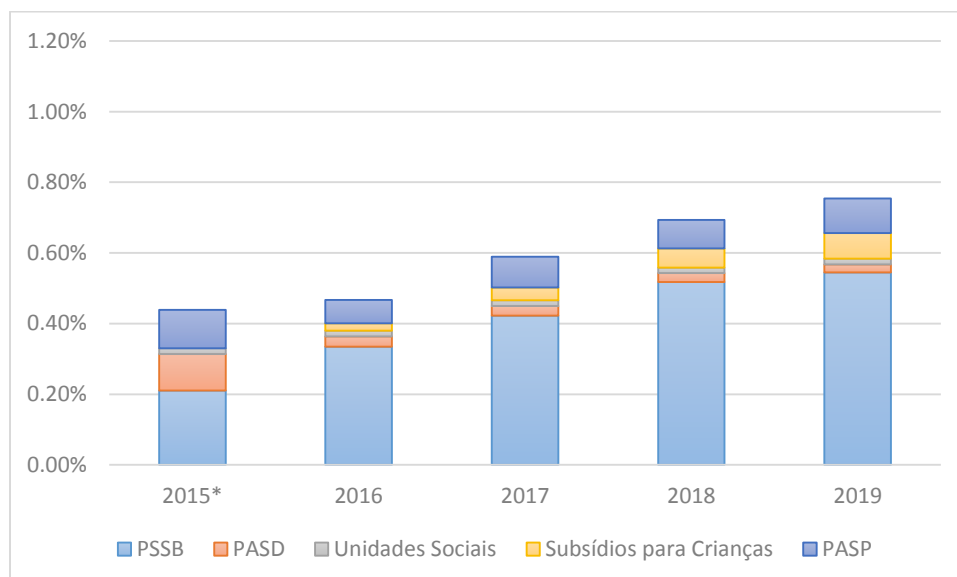
Devido à mudança nos critérios de elegibilidade para o nível individual e ao incrementos nos valores dos subsídios, a despesa com transferências directas (excluindo os custos administrativos) no

âmbito do PSSB aumentará de 0,2%<sup>16</sup> do PIB em 2015 para 0,5% em 2019, o que corresponde a um aumento real de 3.000 milhões de MT.

Este aumento é ligado a dois factores principais: por um lado, o aumento da cobertura populacional do programa, ligado em parte à introdução do critério de elegibilidade ao nível do indivíduo, e, por outro lado, o aumento do valor do subsídio para 2/3 da linha de pobreza, que contribui sozinho ao aumento do custo do PSSB por quase 0,2% pontos do PIB.

Entre 2016 e 2019, verifica-se também um aumento da despesa com as transferências directas do PASP, que aumentarão de 0,07% do PIB para 0,1%, incluindo também a componente de apoio à graduação. O alto nível de despesa registado em 2015 deve ser interpretado com cuidado, devido à inclusão de uma grande componente (872 milhões de MT de financiamento externo do Banco Mundial), o que corresponde em grande parte aos custos iniciais do arranque do programa.

**Figura 3.4 Valor das transferências directas dos programas do INAS, excluindo custos administrativos (em % do PIB)**



No caso do PASD, estima-se uma significativa diminuição da despesa devido à decisão de suspender a distribuição de cestas básicas para pessoas com desnutrição crónica e de manter apenas o componente de apoio pontual multiforme. O espaço orçamental criado será reutilizado para a reforma do programa através da introdução dos subsídios para crianças, que terão no final do período da ENSSB II um peso orçamental um pouco menor ao peso do PASD em 2015 (0,07% do PIB, comparado com 0,1%) mas com uma perspectiva de aumento muito significativo da despesa no período seguinte de 2020-2024 (ver Capítulo 6).

A despesa com transferências directas nas unidades sociais geridas pelo INAS – neste caso a serem interpretadas como a despesa com os bens (comida, vestuário, etc.) prestados aos beneficiários – deveria manter-se ao nível de cerca 0,02% do PIB ao longo do período da ENSSB II, não esperando-se um aumento muito significativo no número de beneficiários.

<sup>16</sup> Cabe anotar que o custo em 2015 do PSSB é sub-estimado em relação ao que deveria ser devido ao baixo nível de atendimento dos beneficiários secundários. Uma parte dos beneficiários actuais deveriam estar num “escalão” mais alto, mais foram registrados no primeiro escalão, o que reduz o custo do programa.

**Tabela 3.7 Custo das transferências do INAS (excluindo custos administrativos)**

Milhares de MT (a preços de 2015)	2015*	2016	2017	2018	2019
<b>PSSB</b>	1.241.840	2.145.795	2.918.136	3.863.312	4.370.834
Em % do PIB	0,21%	0,33%	0,42%	0,52%	0,54%
Em % da despesa governamental total	0,58%	0,93%	1,20%	1,51%	1,62%
<b>PASD</b>	609.450	184.686	184.686	184.692	184.688
Em % do PIB	0,10%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%
Em % da despesa governamental total	0,28%	0,08%	0,08%	0,07%	0,07%
<b>Unidades Sociais</b>	91.432	106.376	113.001	117.591	126.356
Em % do PIB	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
Em % da despesa governamental total	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
<b>Subsídios para Crianças</b>		129.707	249.912	406.271	584.142
Em % do PIB	0,00%	0,02%	0,04%	0,05%	0,07%
Em % da despesa governamental total	0,00%	0,06%	0,10%	0,16%	0,22%
<b>PASP</b>	645.400	423.048	603.488	603.592	784.931
Em % do PIB	0,11%	0,07%	0,09%	0,08%	0,10%
Em % da despesa governamental total	0,30%	0,18%	0,25%	0,24%	0,29%
<b>TOTAL DO PACOTE</b>	<b>2.588.122</b>	<b>2.989.612</b>	<b>4.069.224</b>	<b>5.175.458</b>	<b>6.050.952</b>
Em % do PIB	0,44%	0,47%	0,59%	0,69%	0,75%
Em % da despesa governamental total	1,21%	1,30%	1,67%	2,02%	2,24%

Globalmente a despesa com transferências directas nos programas do INAS (excluindo os custos administrativos) passaria de 0,44% do PIB em 2015 para 0,75% em 2019 no cenário principal, representando a área de maior aumento da despesa no âmbito da ENSSB II. No cenário baixo, que prevê de manter o valor actual do PSSB (e de aplica-lo também ao Subsídio de Primeira Infância), o nível global de despesa seria significativamente menor (pouco menos do 0,6% do PIB) devido quase exclusivamente ao menor custo das transferências directas aos beneficiários do PSSB. No cenário alto, devido ao aumento do valor das transferências para 4/5 da linha de pobreza para o PSSB e o Subsídio de Primeira Infância, o nível total da despesa aumentaria a 0,87% do PIB. As implicações destes cenários alternativos para os impactos dos programas são discutidas no Capítulo 7.

É também útil visualizar a despesa por programa tendo em conta os custos operacionais directos, que são normalmente orçamentados pelo INAS na mesma rubrica, conjuntamente com as transferências directas (Tabela 3.8). A secção 3.5 em baixo apresenta em maior detalhe as hipóteses utilizadas para a determinação destes custos.

Milhares de MT (a preços de 2015)	2015*	2016	2017	2018	2019
<b>PSSB</b>	1.634.000	2.682.244	3.647.670	4.829.140	5.463.543

Em % do PIB	0,28%	0,42%	0,53%	0,65%	0,68%
Em % da despesa governamental total	0,76%	1,16%	1,50%	1,89%	2,03%
<b>PASD</b>	717.000	246.248	246.248	246.257	246.251
Em % do PIB	0,12%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%
Em % da despesa governamental total	0,33%	0,11%	0,10%	0,10%	0,09%
<b>Unidades Sociais</b>	101.591	118.195	125.557	130.657	140.396
Em % do PIB	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
Em % da despesa governamental total	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
<b>Subsídios para Crianças</b>		172.428	324.779	522.768	748.176
Em % do PIB	0,00%	0,03%	0,05%	0,07%	0,09%
Em % da despesa governamental total	0,00%	0,07%	0,13%	0,20%	0,28%
<b>PASP</b>	922.000	604.355	862.126	862.274	1.121.331
Em % do PIB	0,16%	0,09%	0,12%	0,12%	0,14%
Em % da despesa governamental total	0,43%	0,26%	0,35%	0,34%	0,42%
<b>TOTAL DO PACOTE</b>	<b>3.374.591</b>	<b>3.823.469</b>	<b>5.206.381</b>	<b>6.591.095</b>	<b>7.719.696</b>
Em % do PIB	0,57%	0,60%	0,75%	0,88%	0,96%
Em % da despesa governamental total	1,57%	1,66%	2,14%	2,58%	2,86%

**Tabela 3.8 Custo das transferências do INAS (incluindo custos operacionais directos)**

Globalmente a despesa directamente associada aos programas do INAS deveria aumentar de 0,57% do PIB em 2015 para 0,96% em 2019 no cenário principal, representando a área de maior aumento de custos na ENSSB II. No cenário “baixo”, que prevê de manter o valor actual dos subsídios do PSSB e utilizar os mesmos valores para o Subsídio de Primeira Infância, o nível global de despesa seria significativamente menor (pouco menos do 0,7% do PIB) devido quase exclusivamente ao menor custo das transferências directas aos beneficiários do PSSB. No cenário alto, devido ao aumento do valor das transferências para 4/5 da linha de pobreza no PSSB e para o Subsídio de Primeira Infância, o nível total de despesa com os programas de INAS aumentaria a 1,1% do PIB.

O crescimento da despesa previsto ao longo do período de implementação da ENSSB II mantém, a mais ou menos o mesmo ritmo, a tendência de crescimento na despesa com os programas de transferências de INAS vista nos últimos anos, particularmente a partir do ano 2011<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> O volume de recursos dedicado as transferências com os programas de protecção social básica implementados pelo INAS passou de 0.21% do PIB em 2011 até aos 0.58% em 2015, uma média de crescimento a volta do 10% anual.

### 3.3 INAS - Recursos humanos

A realização do plano de expansão da cobertura dos programas do INAS não será viável sem aumento significativo da capacidade técnica, humana e financeira para a gestão dos programas. Esta secção avalia as implicações das metas previstas na ENSSB II em termos do reforço dos recursos humanos do INAS. Para além do aumento no número de pessoal disponível para a gestão administrativa dos programas nas suas diferentes fases (identificação, registo, pagamento, gestão de caso, monitoria e avaliação, etc.), a ENSSB II inclui uma série de acções cruciais para viabilizar a gestão operacional dos programas:

- o reforço da presença do INAS ao nível distrital, através da afectação de técnicos do INAS em todos os distritos do país;
- a contratação externa de alguns procedimentos, particularmente os pagamentos, para reorientar o trabalho dos técnicos do INAS para outras áreas;
- a progressiva conversão dos Permanentes em Agentes de Acção Social, que serão ingressados no OE como funcionários e servirão como primeiro elo de contacto das comunidades com o INAS.

As estimativas do número de pessoal que o INAS deverá mobilizar aos diferentes níveis (central, delegação, distrito, comunidade) para operar os programas na escala prevista na ENSSB II foram produzidas a partir de uma Ferramenta para a Estimação das Capacidades (FEC) que foi desenvolvida explicitamente para o INAS e afinada no curso dos últimos 3 anos.

As projecções da FEC foram utilizadas tanto para estimar os requisitos em termos de recursos humanos, como para estimar algumas necessidades em recursos físicos (veículos, equipamento informático) que são considerados na Secção 3.6. Foram utilizadas as seguintes hipóteses para a determinação dos requisitos em capacidades físicas e humanas através do FEC:

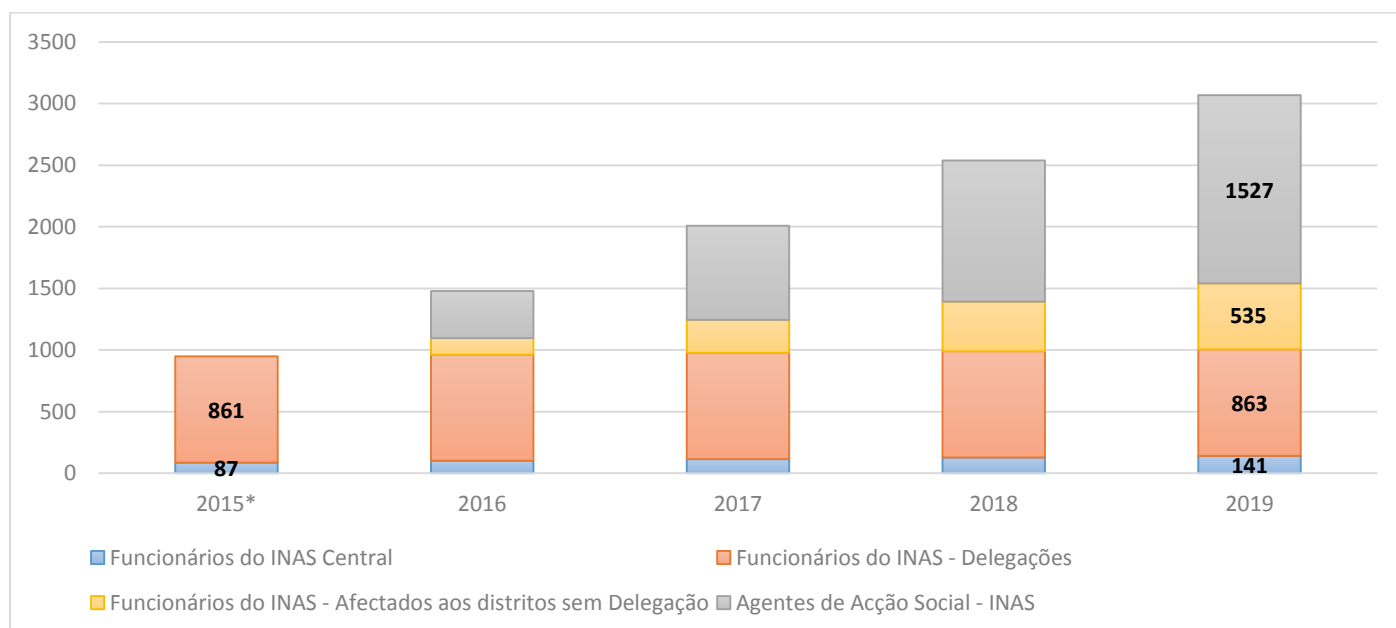
- as metas de cobertura dos diferentes programas do INAS como refletidos na ENSSB II;
- a terciarização dos pagamento de 90% dos beneficiários previstos até ao final do período, permanecendo o INAS responsável pelo pagamento de categorias particulares de beneficiários (e.g. beneficiários do apoio pontual multiforme, acamados, crianças chefes de AF, etc.);
- a presença de uma representação do INAS em todos os distritos, com conectividade ao novo sistema de gestão de informação (SGI) do INAS e com meios de transporte, para realizar todas as actividades que, em termos de custo-eficiência, deveriam ser levadas a cabo ao nível local;
- a disponibilidade de Agentes de Acção Social a serem contratados a tempo completo para levar a cabo as actividades de identificação e acompanhamento dos beneficiários ao nível comunitário.

Na base destes parâmetros e do cálculo do tempo necessário para a execução de todas as tarefas previstas nas diferentes fases de gestão dos programas, foi estimado o volume de recursos humanos requerido aos diferentes níveis até ao final do período da ENSSB II (Figura 3.5).

Assumindo que, no período da ENSSB II, o INAS continuará a funcionar através das suas 30 Delegações actualmente existentes, prevê-se manter o número de funcionários trabalhando ao nível das Delegações em contrapartida da colocação de técnicos aos distritos sem Delegações. Prevê-

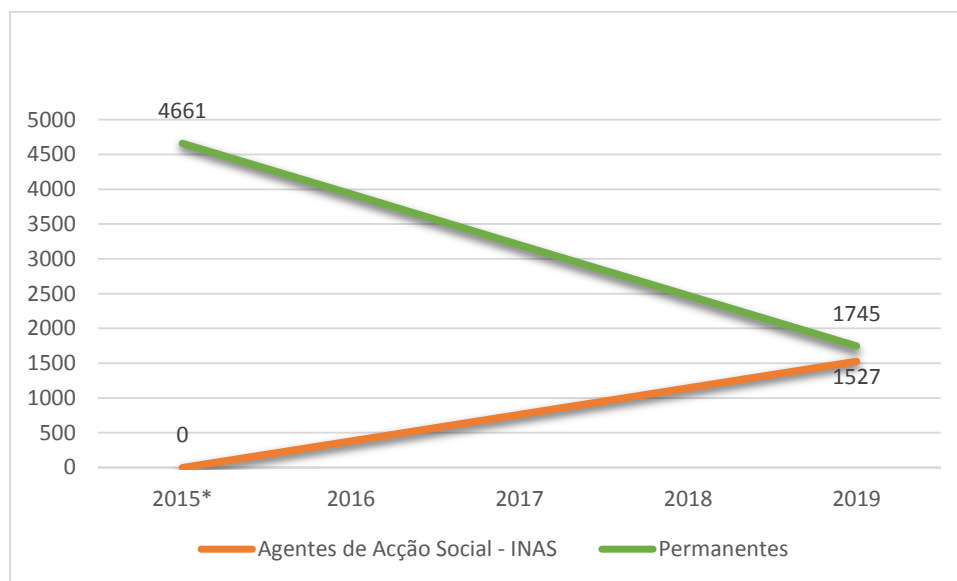
se a criação de pouco mais de 530 posições de representantes do INAS ao nível distrital, constituindo em cada distrito onde não existe uma Delegação do INAS uma equipa de cerca 4 técnicos para uma gestão mais efectiva e próxima dos beneficiários.<sup>18</sup> Prevê-se também a progressiva contratação de pouco mais de 1.500 Agentes de Acção Social a servir como primeiro ponto de contacto com os beneficiários nas comunidades. O aumento do pessoal do INAS central foi considerado necessário para garantir uma supervisão adequada das equipas reforçadas aos níveis inferiores, assumindo a manutenção do actual rácio entre técnicos do nível central e do nível local.

**Figura 3.5 INAS - Recursos humanos**



No conjunto, o número de funcionários aumentaria de um pouco menos de 1.000 actualmente a um pouco mais de 3.000, incluindo os novos Agentes de Acção Social. Por contrário, prevê-se uma gradual redução no número de Permanentes, uma parte dos quais serão convertidos em Agentes de Acção Social ou terminarão a sua colaboração, para terminar o período da ENSSB II com um pouco mais de 2.000 Permanentes (em vez dos actuais 4.500), que partilharão a carga de trabalho prevista ao nível comunitário com os novos Agentes de Acção Social (Figura 3.6).

<sup>18</sup> O pessoal da Delegação estaria dedicado principalmente a supervisão e coordenação das equipas distritais, ao atendimento de casos no distrito onde fica a Delegação e outras solicitação de apoio que legam directamente a Delegação.

**Figura 3.6 INAS - Transição entre Permanentes e Agentes de Acção Social**

As projecções obtidas através da FEC em relação aos recursos humanos necessários nos diferentes níveis foram traduzidas em estimativas sobre a despesa com pessoal, utilizando a escala de salários actualmente vigente, e assumindo para os técnicos uma distribuição do pessoal por graus proporcional à distribuição actual e para os novos Agentes de Acção Social o grau mínimo. Apesar de um aumento significativo do número absoluto de funcionários (que triplicaria no período da ENSSB II) e o significativo aumento da despesa (124% ao nível da Delegação e Distrito; 62% ao nível do INAS Central) a despesa com salários é geralmente tão limitada que os impactos orçamentais são mínimos. Em relação ao PIB, a despesa com salários do INAS não muda de maneira significativa. Isto justifica, ademais, as medidas previstas na ENSSB II para aumentar a capacidade humana do INAS.

Cabe mencionar que os custos de remuneração dos Permanentes são contabilizados nos quadros gerais como outros custos operacionais, devido ao facto que são normalmente cobertos dentro do orçamento dos programas.

**Tabela 3.9 INAS – Custos totais com salários**

Milhares de MT (a preços de 2015)	2015	2016	2017	2018	2019
INAS - Central	25.739	29.757	33.775	37.793	41.810
INAS - Delegações	89.645	117.389	145.132	172.876	200.620
<b>Total</b>	<b>115.384</b>	<b>147.146</b>	<b>178.907</b>	<b>210.669</b>	<b>242.430</b>
Em % do PIB	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
Em % da despesa governamental total	0,05%	0,06%	0,07%	0,07%	0,07%



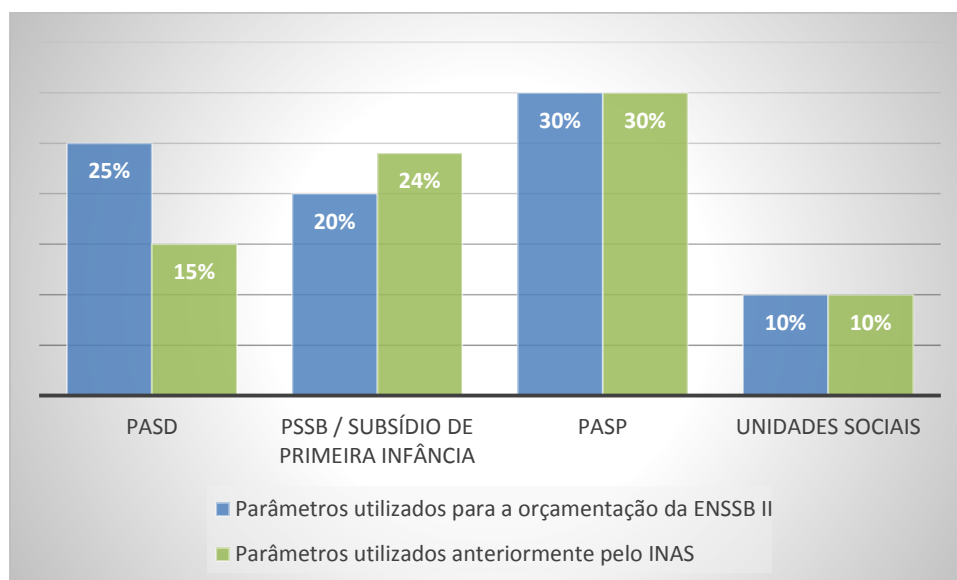
### 3.4 INAS - Outros custos operacionais

Em comparação com os salários, uma parte maior do orçamento total do INAS será destinada à aquisição dos bens e serviços necessários para a implementação dos programas. Esta rubrica reúne um conjunto heterogéneo de custos associados com o funcionamento das actividades do INAS, tanto ao nível central como ao nível das Delegações. Reúne áreas de despesa corrente para a manutenção do equipamento físico, a aquisição de material de trabalho (consumíveis de escritório, gasolina, etc.), o pagamento de ajudas de custos para o deslocamento do pessoal no terreno e a contratação de serviços, por exemplo, para a terciarização dos pagamentos.

Este conjunto de custos é actualmente orçamentado no INAS por médio de dois mecanismos complementares e distintos:

- **Despesas “gerais” com bens e serviços.** A primeira categoria de despesa com bens e serviços para o funcionamento do INAS central e das Delegações é contabilizada dentro do orçamento regular da instituição aos diferentes níveis. Estas linhas orçamentais foram projectadas para o período da ENSSB II utilizando um critério de proporcionalidade ao número de funcionários (ao nível central) e ao número de beneficiários (ao nível das Delegações). Esta metodologia pressupõe que o nível actual de orçamentação para bens e serviços seja adequado, o que é difícil de verificar.
- **Despesas operacionais directamente associados aos programas.** Na prática, o INAS financia uma parte significativa das suas despesas com bens e serviços através das rubricas orçamentais dos programas de transferências. É calculada, para cada programa, uma percentagem fixa do orçamento para custos operacionais. As percentagens de custos administrativos utilizadas actualmente pelo INAS para a planificação interna foram revistas ligeiramente para este exercício de custeamento, tendo em conta a complexidade dos diferentes componentes do pacote de programas (Figura 3.7).

**Figura 3.7 Percentagens dos orçamentos dos programas do INAS atribuídas aos custos operacionais directos**



Não existe um critério uniforme para determinar quais custos de operação são elegíveis para financiamento dentro do orçamento regular da instituição ou dentro dos orçamentos dos programas, e não existe um mecanismo de contabilização completa da despesa com bens e serviços. No obstante, é provável que o financiamento da despesa com bens e serviços do INAS continue a ser efectuado através destas duas fontes: o orçamento regular e os orçamentos dos programas (Tabela 3.10). Entre as duas fontes, o componente de despesa com bens e serviços orçamentado directamente nas rubricas dos programas permanecerá preponderante, apesar do aumento significativo (de 90% em termos real) das despesas “gerais” associado com o aumento dos recursos humanos.

**Tabela 3.10 INAS – Despesa total com bens e serviços**

Milhares de MT (a preços de 2015)	2015*	2016	2017	2018	2019
Custos operacionais directamente associados aos programas	786.469	833.857	1.137.157	1.415.637	1.668.744
Em % do PIB	0,13%	0,13%	0,16%	0,19%	0,21%
Em % da despesa governamental total	0,37%	0,36%	0,47%	0,55%	0,62%
Outros custos gerais para bens e serviços	39.920	50.186	58.551	65.609	75.369
Em % do PIB	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Em % da despesa governamental total	0,02%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%
<b>TOTAL</b>	<b>826.389</b>	<b>884.042</b>	<b>1.195.708</b>	<b>1.481.246</b>	<b>1.744.113</b>
Em % do PIB	0,14%	0,14%	0,17%	0,20%	0,22%
Em % da despesa governamental total	0,39%	0,38%	0,49%	0,58%	0,65%

Cabe assinalar que os custos operacionais directos seriam diferentes segundo os cenários considerados, sendo proporcionais ao valor das transferências directas. Para realizar uma orçamentação mais afinada deste componente da despesa, que representa conjuntamente a segunda área de custos depois das transferências directas para INAS (0.2% do PIB no cenário principal), seria necessário realizar uma simulação mas detalhada das linhas de despesa elegíveis.

### 3.5 INAS - Despesa de investimento

A elaboração de um orçamento de investimento adequado para o INAS é fundamental para assegurar a implementação efectiva da ENSSB II, devido à urgência do reforço das capacidades e dos sistemas para a gestão dos programas de transferências sociais na escala prevista.

Um exercício detalhado de custeamento de cada uma das acções previstas na ENSSB II foi realizado com a perspectiva de elaborar um orçamento de investimento “de baixo para cima” e de evitar a subestimação do volume de recursos necessários (Tabela 3.11).

Para contar com uma estimativa completa da despesa total de investimento necessária para a implementação da ENSSB II foram consideradas também rubricas de despesa que poderão ser em parte financiadas por parceiros externos off Conta Única do Tesouro, como aconteceu no período de implementação da ENSSB II.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Para facilitar a comparação, ao valor da despesa de investimento previsto no Orçamento do Estado de 2015 foram acrescentadas algumas despesas financiadas pela assistência técnica de parceiros internacionais y não contabilizadas no OE (off-CUT), que correspondem a pouco menos de 100 milhões de MT (particularmente no que se refere ao processo

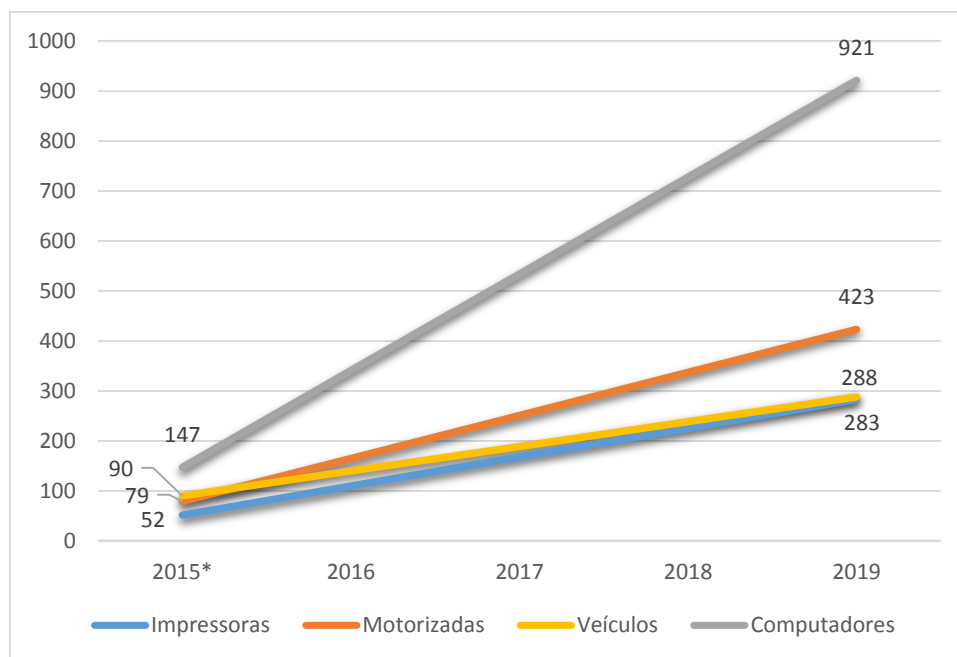
**Tabela 3.11 INAS – Despesa de investimento**

Milhares de MT (a preços de 2015)	2015*	2016	2017	2018	2019
Edifícios	-	-	-	-	-
Veículos	-	83.115	83.115	83.115	83.115
Motorizadas	-	13.251	9.766	9.766	9.766
Computadores	-	2.471	2.471	2.471	2.471
Outros equipamentos	-	2.772	2.772	2.772	2.772
Serviços técnicos	64.210	201.111	114.920	12.769	67.037
Formação	-	20.509	22.366	24.224	26.081
Sistema de gestão de informação	25.684	12.769	6.384	6.384	6.384
Impressão	-	84.345	75.339	76.751	82.033
<i>Outro: não especificado</i>	284.871	89.115	94.105	99.375	104.940
<b>TOTAL</b>	<b>374.765</b>	<b>420.343</b>	<b>317.134</b>	<b>218.252</b>	<b>279.659</b>
Em % do PIB	0,06%	0,07%	0,05%	0,03%	0,03%
Em % da despesa governamental total	0,17%	0,18%	0,13%	0,09%	0,10%

Por um lado, a FEC permitiu determinar os requisitos em termos de equipamento básico a ser adquirido para facilitar o trabalho do pessoal expandido em relação às diferentes tarefas previstas para a gestão dos programas. Assim foram definidas metas de aquisição de computadores, impressoras, veículos e motorizadas (Figura 3.8). Previu-se a dotação de meios de trabalho adequados (computadores com acesso ao SGI e meios de transporte) para o pessoal a todos os níveis administrativos. Estas linhas de investimento representam um pouco menos de 30% da despesa total de investimento no período da ENSSB II (Figura 3.9). Apesar do aumento muito significativo do equipamento informático, ligado ao lançamento do novo SGI como ferramenta para a gestão dos programas, a despesa maior dentro do investimento em equipamento físico é associada com os meios de transporte, particularmente os veículos.

---

de desenvolvimento do novo Sistema de Gestão de Informação e ao recadastramento dos actuais beneficiários dos programas do INAS).

**Figura 3.8 INAS – Requisitos de equipamento**

Outra área importante de investimento, que absorve cerca de um quarto do orçamento total para investimento no período, tem a ver com a impressão de fichas e formatos a ser introduzidos para a gestão dos programas, incluindo o cartão e a caderneta de Assistência Social. Devidos aos altos custos de impressão e a oportunidade de centralizar os procedimentos de produção das fichas e formatos, isto foi visto como despesa de investimento em vez de despesa corrente. Uma parte considerável dos custos de impressão poderia ser substituída pelo investimento na aquisição e manutenção de dispositivos portáteis para a recolha de informação digital a serem utilizados a todos os níveis, inclusive pelos Agentes de Acção Social.

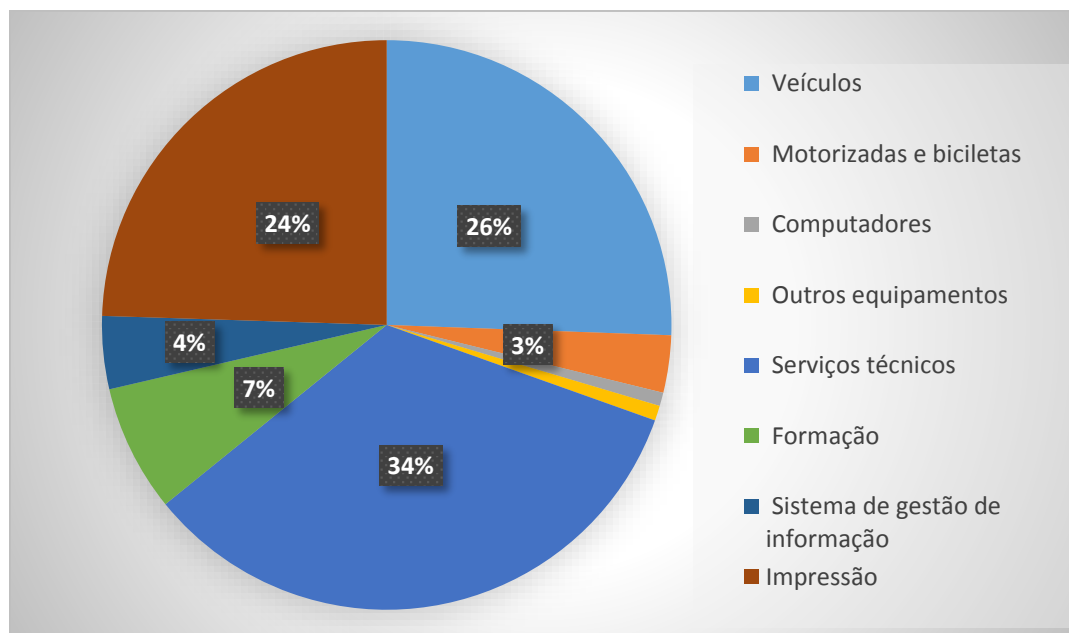
Outro terço da despesa de investimento do INAS no período tem a ver com a aquisição de serviços técnicos especializados. A Tabela 3.12 apresenta um resumo das principais áreas em que é previsto adquirir serviços técnicos, principalmente para o recadastramento dos beneficiários do INAS (actualmente em curso), o desenho/reforma de manuais operacionais para a gestão dos programas, a realização de estudos e avaliações e a organização de campanhas de sensibilização e comunicação sobre os programas do INAS. O detalhe das rubricas previstas para serviços técnicos é apresentado no Anexo 1. A assistência técnica para finalizar o desenho e acompanhar o lançamento do novo SGI foi também contabilizada nesta parte do orçamento do INAS.

**Tabela 3.12 Despesa para principais serviços técnicos para o INAS (milhões de dólares)**

	2015-2019
Elaboração de manuais operacionais e protocolos para novos programas de transferências e revisão dos existentes	1,4
Monitoria e avaliação dos programas de transferências (incluindo avaliações de impacto de PSSB, PASP e Subsídio de primeira infância)	3,8
Desenvolvimento e melhoria dos sistemas operacionais para a gestão dos programas (recadastramento, terceirização, comunicação, gestão de casos, etc.)	8,3
Outro	0,9
<b>Total</b>	<b>14,4</b>

Uma última área de investimento é o estabelecimento e implementação de cursos de formação inicial e contínuo para o pessoal do INAS a todos os níveis. Ao longo do período a ENSSB II prevê-se a formação inicial de 2.300 técnicos do INAS, 2.300 agentes de acção social e quase 3,000 permanentes. Prevê-se também cada ano a realização de cursos de actualização para 30% do pessoal a todos os níveis. As despesas associadas representam 7% do orçamento de investimento do INAS.

**Figura 3.9 INAS - Orçamento de investimento 2015 - 2019**



## 4 Orçamento para acções sob a responsabilidade do MGCAS, das DPMAS e dos SDSMAS: Serviços Polivalentes de Acção Social

Nesta secção é apresentado o orçamento necessário para a implementação das acções previstas na ENSSB II sob a responsabilidade do MGCAS e o sector da Mulher e Acção Social dentro dos Governos Provinciais e Distritais.

A principal área de intervenção neste campo prevista na ENSSB II é a instituição dos Serviços Polivalentes de Acção Social (SP-AS) ao nível da comunidade. Consiste no estabelecimento de serviços estruturados para a prevenção e a resposta a riscos de abuso, exploração e exclusão social de diversos grupos populacionais vulneráveis (crianças, idosos, pessoas com deficiências, mulheres, etc.), através do reforço da capacidade de prevenção dos riscos, de identificação de famílias e pessoas em situação de alto risco ou já afectadas, de prestação de serviços de resposta de primeiro nível e de encaminhamento a outros serviços mais especializados ou em outros sectores. A responsabilidade principal pela implementação dos SP-AS será detida pelas Administrações Distritais, através dos Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS), mais especificamente as suas Repartições de Mulher e Acção Social (MAS). Uma das acções incluídas na ENSSB II é a criação de um programa nacional dedicado a operacionalização dos SP-AS para melhor estruturar o trabalho social levado a cabo pelas repartições MAS nos SDSMAS, dar-lhe maior visibilidade e permitir o financiamento directo de algumas rubricas orçamentais (formação, equipamento, etc.) através do orçamento central do MGCAS.

Outro componente de um sistema holístico de serviços sociais consiste na oferta de serviços de atendimento institucional através das Unidades Sociais, que permanecerão sob a responsabilidade do INAS e portanto foram orçamentados anteriormente no capítulo relativo ao INAS.

Finalmente foram considerados os custos totais associados com o funcionamento do MGCAS ao nível central e das DPMAS nas províncias. Estes deveriam providenciar aos SDSMAS o enquadramento, supervisão e apoio técnico para o funcionamento eficaz dos SP-AS

Cabe assinalar que existem outras áreas de prestação de serviços sob a responsabilidade do MGCAS (por exemplo, campanhas de sensibilização sobre direitos, promoção da participação da sociedade civil sobre temas de género e crianças, escolinhas comunitárias, etc.). Os custos associados com estas áreas de intervenção não foram consideradas no orçamento apresentado neste documento, porque a ENSSB II tem um enfoque mais circunscrito aos serviços de acção social. No entanto, a área dos serviços sociais, na sua nova redefinição, vai representar a maior parte do orçamento do MGCAS através do desenho e operacionalização dos SP-AS.

A Tabela 4.1 mostra que o orçamento total para o funcionamento do MGCAS e das DPMAS e para a operacionalização dos SP-AS representaria quase 1,100 milhões de MT em 2019 (a preços de 2015), o que corresponde a 0,13% do PIB. O aumento registado em relação ao nível de despesa em 2015 é artificial, já que não foi possível obter dados sobre a despesa actual com salários e bens e serviços nas repartições MAS nas administrações distritais,<sup>20</sup> e portanto o custo da gestão dos serviços sociais ao nível distrital é considerado somente a partir de 2016. Assim que estiverem operacionais em escala nacional, os SP-AS absorverão pouco menos de 500 milhões de MT (a

<sup>20</sup> Devido à ausência de dados sobre a parte da despesa dos SDSMAS que corresponde à despesa das suas repartições MAS, excluindo a despesa dos SDSMAS na área da saúde.

preços de 2015), sendo o resto da despesa nesta área dedicado à administração do MGCAS ao nível central e das DPMAS ao nível provincial.

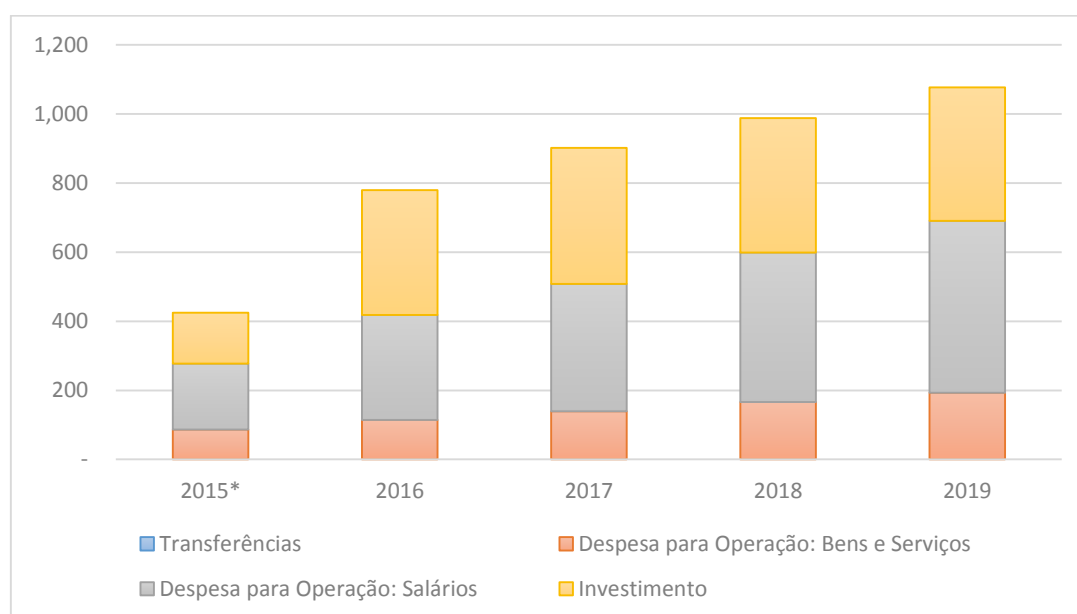
**Tabela 4.1 MGCAS, DPMAS e Serviços Polivalentes de Acção Social – Custos totais**

Milhares de MT (a preços de 2015)	2015*	2016	2017	2018	2019
MGCAS - DPMAS	424.931	470.723	541.063	562.523	589.040
Serviços Polivalentes de Acção Social - Modelo Rural - Nível Distrital e Sub-Distrital	-	286.450	321.323	367.565	413.870
Serviços Polivalentes de Acção Social - Modelo Urbano - Nível Municipal e Sub-Municipal	-	22.271	39.723	58.179	74.335
<b>TOTAL</b>	<b>424.931</b>	<b>779.443</b>	<b>902.108</b>	<b>988.267</b>	<b>1.077.245</b>
Em % do PIB	0,07%	0,12%	0,13%	0,13%	0,13%
Em % da despesa governamental total	0,20%	0,34%	0,37%	0,39%	0,40%

Devido à natureza da prestação de serviços de acção social, não prevê-se despesas com transferências directas nesta área. Os custos são repartidos entre salários, outras despesas para a operação dos serviços (despesas com bens e serviços) e um componente significativo de investimento em equipamento e criação de capacidades. As hipóteses utilizadas para determinar o custo de operação dos SP-AS são apresentadas em baixo.

Permanece a questão de se uma parte dos custos relativos à operação dos SP-AS poderia ser apresentada no orçamento como um programa distinto ao nível nacional, com linha orçamental distinta do orçamento geral do MGCAS e dos SDSMAS, pelo menos para os componentes de investimento e os custos de operação não salariais.

**Figura 4.1 MGCAS, DPMAS e Serviços Polivalentes de Acção Social – Composição da despesa total (milhões de MT a preços de 2015)**





## 4.1 MGCAS e DPMAS

A despesa ligada à administração do MGCAS ao nível central e das DPMAS ao nível provincial foi projectada na base dos níveis previstos na LOE 2015 (Tabela 4.2). Em relação à despesa com salários, foi previsto a finalização e aprovação do Quadro do Pessoal do MGCAS, para permitir aumentar o número de funcionários ao nível central dos actuais 184 para 253 em 2019. Ao nível das Direcções provinciais não foi possível ter acesso a nenhuma informação sobre a despesa actual, e foi assumido o mesmo nível de despesa do MGCAS ao nível central. As despesas com bens e serviços foram projectadas de maneira proporcional ao aumento dos recursos humanos previsto no período.

Por contrário, foi prevista uma diminuição da despesa de investimento entre 2015 e 2019, devido em parte à natureza extraordinária do nível de investimento contabilizado em 2015. Além disso, a maior parte dos investimentos necessários para assegurar a operacionalização dos SP-AS (equipamento, formação, etc.) foram contabilizados ao nível distrital (ver em baixo). Foi atribuído ao nível do MGCAS somente as despesas de investimento para serviços técnicos e para o desenho do SGI necessário para o desenvolvimento dos SP-AS, a partir de 2016.

**Tabela 4.2 MGCAS e DPMAS – Custos totais**

Milhares de MT (a preços de 2015)	2015*	2016	2017	2018	2019
Transferências	-	-	-	-	-
Despesa para Operação: Bens e Serviços	86.209	94.291	102.373	110.455	118.537
Despesa para Operação: Salários	191.581	228.556	265.532	302.507	339.483
Investimento	147.140	147.875	173.158	149.561	131.020
<b>TOTAL</b>	<b>424.931</b>	<b>470.723</b>	<b>541.063</b>	<b>562.523</b>	<b>589.040</b>
Em % do PIB	0,07%	0,07%	0,08%	0,08%	0,07%
Em % da despesa governamental total	0,20%	0,20%	0,22%	0,22%	0,22%

## 4.2 Serviços Polivalentes de Acção Social

No que diz respeito à implementação dos SP-AS ao nível dos distritos foram previstas duas modalidades distintas de implementação, uma para as áreas urbanas – baseada na experiência dos SIOAS (Serviços de Informação, Orientação e Acompanhamento Social) que foram experimentados nos últimos anos - e outra para as áreas rurais.

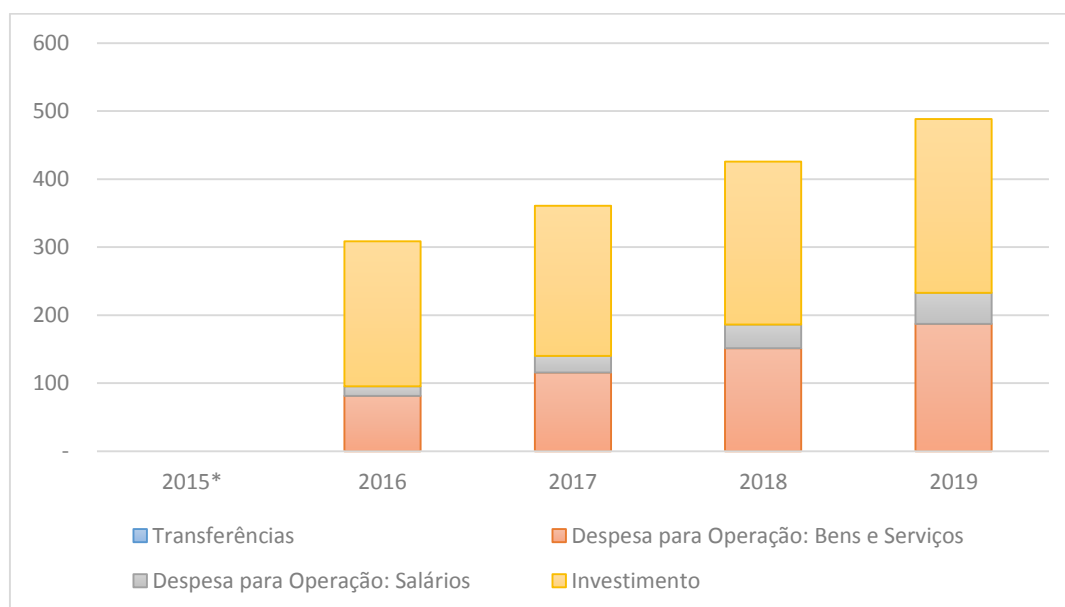
De acordo com as metas da ENSSB II, prevê-se a expansão do modelo urbano dos 3 bairros em que funciona actualmente para cerca de 50 em 2019. O modelo rural será implementado progressivamente para alcançar todos os distritos e postos administrativos nas áreas rurais até 2019. Aproximadamente 85% do orçamento previsto para os SP-AS é destinado aos serviços rurais.

Estima-se o custo de estabelecimento e operação dos SP-AS em escala nacional a cerca de 500 milhões de MT ou 0,06% do PIB em 2019.

Como mencionado anteriormente, não foi possível obter informação adequada para estimar a despesa para a operação das repartições MAS dentro dos SDSMAS em 2015 e portanto não é possível comparar os níveis de despesa prevista com a situação actual. No entanto, pelo menos em relação aos recursos humanos, foram previstos aumentos significativos do pessoal ao nível distrital e sub-distrital, que são discutidos em baixo, así como aumentos significativos da despesa para a operação e o investimento (Figura 4.2).

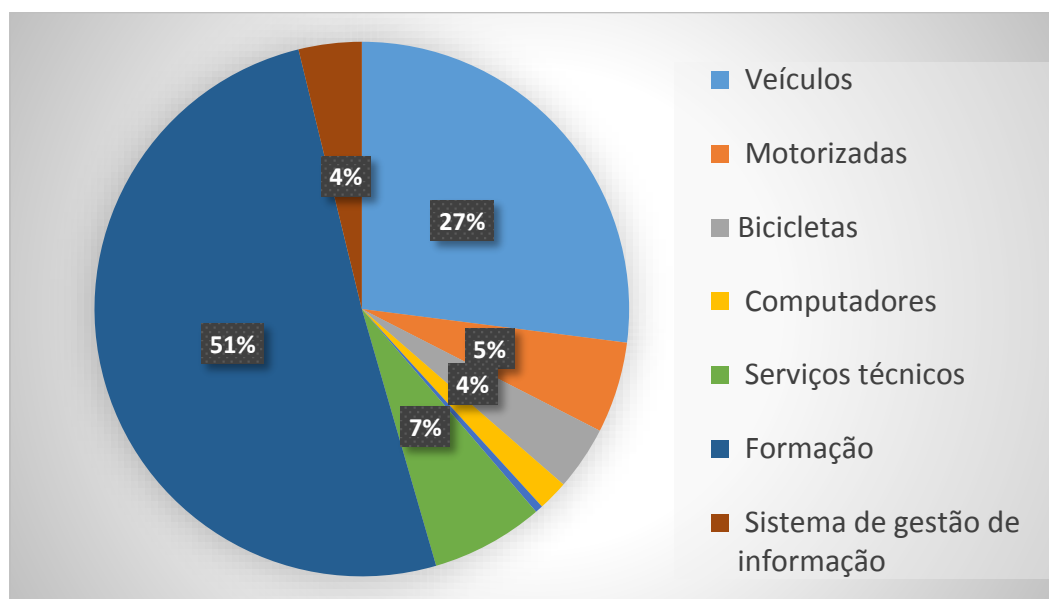
**Tabela 4.3 Serviços Polivalentes de Acção Social – Custos totais**

Milhares de MT (a preços de 2015)	2015*	2016	2017	2018	2019
Transferências	-	-	-	-	-
Despesa para Operação: Bens e Serviços	-	81.308	115.638	151.491	187.343
Despesa para Operação: Salários	-	14.367	24.406	34.944	45.481
Investimento	-	213.045	221.001	239.309	255.380
<b>TOTAL</b>	<b>-</b>	<b>308.721</b>	<b>361.046</b>	<b>425.744</b>	<b>488.205</b>
Em % do PIB	0,00%	0,05%	0,05%	0,06%	0,06%
Em % da despesa governamental total	0,00%	0,13%	0,15%	0,17%	0,18%

**Figura 4.2 Serviços Polivalentes de Acção Social - Composição da despesa total ao nível distrital e sub-distrital (milhões de MT a preços de 2015)**

As principais rubricas da despesa de investimento para os SP-AS ao longo do período da ENSSB II são resumidas na 0. A despesa total para investimento nos SP-AS é estimada em quase 1.000 milhões de MT entre 2016 e 2019. A principal área de despesa (51% do total) será requerida para a formação inicial e continua do pessoal a ser contratado para a prestação destes serviços ao nível distrital e sub-distrital, e dos outros actores que contribuem a título voluntário ao funcionamento do sistema, em particular os comités comunitários (ver em baixo).

A segunda área de maior investimento (36% do total) tem a ver com a aquisição de meios de transporte (veículos, motorizadas e bicicletas) para os funcionários e ativistas aos diferentes níveis. Finalmente, tem sido previsto um investimento inicial, correspondente a cerca de 10% do total, para a aquisição de serviços técnicos para o desenho de manuais operacionais e o desenvolvimento de um SGI para os SP-AS.

**Figura 4.3 Serviços Polivalentes de Acção Social – Despesa de investimento**

#### 4.2.1 Modelo de funcionamento dos SP-AS nas áreas rurais

Entrando nas especificidades dos modelos de funcionamento dos SP-AS nas áreas rurais e urbanas, esta secção providencia alguma informação adicional sobre as hipóteses utilizadas para determinar os custos ao nível distrital e sub-distrital.

Como mencionado anteriormente, prevê-se que os novos SP-AS funcionem segundo a modalidade rural em todos os distritos e postos administrativos do país salvo nas áreas onde existem os SIOAS.

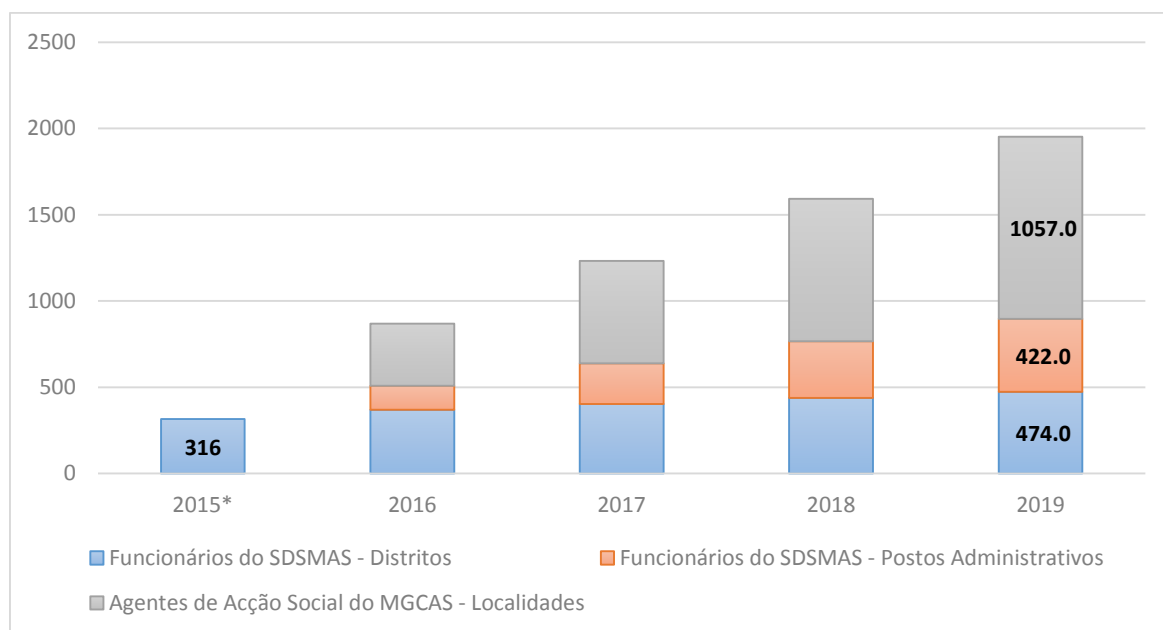
No que respeita ao funcionamento dos SP-AS nas áreas rurais, está previsto que os recursos humanos sejam estruturados do seguinte modo:

- Pelo menos 3 técnicos coordenando os SP-AS na repartição MAS do SDSMAS, dos quais 1 técnico coordenador com grau de Técnico Profissional (Grau 8) ou Técnico Superior (Grau 10) que será adicional aos técnicos já presentes, que, segundo as estimativas do MGCAS, são em média 2 por cada SDSMAS;
- Um supervisor em cada Posto Administrativo, pelo menos com grau de Técnico (Grau 7);
- Um Agente de Acção Social dedicado exclusivamente aos SP-AS em cada localidade. Aqui é importante assinalar que os Agentes a serem contratados para os SP-AS serão distintos dos Agentes a serem contratados pelo INAS para a gestão dos programas de transferências sociais ao nível comunitário, embora se espere que os dois tipos de técnicos colaborem na gestão de casos.

Ao nível da comunidade, prevê-se também o reforço ou a constituição de Comités Comunitários de Protecção Social, que servem como elo de ligação entre a população e os Agentes de Acção Social. Maior informação sobre os mecanismos de funcionamento dos SP-AS nas áreas rurais encontra-se num documento preparado como insumo para este exercício de orçamentação.

As implicações para o aumento dos recursos humanos ao nível distrital e sub-distrital que derivam deste modelo são mostradas na Figura 4.4.. Por um lado, prevê-se um aumento no número de funcionários ao nível distrital, para atingir quase 500 em todo o país, e uma melhoria no grau médio de especialização técnica destes. Por outro lado, a gradual contratação de funcionários procederá ao nível dos postos administrativos (para atingir aproximadamente 400 em 2019), assim como a contratação de Agentes de Acção Social nas comunidades (1.050 em 2019).

**Figura 4.4 Recursos humanos para os Serviços Polivalentes de Acção Social - Modelo rural**



Outra hipótese utilizada em relação à criação de capacidades tem a ver com a expansão do número de Comitês Comunitários de Protecção Social nas áreas rurais. Está prevista a constituição de Comitês em cada aldeia. Isto implica um investimento considerável na criação e funcionamento dos Comitês ao longo do tempo, com o estabelecimento de mais de 4.200 Comitês até 2019 em todo o país (Figura 4.5). Não existe informação actualizada sobre o número de Comitês actualmente activos e portanto é difícil avaliar a viabilidade de alcançar esta meta.

**Figura 4.5 Comitês comunitários**



O aumento das capacidades humanas para a operacionalização dos SP-AS não tem implicações particularmente significativas desde a perspectiva da despesa com salários, devido ao baixo grau da maior parte do pessoal e ao carácter voluntário dos membros dos Comitês Comunitários. No entanto, o aumento dos recursos humanos requer um incremento mais importante da despesa de investimento e da despesa com bens e serviços para dotar o pessoal com as competências técnicas e os meios físicos para operar de maneira eficaz nas comunidades (Tabela 4.4).

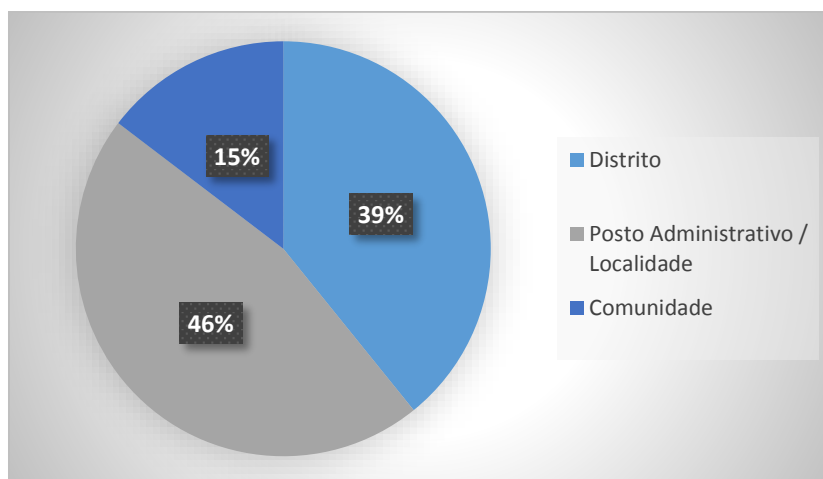
**Tabela 4.4 Serviços Polivalentes de Acção Social – Modelo rural, custos totais**

Milhares de MT (a preços de 2015)	2015*	2016	2017	2018	2019
Transferências	-	-	-	-	-
Despesa para Operação: Bens e Serviços	-	73.194	96.976	120.658	144.339
Despesa para Operação: Salários	-	11.711	18.296	24.848	31.401
Investimento	-	201.545	206.051	222.059	238.130
<b>TOTAL</b>	<b>-</b>	<b>286.450</b>	<b>321.323</b>	<b>367.565</b>	<b>413.870</b>
Em % do PIB	0,00%	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%
Em % da despesa governamental total	0,00%	0,12%	0,13%	0,14%	0,15%

Cerca de 40% da despesa com bens e serviços é destinado para o nível comunitário – consistindo principalmente na provisão de *kits* para o funcionamento dos Comitês Comunitários. Um tercio da despesa é destinado para o nível do Posto Administrativo e localidade, para prover aos técnicos supervisores e Agentes de Acção social material de trabalho, combustível e recursos para a manutenção de meios de transporte.

No que respeita à despesa de investimento, prevê-se a dotação de um veículo para cada repartição MAS nos SDMAS, assim como motorizadas para os supervisores nos postos administrativos e bicicletas para os Agentes de Acção Social e os membros dos Comitês Comunitários. A maior parte do investimento (56% do total previsto para todo o período da ENSSB II) será dirigida à formação do pessoal a todos os níveis, incluindo os voluntários nos Comitês Comunitários, e ao estabelecimento de procedimentos institucionais para a supervisão e a troca de experiências entre os Agentes de Acção Social, supervisores e coordenadores. A distribuição da despesa (corrente e investimento) por nível de implementação é reportada na Figura 4.6.

**Figura 4.6 Distribuição da despesa (corrente e investimento) por nível de implementação**

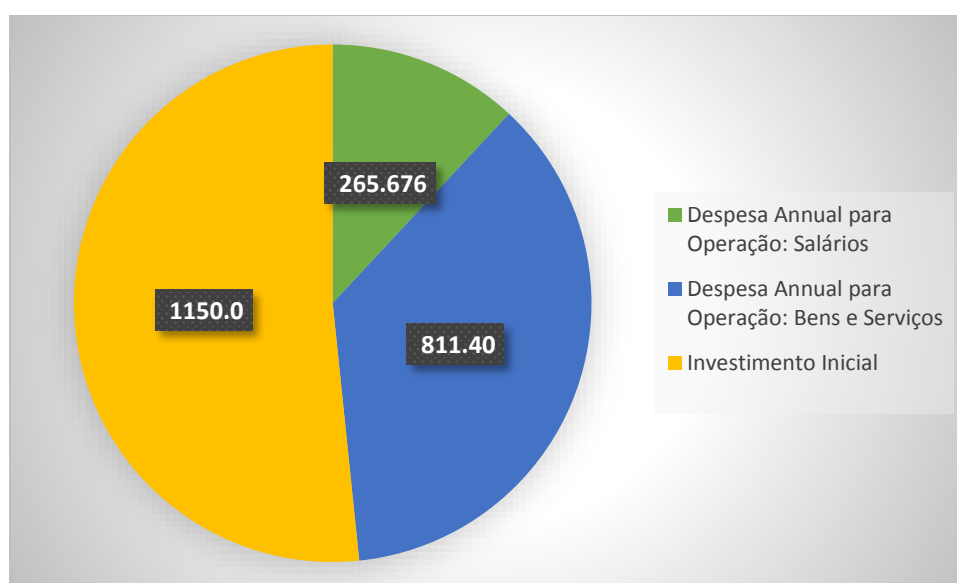


#### 4.2.2 Modelo de funcionamento dos SP-AS nas áreas urbanas

Como já foi mencionado, está previsto estabelecer nas áreas urbanas um mecanismo distinto de funcionamento dos SP-AS através de centros fixos de atendimento ao nível dos bairros. Este modelo está baseado na experiência dos SIOAS, que foram experimentados com a colaboração da ONG Handicap em 3 bairros de Maputo, Matola e Beira.

Na base do esquema de funcionamento e dos custos dos SIOAS pilotos actualmente existentes, foi possível determinar o custo do estabelecimento e funcionamento de um SIOAS (Figura 4.7). Este custo unitário foi aplicado para determinar a despesa total requerida para a ampliação do número de SIOAS operando nas zonas urbanas, para atingir a meta de 53 SIOAS no final do período em 2019 (Tabela 4.5).

**Figura 4.7 Custo do estabelecimento e operação de um SIOAS (milhares de MT)**



Desde a perspectiva dos recursos humanos, além dos 3 técnicos previstos ao nível da repartição MAS nos SDSMAS para a coordenação e articulação com outros serviços no distrito, o funcionamento de um SIOAS será assegurado pela contratação de um coordenador no terreno e uma rede de 30 activistas, educadores e Agentes de Acção Social.

Além dos salários (e incentivos para os activistas e educadores), os custos principais são associados com o investimento em equipamento (incluindo motorizadas e equipamento de escritório), a capacitação, supervisão e monitoria do pessoal, e a organização de campanhas de informação e sensibilização, assim como a despesa com bens e serviços para a prestação dos serviços. De maneira geral, estima-se que o investimento para o estabelecimento de um SIOAS requer pouco mais de 1 milhão de MT e que um valor equivalente será necessário, por ano, para o funcionamento do SIOAS.

A Tabela 4.5 apresenta o custo total do cenário previsto na ENSSB II para o estabelecimento e funcionamento dos SP-AS no modelo urbano.

**Tabela 4.5 Serviços Polivalentes de Acção Social – Modelo urbano, custos totais**

<b>Milhares de MT (a preços de 2015)</b>	<b>2015*</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Transferências	-	-	-	-	-
Despesa para Operação: Bens e Serviços	-	8.114	18.662	30.833	43.004
Despesa para Operação: Salários	-	2.657	6.111	10.096	14.081
Investimento	-	11.500	14.950	17.250	17.250
<b>TOTAL</b>	<b>-</b>	<b>22.271</b>	<b>39.723</b>	<b>58.179</b>	<b>74.335</b>
Em % do PIB	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%
Em % da despesa governamental total	0,00%	0,01%	0,02%	0,02%	0,03%



## 5 Orçamento para programas sob a responsabilidade do MINEDH e do MISAU

No âmbito do segundo eixo da ENSSB, II prevêem-se algumas acções nas áreas da Acção Social Saúde e Acção Social Escolar sob a responsabilidade do MINEDH e MISAU. Consistem em iniciativas visando promover o acesso das camadas mais vulneráveis da população aos serviços de saúde e às escolas através da redução de barreiras financeiras ao acesso e de incentivos no lado da demanda.

Para além da abolição das propinas no ensino primário, o MINEDH participa no reforço do sistema de segurança social básica na área da educação através de três intervenções:

- a) o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRONAE), que providencia refeições para os alunos em algumas escolas primárias para incentivar a frequência escolar e promover a aprendizagem;
- b) uma subcomponente do programa de Apoio Directo às Escolas (ADE) – ADE Plus o ADE Protecção Social – que disponibiliza às escolas primárias recursos adicionais para incentivar a assistência de crianças especialmente vulneráveis através da distribuição de bens (ex. material escolar);
- c) a isenção de propinas e taxas de internamento no ensino secundário para alunos vivendo em famílias pobres e vulneráveis.

No sector da saúde, a medida de protecção social mais importante é o acesso gratuito à maior parte dos cuidados primários de saúde e a forte subvenção dos outros serviços sanitários. Além disso, as responsabilidades do MISAU no âmbito da ENSSB II estão concentradas em duas áreas:

- a) as isenções providenciadas a alguns pacientes muito pobres nos hospitais;
- b) as iniciativas para apoiar e incentivar o acesso das mulheres grávidas nas áreas rurais às maternidades nas unidades sanitárias, particularmente pela disponibilização de casas de espera para mulheres grávidas.

Não foi possível efectuar uma orçamentação detalhada de todos estes componentes, como no caso do MGCAS e do INAS, particularmente para os componentes associadas aos custos operacionais gerais (ex. salários) e o investimento. No entanto, foram consolidadas informações providenciadas pelo MINEDH e MISAU relativamente às metas de cobertura dos diferentes programas, aos custos históricos destes programas e, em alguns casos, às previsões de custos futuros.

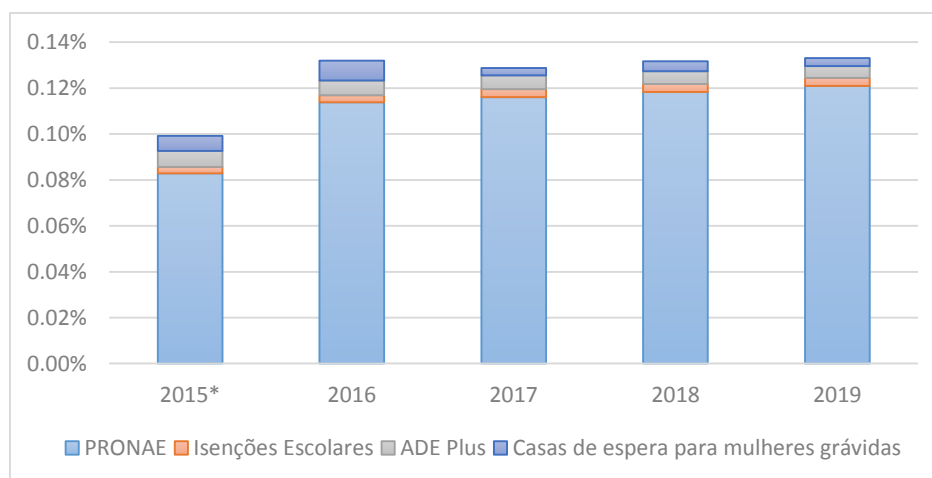
Infelizmente não foi possível obter nenhuma informação sobre os custos previstos para o financiamento das isenções no sector da saúde e portanto esta componente não foi incluída no exercício de custeamento, embora as implicações orçamentais pareçam ser relativamente pequenas.

A Tabela 5.1 apresenta um resumo da despesa prevista nas áreas da Acção Social Saúde e Acção Social Escolar para as intervenções acima mencionadas sob a responsabilidade do MISAU e do MINEDH, mas excluindo as isenções no sector da saúde (e, de maneira mais geral, os custos das políticas de gratuidade dos serviços básicos nos dois sectores). A despesa total com estes programas deveria ultrapassar ligeiramente 1.000 milhões de MT em 2019 (a preços de 2015), mantendo-se a um nível equivalente a cerca de 0,13% do PIB entre 2016 e 2019, em comparação com 0,10% em 2015.

**Tabela 5.1 Despesa com Ação Social Escolar e Ação Social Saúde**

Milhares de MT (a preços de 2015)	2015*	2016	2017	2018	2019
PRONAE	488.098	729.110	802.021	882.224	970.446
Em % do PIB	0,08%	0,11%	0,12%	0,12%	0,12%
Em % da despesa governamental total	0,23%	0,32%	0,33%	0,34%	0,36%
Isenções Escolares	16.502	19.924	23.346	26.768	28.470
Em % do PIB	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Em % da despesa governamental total	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
ADE Plus	41.421	41.421	41.421	41.421	41.421
Em % do PIB	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Em % da despesa governamental total	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
Casas de espera para mulheres grávidas	38.259	55.080	22.862	31.891	27.663
Em % do PIB	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
Em % da despesa governamental total	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%
<b>TOTAL</b>	<b>584.280</b>	<b>845.536</b>	<b>889.651</b>	<b>982.303</b>	<b>1.068.000</b>
Em % do PIB	0,10%	0,13%	0,13%	0,13%	0,13%
Em % da despesa governamental total	0,27%	0,37%	0,37%	0,38%	0,40%

Como mostra a Figura 5.1, a intervenção predominante é o PRONAE, cujo financiamento requereria 0,12% do PIB em 2019. Os outros componentes (ADE Plus, casas de espera para mulheres grávidas e isenções escolares) têm custos muito menores que, em conjunto, não ultrapassam 0,01% do PIB.

**Figura 5.1 Despesa com Ação Social Escolar e Ação Social Saúde (em % do PIB)**

Nos parágrafos seguintes são apresentados os principais parâmetros e hipóteses utilizados para a orçamentação dos diferentes programas.

### PRONAE

- As metas de cobertura foram providenciadas pelo MINEDH, com uma meta de atendimento de cerca de 450.000 alunos em 2016 e com cobertura universal das escolas primárias em 23 distritos. Foi projectado um aumento gradual a partir de 2016, com um incremento da cobertura de 10% por ano para alcançar um pouco mais de 600.000 alunos em 2019.
- Os custos de investimento e operação por aluno foram determinados na base dos custos previstos pelo PRONAE em 2015 (respectivamente MT 400 e 1.200 por aluno por ano)

### ADE - Plus

- As projecções de custos para o período da ENSSB foram providenciadas pelo MINEDH, mas não são completamente claras as hipóteses utilizadas para as estimativas.

### Isenções escolares

- Foram orçamentadas as metas de cobertura oficiais do MINEDH, que foram integradas na ENSSB II: 10% dos alunos no ensino secundário (65.000 em 2019) deveriam beneficiar das isenções de propinas e 10% dos alunos em internatos beneficiarão das isenções das taxas de internamento (um pouco mais de 3.000 alunos em 2019).
- Os custos foram determinados na base da informação providenciada pelo MINEDH sobre os custos actuais, que, em 2015, são 150 MT por ano para as propinas e 6.000 MT por ano para o internamento.
- Tendo em conta as diferenças na cobertura e nos custos das duas categorias de isenções, aproximadamente dois terços do orçamento total para isenções escolares seriam destinados às taxas de internamento.

### Casas de espera para mulheres grávidas

- Os custos unitários de gestão de uma casa de espera foram derivados das mais recentes informações disponíveis sobre a despesa nesta área (2013). O custo anual de gestão foi calculado em 14.,000 MT (a preços de 2013) por casa de espera, assumindo uma capacidade de pouco menos de 10 pessoas por casa e uma taxa de utilização do 80%. O custo diário por pessoa foi estimado em 25 MT (a preços de 2013).
- Segundo os dados providenciados pelo MISAU, existiam 166 casa de espera para mulheres grávidas em 2013. Foi projectada uma taxa de incremento da capacidade de 10% por ano, passando de aproximadamente 1.500 pessoas em 2013 para pouco mais de 2.500 em 2019.
- Infelizmente não foi possível conseguir informação para estimar o custo de investimento para a construção e equipamento de novas casas de espera, ou para a ampliação ou renovação das casas existentes.

## 6 Projecção de custos no médio prazo (até 2024)

A análise do orçamento apresentada até este ponto refere-se às acções previstas na ENSSB II no período de vigência da Estratégia, de 2015 a 2019. O documento da estratégia avança também alguns objectivos de mais longo prazo, indicando as linhas principais de uma “visão para 2024” para o sistema de segurança social básica.

Isto traz uma perspectiva que permite uma análise mais profunda das implicações financeiras das reformas planificadas no âmbito da Estratégia, em particular no que respeita à sustentabilidade financeira da expansão contemplada. De facto, as mudanças na concepção dos programas e o aumento da cobertura dos seus grupos alvo requerem uma análise de viabilidade financeira num horizonte temporal de longo prazo. As implicações orçamentais dos compromissos avançados na ENSSB II não devem ser avaliadas apenas em relação às metas intermédias estabelecidas até 2019, mas também em relação aos objectivos de mais longo prazo para os próximos 10 anos.

A análise dos custos de longo prazo é particularmente importante no caso das transferências sociais sob a responsabilidade do INAS, e isso por duas razões. Primeiro, as transferências sociais, incluindo os custos operacionais associados, são o componente principal do orçamento, representando aproximadamente 80% do custo total da ENSSB II. Segundo, a ENSSB II indica objectivos ambiciosos em relação à expansão dos programas de transferências a serem realizadas no período da Estratégia que dará seguimento à ENSSB II, entre 2020 e 2024.

Em particular, a ENSB II avança o objectivo de alcançar a cobertura completa dos grupos alvos dos diferentes programas de transferências até 2024. A ENSSB II estabelece um compromisso no sentido de garantir – no longo prazo - o acesso aos subsídios para todos os agregados ou indivíduos que cumprem com os requisitos de elegibilidade, segundo uma perspectiva de direitos.

A análise da sustentabilidade financeira em relação a este cenário de longo prazo é fundamental: Indica o nível de financiamento “estrutural” que será requerido para implementar o pacote de transferências previsto na ENSSB II numa escala nacional y de maneira sustentável.

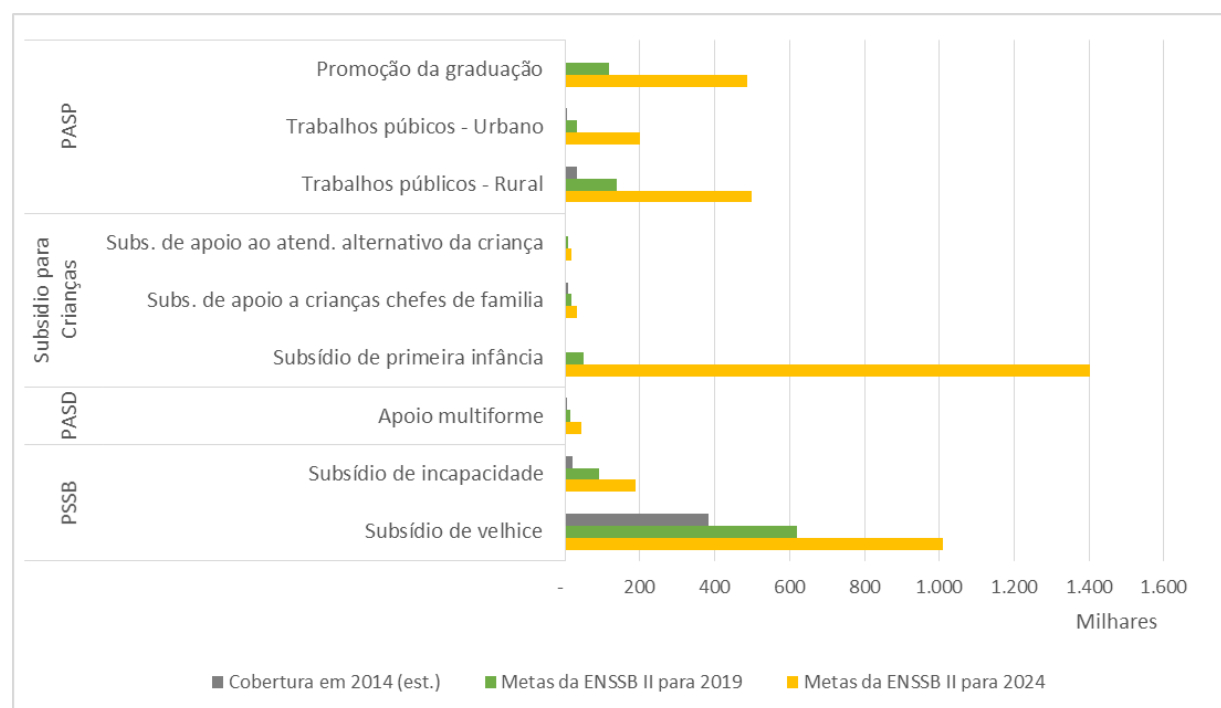
Esta secção apresenta algumas estimativas da despesa total necessária para a implementação do pacote completo de transferências previstas num cenário de alcance da cobertura completa até 2024. A metodologia é igual à utilizada nos capítulos anteriores, mas é preciso ter em conta que, tratando-se de um horizonte temporal mais longo, há uma maior margem de incerteza sobre os resultados, devido a complexidade de fazer projecções sobre as variáveis do modelo (estrutura demográfica da população, índices de pobreza, quadro macroeconómico, etc.).

A Tabela 6.1 mostra, primeiro, as estimativas do número de beneficiários directos e indirectos dos diferentes programas se a cobertura completa dos diferentes grupos alvo for alcançada em 2024.

**Tabela 6.1 Cobertura e custo dos programas de INAS em 2024 (incluindo custos operacionais directos)**

Programa		Projeções de Custo para alcançar Cobertura Completa em 2024					
		Beneficiários (directos)	Em % do grupo alvo	Beneficiários Indirectos: Crianças 0-17	Custos em percentagem do PIB - Valor Actual	Custos em percentagem do PIB - Valor Previsto na ENSSB II	Custos em percentagem do PIB - Valor Alto
PSSB	Subsídio de velhice	1.009.500	90,0%	1.310.362	0,46%	0,66%	0,79%
	Subsídio de incapacidade	190.073	90,0%	420.695	0,09%	0,12%	0,15%
PASD	Apoio pontual multiforme	45.000	N/A	N/A	0,06%	0,06%	0,06%
Subsídio para Crianças	Subsídio de primeira infância	1.401.937	90,0%	5.111.383	0,64%	0,92%	1,10%
	Subs. de apoio a crianças chefes de família	30.772	90,0%	30.772	0,04%	0,04%	0,04%
	Subs. de apoio ao atend. alternativo da criança	17.753	90,0%	40.955	0,01%	0,01%	0,01%
PASP*	Trabalhos públicos - Rural	497.358	20,3%	998.045	0,19%	0,19%	0,19%
	Trabalhos públicos - Urbano	199.644	27,6%	362.577	0,11%	0,11%	0,11%
	Promoção da graduação	487.902	15,4%	253.804	0,11%	0,11%	0,11%
-	<b>TOTAL DO PACOTE PROPOSTO</b>	<b>3.352.515</b>		<b>8.274.789</b>	<b>1,72%</b>	<b>2,23%</b>	<b>2,57%</b>

Em termos gerais, os programas de transferências sociais do INAS deveriam alcançar 3,3 milhões de beneficiários directos no ano de 2024, contra quase 1 milhão previsto para 2019 e os 460.000 já alcançados em 2014. Como se mostra a 0, o aumento de cobertura mais significativo no horizonte de longo prazo está previsto para o Subsídio de Primeira Infância, que, depois da fase de testagem em pequena escala até 2019, será ampliado em escala nacional para alcançar 1,4 milhões de beneficiários em 2024.

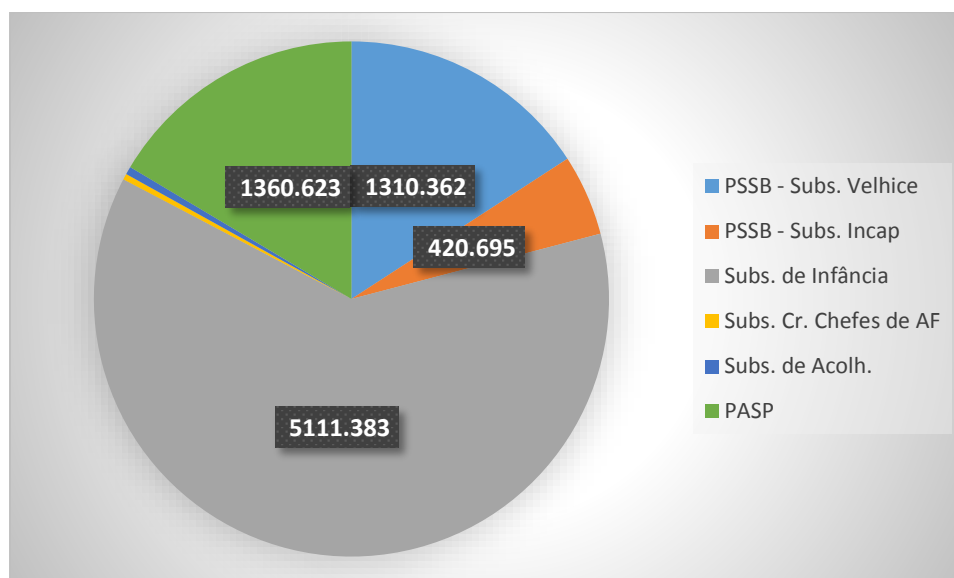
**Figura 6.1 Projeções da cobertura dos programas do INAS, 2014-2024 (beneficiários directos)**

O segundo maior programa, em termos de cobertura populacional, será o Subsídio de Velhice no PSSB, com um pouco mais de 1 milhão de beneficiários directos em 2024, embora o ritmo de expansão em 2020-2024 seja menor em relação ao período de 2015-2019.

Devido ao tamanho do grupo alvo do PASP, não se considera viável alcançar a cobertura completa em 2024. Está previsto um aumento anual de cobertura de 30% nas áreas urbanas e 40% nas áreas rurais durante o período 2020-2024 e uma meta final de quase 700.000 beneficiários directos.

A Figura 6.2 apresenta a distribuição das crianças beneficiárias indirectas prevista para 2024 segundo as projecções de cobertura completa. O número de crianças entre os 0 e 17 anos de idade vivendo em agregados familiares que recebem alguma transferência do INAS, e portanto beneficiando indirectamente dos subsídios, deveria aumentar de 400.000, segundo as estimativas de 2014, para 1,6 milhões em 2019 e quase 8,3 milhões em 2024. Mais de 5 milhões de crianças beneficiariam indirectamente do Subsídio de Primeira Infância.

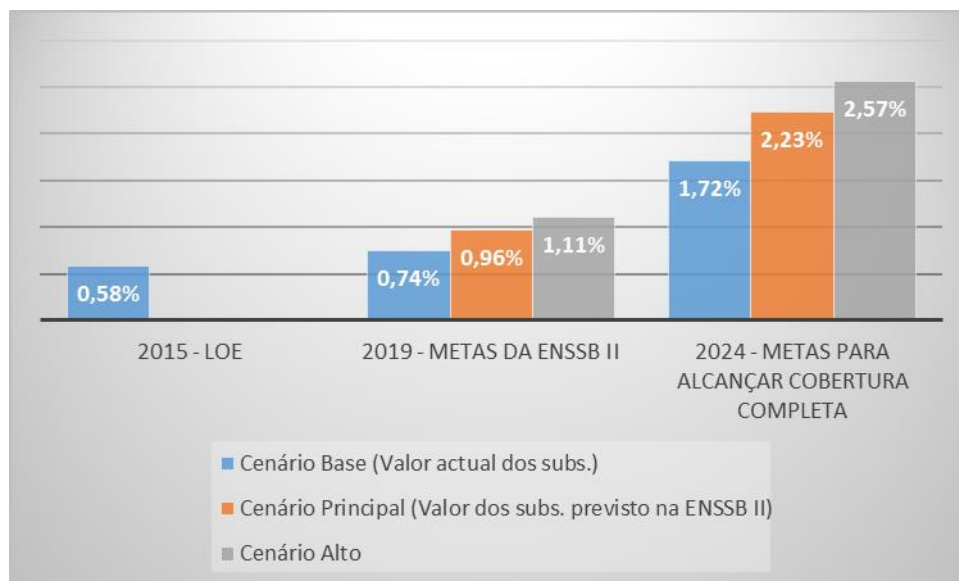
**Figura 6.2 Repartição das crianças beneficiárias indirectas por programas do INAS (crianças de 0 a 17 anos de idade, em 2024)**



Este aumento tão significativo no número de beneficiários directos e indirectos traduz-se em termos orçamentais num aumento significativo da despesa com os programas de transferências do INAS (Figura 6.3), para atingir entre 1,7% e 2,6% do PIB, segundo os diferentes cenários considerados em relação aos valores dos subsídios. Como se discute mais em profundidade no Capítulo 7, estes cenários trazem também diferentes impactos, em termos de redução da pobreza e da desigualdade, e assim diferentes níveis de custo-eficácia.

Como mostra a Figura 6.3, os programas com maior orçamento serão o Subsídio de Primeira Infância (0,92% do PIB em 2024 no cenário principal previsto na ENSSB II) e o PSSB (0,78% do PIB em 2024 no cenário principal).

**Figura 6.3** Projeções da despesa com os programas do INAS até 2019 e 2024 (em percentagem do PIB, incluindo custos operacionais directos)



Estas estimativas de custos reúnem os custos para as transferências directas aos beneficiários e os custos operacionais directamente associados com a gestão dos programas do INAS, que são calculados utilizando as taxas de custos administrativos indicadas na 0. Um quadro completo da despesa com a segurança social básica a longo prazo deveria incluir os custos operacionais gerais do INAS não directamente associados aos programas (despesa com salários e outros bens e serviços) e a despesa de investimento do INAS, assim como a despesa do MGCAS para a implementação dos Serviços Polivalentes de Acção Social e a despesa com os programas sob a responsabilidade do MISAU e do MINEDH na área da Acção Social Saúde e Acção Social Escolar. Não é possível realizar uma estimativa completa destes custos num horizonte temporal de longo prazo.

No entanto, pode-se estimar o custo global na base de hipóteses simples relativamente à expansão dos programas fora do INAS até 2024. Pressupõe-se que os componentes de despesa distintas dos programas do INAS mantenham o mesmo tamanho em relação ao PIB do que foi estimado para 2019 segundo a metodologia mais detalhada aplicada para o período da ENSSB II. Isto implicaria pressupor uma taxa de aumento real da despesa com estes componentes de despesa equivalente à taxa real de crescimento do PIB, o que parece razoável.

De facto, aos custos indicados na 0 para os programas do INAS em 2024, deveria se acrescentar aproximadamente 0,35% do PIB para as despesas nas outras áreas. Implica que o custo global da implementação de todos os programas previstos atinge 2,6% do PIB no cenário principal até 2024.



## 7 Análise dos impactos e do custo-eficácia da ENSSB II

A tomada de decisões sobre a expansão da segurança social básica deve tomar em consideração não só os custos, analisados nos capítulos anteriores, mas também os benefícios que a sociedade moçambicana vai obter em consequência da despesa prevista. O documento da ENSSB II indica uma série de mecanismos através dos quais as acções planificadas poderão impactar as condições de vida da população beneficiária e a sociedade no geral. Estas têm a ver com a redução da pobreza e da desigualdade, o aumento da autonomia e resiliência dos beneficiários, a promoção do capital humano e o reforço da coesão social, entre outros.

Esta secção apresenta as simulações realizadas sobre os efeitos esperados das transferências sociais previstos na ENSSB II sobre os indicadores primordiais de pobreza e desigualdade. Na base dos parâmetros de focalização, das metas de cobertura e do valor das transferências previstos para os programas de transferências do INAS, simulou-se os impactos sobre a incidência e a profundidade da pobreza e sobre o índice de Gini (uma medida da desigualdade).

As simulações foram realizadas de forma estática utilizando os micro-dados de consumo mais recentes do IOF 2008/09. Foram identificados na base de dados do IOF os agregados que seriam potencialmente beneficiários dos programas de transferências do INAS, segundo os vários parâmetros de elegibilidade e metas de cobertura. Então foi modificado o nível de consumo de cada agregado familiar potencialmente beneficiário, segundo o nível do subsídio recebido. Na base destes novos níveis de consumo, foram recalculados os índices de pobreza e de desigualdade tanto ao nível nacional como para os próprios beneficiários, e comparados com os índices originais (sem transferências) para calcular os impactos.

Esta metodologia tem algumas limitações. Principalmente, pressupõe-se que a estrutura de pobreza capturada no momento em que foi recolhida a informação do IOF 2008/09 permaneça inalterada no período considerado para as simulações. Esta hipótese torna-se ainda menos realista na medida em que se utiliza um cenário temporal longo para as projecções. Apesar destas limitações, o exercício permite produzir algumas estimativas indicativas dos benefícios de vários componentes da ENSSB. A simulação foi realizada somente para os principais programas de transferências do INAS devido à complexidade de simular os outros componentes da ENSSB II. Portanto os resultados devem ser comparados com as projecções de custo para o pacote de transferências do INAS (ver Figura 6.3).

A Tabela 7.1 apresenta os resultados das simulações de impacto na base das metas de cobertura completa em 2024, diferenciando entre os três cenários considerados (relativamente aos valores dos subsídios).

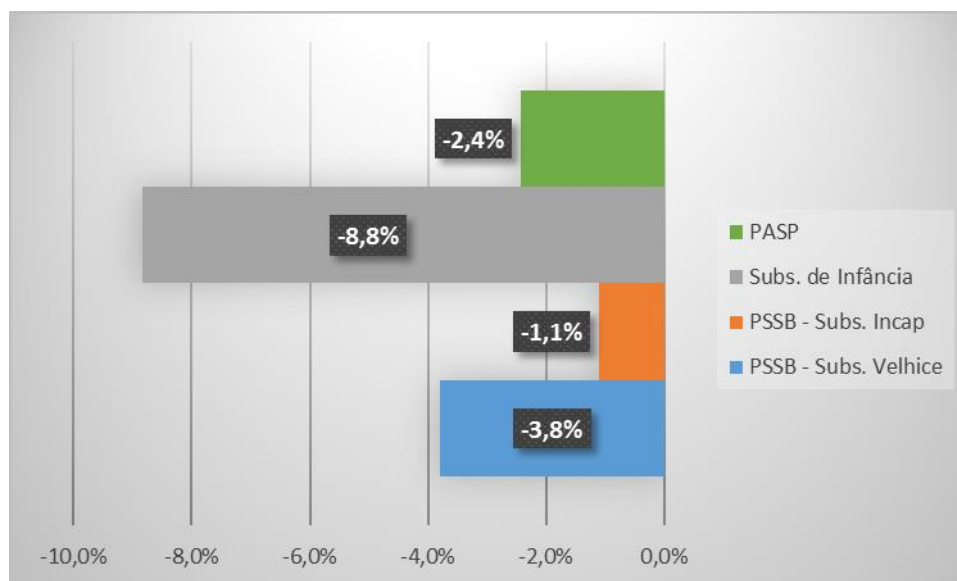
**Tabela 7.1 Impactos do pacote de transferências sociais do INAS ao nível nacional – na base das metas de cobertura estabelecidas na ENSSB II para 2019**

Programa	Impacto sobre a incidência de pobreza			Impacto sobre a profundidade de pobreza			Impacto sobre o índice Gini		
	Cenário o Baixo	Cenário o Principal	Cenário o Alto	Cenário o Baixo	Cenário o Principal	Cenário o Alto	Cenário o Baixo	Cenário o Principal	Cenário o Alto
PSSB - Subsídio de velhice	-1,1%	-1,6%	-1,8%	-2,0%	-2,7%	-3,2%	-0,6%	-0,8%	-0,9%
PSSB - Subsídio de incapacidade	-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,5%	-0,7%	-0,9%	-0,2%	-0,2%	-0,3%
Subsídio de primeira infância	-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
PASP - Rural		-0,2%			-0,6%			-0,2%	
PASP - Urbano		0,0%			-0,1%			0,0%	
<b>TOTAL DO PACOTE PROPOSTO</b>	<b>-1,6%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-3,4%</b>	<b>-4,4%</b>	<b>-5,0%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>-1,5%</b>

Os impactos sobre a redução da pobreza e da desigualdade são muito grandes no cenário de cobertura completa (2024). Com um nível de despesa de cerca de 2,2% do PIB, as transferências sociais do INAS contribuirão para uma redução da incidência da pobreza de mais de 7,5%, da profundidade da pobreza de quase 16% e do índice de Gini (desigualdade) de 5%.

Existem diferenças significativas nos impactos simulados dos cenários alternativos ao cenário principal utilizado na ENSSB II. Mantendo o valor actual, em termos reais, dos subsídios durante o período da ENSSB II (cenário baixo), os impactos sobre a pobreza e a desigualdade seriam significativamente menores, particularmente no longo prazo. A análise de custo-eficácia sugere que os incrementos nos valores dos subsídios previstos no cenário principal é uma melhor opção no sentido do que tem maior impacto por metical gastado, já que está associada com uma redução do peso relativo dos custos administrativos (devido a economias de escala). Os impactos sobre a redução de pobreza (e assim o custo-eficácia) seriam ainda maiores no cenário alto, embora este cenário mais ambiciosa traga outras implicações em relação à capacidade financeira do Estado).

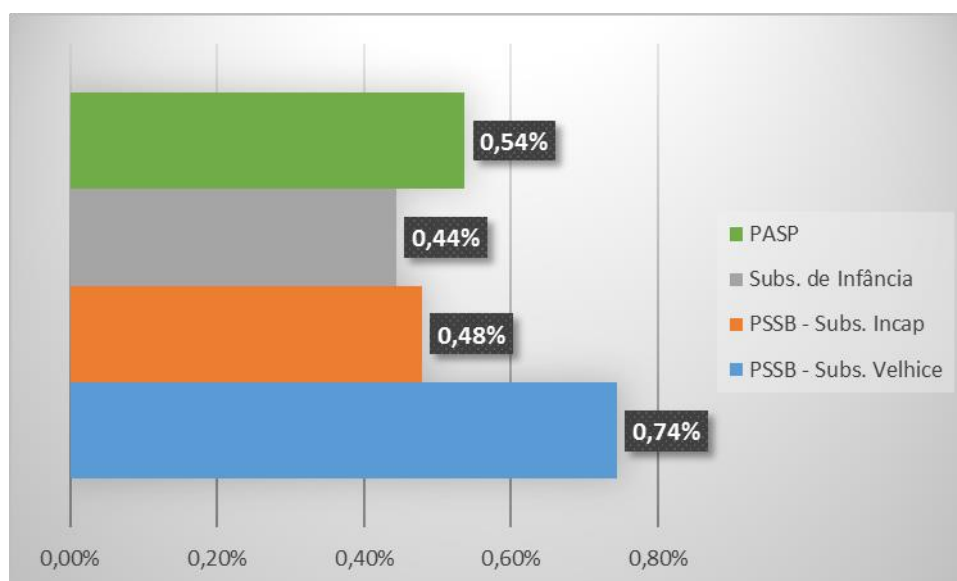
O maior impacto de redução de pobreza em termos absolutos, em 2024, está associado com o Subsídio de Primeira Infância que contribuirá por si só uma redução de 10% na incidência da pobreza, segundo o cenário principal, quando está implementado em escala nacional (Figura 7.1). Isto explica-se por duas razões principais. Por um lado, o Subsídio de Primeira Infância é o programa que tem o maior nível de cobertura populacional e portanto traz os maiores impactos (e também os maiores custos). Por outro lado, o Subsídio de Primeira Infância é o programa com maior custo-eficácia devido à mais forte concentração das crianças nas camadas mais pobres da população e aos menores custos administrativos previstos (por exemplo em comparação com o PASP).

**Figura 7.1 Impacto sobre a profundidade da pobreza ao nível nacional (2024)**

Os fortes impactos das transferências sociais sobre os índices de pobreza e do Gini fazem com que estes programas apresentem elevados níveis de custo-eficácia. A Figura 7.2 mostra o custo-eficácia relativa dos principais programas de transferências sociais do INAS, medida em termos da despesa (em percentagem do PIB) requerida para um programa alcançar uma redução de 1 ponto percentual no índice da profundidade da pobreza ao nível nacional. Este índice mede a distância média dos pobres da linha de pobreza (21% segundo os dados do IOF de 2008/09).

Como se pode ver o novo subsídio de primeira infância mostra o melhor custo-eficácia, de todos os programas, necessitando somente 0,44% do PIB para reduzir a profundidade da pobreza por 1 ponto percentual, em comparação com 0,54% do PIB no caso do PASP e 0,74% no caso do subsídio de velhice do PSSB. O forte custo-eficácia do subsídio de primeira infância explica-se principalmente pela forte concentração das crianças nas camadas mais pobres da população. Nota-se que o subsídio de incapacidade é o segundo melhor programa desde esta perspectiva, requerendo 0,48% do PIB para obter uma redução de 1 ponto percentual na profundidade da pobreza.

**Figura 7.2** Índice de custo-eficácia (despesa em percentagem do PIB necessária para alcançar 1 ponto de redução na profundidade da pobreza, em 2024)



Na base das metas de cobertura populacional estabelecidas na ENSSB II para o período 2015-2019, preveem-se impactos preliminares na redução da incidência de pobreza (-2%) e da profundidade da pobreza (-4.5%) ao nível nacional. De acordo com as metas da ENSSB II para 2019, a maior contribuição para a redução da pobreza seria por parte do PSSB (-3.5% na redução da profundidade da pobreza) e PASP (-0.5%), como mostra a Tabela 7.2.

**Tabela 7.2** Impactos do pacote de transferências sociais do INAS ao nível nacional – na base das metas de cobertura completa em 2024

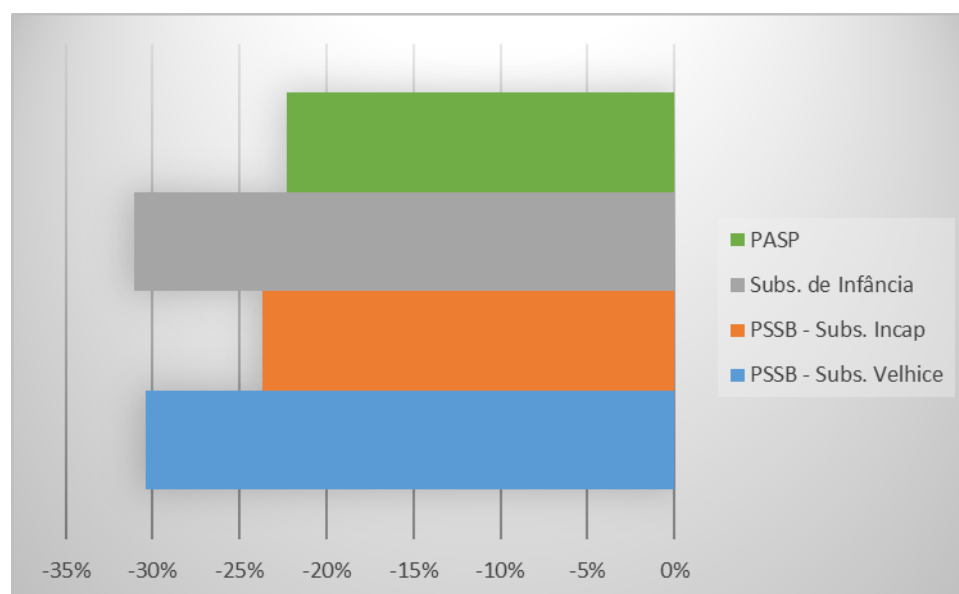
Programa	Impacto sobre a incidência de pobreza			Impacto sobre a profundidade de pobreza			Impacto sobre o índice Gini		
	Cenário Baixo	Cenário Principal	Cenário Alto	Cenário Baixo	Cenário Principal	Cenário Alto	Cenário Baixo	Cenário Principal	Cenário Alto
PSSB - Subsídio de velhice	-1,5%	-2,2%	-2,4%	-2,8%	-3,8%	-4,4%	-0,9%	-1,1%	-1,2%
PSSB - Subsídio de incapacidade	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,8%	-1,1%	-1,3%	-0,3%	-0,4%	-0,5%
Subsídio de primeira infância	-2,7%	-3,8%	-4,5%	-6,3%	-8,8%	10,5%	-2,2%	-3,0%	-3,5%
PASP - Rural		-0,9%			-1,8%			-0,5%	
PASP - Urbano		-0,4%			-0,6%			-0,2%	
<b>TOTAL DO PACOTE PROPOSTO</b>	<b>-5,6%</b>	<b>-7,5%</b>	<b>-8,4%</b>	<b>12,2%</b>	<b>-15,9%</b>	<b>18,2%</b>	<b>-4,0%</b>	<b>-5,1%</b>	<b>-5,8%</b>

Por outro lado, é importante avaliar os impactos directos sobre as condições de vida dos próprios beneficiários, que seriam muito significativos, segundo as simulações (Tabela 7.3 e Figura 7.3). Até 2019, as transferências contribuiriam para uma redução de 21-31% na profundidade da pobreza dos beneficiários, segundo os programas, no cenário principal. A incidência da pobreza reduzir-se-ia de 19% para os beneficiários do Subsídio de Velhice e de 17% para os do Subsídio de Primeira infância, de 9% para o Subsídio de Incapacidade e o PASP em áreas rurais. O impacto na redução da incidência da pobreza ao nível dos beneficiários seria menor no caso do PASP nas áreas urbanas (4%).

**Tabela 7.3 Impactos directos sobre os beneficiários dos programas (2019)**

Programa	Impacto na Incidência de Pobreza dos Beneficiários				Impacto na Profundidade de Pobreza dos Beneficiários			
	Base	Cenário o Baixo	Cenário Principal	Cenário o Alto	Base	Cenário o Baixo	Cenário Principal	Cenário o Alto
PSSB - Subsídio de velhice	69,0%	-13%	-19%	-22%	31,1%	-23%	-30%	-35%
PSSB - Subsídio de incapacidade	82,1%	-6%	-9%	-10%	44,5%	-17%	-24%	-28%
Subsídio de primeira infância	70,5%	-12%	-17%	-21%	25,7%	-22%	-31%	-37%
PASP - Rural	69,5%		-9%		28,4%		-21%	
PASP - Urbano	66,5%		-4%		27,8%		-25%	

**Figura 7.3 Impactos directos sobre os beneficiários dos programas: redução da profundidade da pobreza (2019)**



## 8 Conclusões

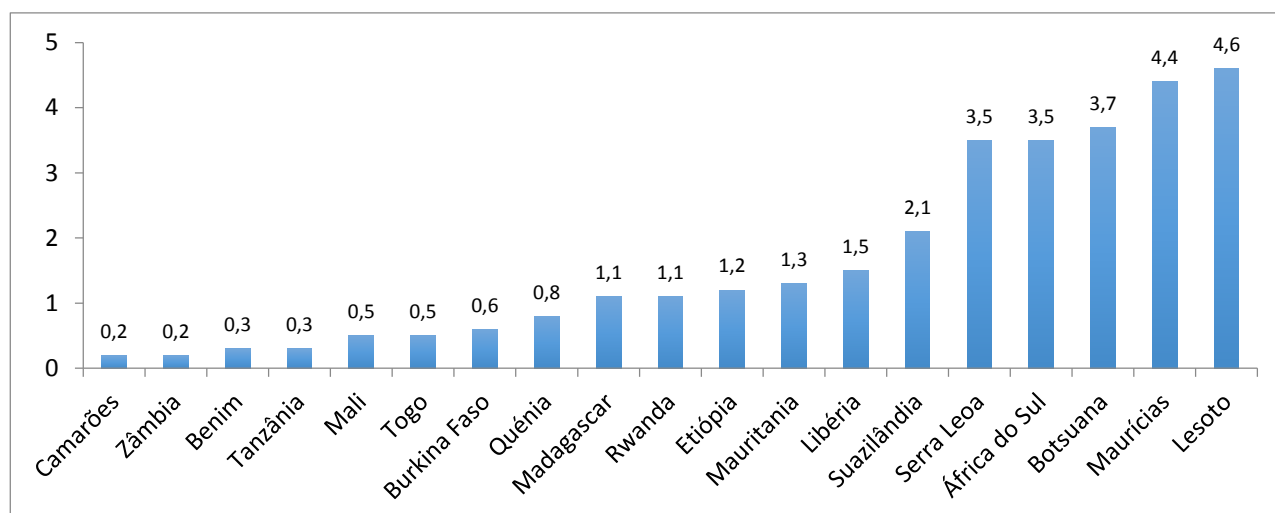
Este relatório analisou as despesas requeridas para assegurar a implementação integral da ENSSB II no período de 2015-2019 e também, no intuito de avaliar a sustentabilidade financeira do pacote de programas previstos num cenário de mais longo prazo, apresentou projeções até 2024. Podem retirar-se as seguintes conclusões desta análise.

Globalmente, a Estratégia requer um ritmo de crescimento na despesa com a segurança social básica equivalente a aproximadamente 0,1 pontos do PIB por ano, para atingir um nível de despesa equivalente a 1,3% do PIB em 2019. É o nível de recursos financeiros requerido para alcançar as metas estabelecidas na Estratégia e assim realizar plenamente os seus objectivos de expansão e reforço do sistema de segurança social básica.

Embora este ritmo de crescimento da despesa total possa parecer ambicioso, cabe notar que é comparável ao ritmo de crescimento da despesa com a segurança social básica em relação ao PIB no período da Estratégia anterior (2010-2014). É importante lembrar que este crescimento partiu de uma base muito baixa e que, mesmo com os aumentos orçamentais planificados na ENSSB II, a despesa permanecerá abaixo das médias africanas de 1,7% do PIB e de 4,4% da despesa governamental total, calculadas pelo Banco Mundial.<sup>21</sup> Será comparável ao nível de despesa de outros países de rendimento baixo (média de 1,1% do PIB segundo a mesma fonte).

No período quinquenal que se segue à ENSSB II, de 2020 a 2024, a adicional expansão prevista na implementação dos programas, em particular do novo Subsídio de Primeira Infância, deveria levar a despesa com a segurança social básica a cerca de 2,6% do PIB em 2024. Por essa altura, Moçambique será a um nível de financiamento comparável aos países de África Austral com os sistemas de protecção social não contributiva mais avançados no continente. Como mostra a Figura 8.1, países como a Suazilândia, África do Sul, Botsuana, Maurícias e Lesoto consagram níveis de despesa entre 2,1 e 4,6% do PIB à protecção social não contributiva.

**Figura 8.1 Despesa com a protecção social não contributiva em % do PIB nos países africanos (anos diferentes segundo os países)**



Fonte: Banco Mundial.

<sup>21</sup> Victoria Monchuk, Reducing Poverty and Investing in People, The New Role of Safety Nets in Africa, Banco Mundial, Washington, D.C., 2014.

Nota-se que o período de 2020 a 2024 deveria coincidir com o período previsto de expansão de espaço fiscal ligado ao início da produção do gás, o que deveria torna viável o crescimento previsto nesse período na despesa com a segurança social básica.

Em termos da composição da despesa, a análise mostrou a preponderância das transferências sociais. Cerca de 62% do total da despesa ao longo do período da ENSSB II é destinada às transferências. Este componente da despesa cresce por cerca de 115% em termos reais de 2015 a 2019, devido à melhoria das taxas de cobertura dos grupos alvos dos programas e aos aumentos previstos nos valores dos subsídios dos principais programas. Incluindo também os custos administrativos e os investimentos ligados aos programas de transferências sociais, o INAS em si só representa quase 80% da despesa total, em 2019.

No entanto, prevê-se também um aumento importante da despesa ao nível do MGCAS, das DPMAS e dos SDSMAS, para assegurar a criação e o funcionamento dos Serviços Polivalentes de Acção Social, e, na área da Acção Social Escolar, uma significativa expansão do financiamento do PRONAE para reforçar a frequência escolar e a aprendizagem dos alunos no ensino primário.

O aumento do peso orçamental das transferências sociais do INAS justifica-se amplamente pela importância da contribuição destas para a redução da pobreza e da desigualdade. Como foi mostrado no Capítulo 7, até 2019, prevêem-se impactos preliminares mas já significativos, ao nível nacional, sobre a incidência da pobreza (uma redução de 2%) e sobre a profundidade da pobreza (uma redução de quase 4,5%). Os impactos directos sobre as condições de vida dos próprios beneficiários são ainda mais importantes, com reduções de 21 a 31% na profundidade da pobreza dos beneficiários, segundo os programas.

Depois do alcance da cobertura completa dos programas (salvo no caso do PASP), até 2024, os impactos sobre a pobreza e a desigualdade tornam-se realmente impressionantes, devido sobretudo à expansão do Subsídio de Primeira Infância. As transferências sociais do INAS contribuirão para uma redução da incidência da pobreza de mais de 7,5%, da profundidade da pobreza de quase 16% e do índice de Gini de 5%, ao nível da população nacional.

Em resumo, o crescimento da despesa com a segurança social básica, a um nível (relativamente ao PIB) comparável aos países com os melhores sistemas de protecção social na África Austral, e com um forte peso dado à despesa com as transferências sociais, representa incontestavelmente uma boa utilização dos recursos públicos. Através do mecanismo de redistribuição inerente às transferências contempladas, o crescimento previsto na despesa contribuirá de maneira clara e significativa para o alcance das prioridades políticas de redução da pobreza e da desigualdade.



## Anexo 1 Informação adicional

**Tabela A.1 Despesa para serviços técnicos (2015-2019)**

Área de apoio técnico	Despesa prevista (em milhares de dólares)	Instituição responsável
Eixo 1		
Revisão dos Manuais Operativos do PSSB acorde com a redefinição dos grupos alvo	200	INAS
Revisão do mecanismo de focalização económica para o PSSB	100	INAS
Avaliação Externa do PSSB	1000	INAS
Revisão do processo de selecção dos beneficiários do PASP	100	INAS
Desenho do Componente 2 do PASP	300	INAS
Avaliação Externa do PASP	1000	INAS
Revisão dos Manuais Operativos do PASD - Apoio Pontual	100	INAS
Desenho de protocolos e procedimentos para resposta as calamidades em colaboração com INGC	200	INAS
Eixo 2		
Desenvolvimento do Manual Operativo do Subsídio de Primeira Infância	400	INAS
Avaliação Externa do Subsídio de Primeira Infância	1000	INAS
Elaboração dum Plano de Expansão do Subsídio de Primeira Infância	200	INAS
Desenvolvimento do Manual Operativo do Subsídio de apoio ao acolhimento alternativo da criança	200	INAS
Revisão do Manual Operativo do subsídio de apoio aos agregados familiares chefiados por crianças	100	INAS
Estudo para a revisão dos mecanismos de isenção de taxas no sector da saúde	200	MISAU
Avaliação externa das casas de espera para mulheres grávidas	400	MISAU
Avaliação externa do programa de alimentação escolar	1000	MINEDH
Revisão do Manual do ADE	200	MINEDH
Estudo para a revisão dos mecanismos de isenções no ensino secundário	200	MINEDH

Elaborar um plano de accao nacional sobre o Ensino Especial	200	MINEDH
Eixo 3		
Revisao do quadro legal dos servicos de accao social	200	MGCAS
Deseno dos Servicos Polivalentes de accao social ao nivel da comunidade (Manuais Operativos, Ferramentas para a Gestao)	800	MGCAS
Mapeamento das unidades sociais existentes e elaboracao dum plano director para o desenvolvimento das unidades sociais	300	MGCAS
Elaboracao de ferramentas legais e administrativas necessárias para o funcionamento das unidades sociais com adequados níveis de qualidade.	400	INAS
Eixo 4		
Ajuste do sistema de gestao de casos e M&A do INAS, acorde com a visao da ENSSB II	600	INAS
Estudos especiais para alimentar o sistema de M&A do INAS	400	INAS
Projecto de Monitoria Comunitaria do INAS	400	INAS
Finalizacao do processo de terciarizacao dos pagamentos do INAS (assessoria externa)	100	INAS
Desenvolvimento e implementacao duma estratégia de comunicacao do INAS	1100	INAS
Completamento do processo de Re-cadastramento dos actuais beneficiarios do INAS	6000	INAS
Elaboracao dum plano detalhado de desenvolvimento da capacidade para a implantação e o uso dos novos sistemas e procedimentos do INAS ao nível local: desenvolvimento do material para a formacao	500	INAS

**Tabela A.2 PASD Apoio Multiforme – Valor e distribuição de beneficiários por tipologia de apoio**

<b>Tipologia de Apoio</b>	<b>% de Beneficiários</b>	<b>Valor do Subsidio (MT)</b>
Meios de compensação	17%	10.000
Construções /material de construção	1%	500.000
Apoio multiforme	40%	3.000
Reunificação familiar	7%	1.200
Substituto de leite materno	35%	14.400
TOTAL	100%	12.000 (valor médio)

