



Foto: ©UNICEF/Moçambique/ Alexandre Marques

Informe Orçamental 2016: Acção Social

MENSAGENS-CHAVE

Definição do Sector: Na LOE 2016, pelo segundo ano consecutivo, a alocação referente à “Acção Social” foi classificada como parte do sector “Acção Social e Trabalho”. Assim, neste sector estão inseridas as alocações ao MGCAS, ao INAS, aos subsídios sociais—subsídios aos combustíveis, à farinha de trigo (AMOPÃO), e ao transportador (FEMATRO)—e ao sub-sector “Trabalho e Emprego” (Ministério do Trabalho e as suas unidades)¹. Para que se melhore a transparência da própria LOE seria importante que o sub-sector de Acção Social tivesse uma classificação independente de Trabalho e Emprego.

Alocação ao Sector: Em Julho de 2016, o Orçamento do Estado para 2016 que havia sido aprovado em Dezembro de 2015² foi revisado para refletir o novo contexto macroeconómico do país. Neste Orçamento Revisado de 2016³, foi atribuído ao Sector de “Acção Social e Trabalho” o valor de **5.337 milhões MT**, representando **2,6% da despesa total**⁴ prevista no Orçamento do Estado.

Variações na alocação ao Sector: A alocação revista representa um decréscimo de **310 milhões MT** quando comparada à alocação no orçamento original, representando assim uma variação decrescente de **6%** sobre a alocação com a qual o sector foi inicialmente dotado em Dezembro de 2015. Neste documento será analisada a LOE 2016 vigente, ou seja, esta revista em Julho de 2016. O decréscimo observado quando comparadas a alocação inicial e a alocação revista para o sector “Acção Social e Trabalho” (de 310 milhões MT) deve-se principalmente a cortes nas despesas previstas com investimento interno (decrécimo de 100 milhões MT para o MGCAS e INAS, e de 191 milhões MT para o MITESS), que cobririam custos associados com a melhoria das infraestruturas das várias instituições. Houve também redução da alocação para despesas de funcionamento para o INAS (decrécimo de 269 milhões MT). Por outro lado, verificou-se o aumento dos subsídios aos preços (acrécimo de 263 milhões MT) numa ordem semelhante à redução das despesas de funcionamento para o INAS.

Este aumento é devido à reintrodução, em Julho de 2016, do “subsídio ao pão”, que havia sido suspenso em Outubro 2015.

Tendência: O orçamento alocado para a Acção Social - valores alocados ao Ministério de Género, Criança e Acção Social (MGCAS) e ao Instituto Nacional de Acção Social (INAS), excluindo, portanto, os valores alocados aos Subsídios Sociais (onde se incluem os subsídios generalizados aos combustíveis e alimentos) – experimentou uma queda significativa no que diz respeito ao seu peso relativo em termos tanto do PIB (0,56% do PIB em 2016 face aos 0,75% no ano de 2015) como do OE (1,6% do OE face aos 1,98% do OE de 2015) quando comparado com anos anteriores. **Esta queda interrompe uma tendência de crescimento positivo contínuo na alocação à Acção Social, especialmente nos últimos 5 anos.** Assim, para o ano de 2016 foram programados 3.9 mil milhões de Meticals, o que significa um decréscimo de 13% em termos nominais quando comparado com a LOE 2015 (quando haviam sido alocados 4.5 mil milhões MT), e um decréscimo na ordem dos 18% em termos reais, que leva em conta o efeito da inflação⁵.

Cobertura dos Programas do INAS: Apesar desta queda significativa, as metas para os programas de proteção social básica geridos pelos INAS mantém uma progressão positiva, tendo sido mantida a meta global para o ano de 2016 de 498.866⁶ agregados familiares (AF) beneficiários destes programas (PSSB, PASD e PASP), comparado aos 466.063 AF previstos no PES 2015. Apesar dos progressos positivos, esta meta para 2016 representa ainda apenas 15% dos AF em situação de pobreza em Moçambique. A meta para 2016 não sofreu alteração alguma na Revisão da LOE 2016 (é a mesma contida no orçamento original para 2016). Este facto levanta questões sobre como o INAS pretende atender o mesmo número de beneficiários com um orçamento inferior destinado às transferências com os programas.

¹ Até 2015, erroneamente, os subsídios destinados a cobrir os déficits de exploração das Empresas Públicas eram considerados como despesas do sector da Acção Social.

² Lei n.º 9/2015, de 29 de Dezembro.

³ Lei n.º 7/2016, de 2 de Agosto.

⁴ Excluindo os Encargos Gerais do Estado (E.G.E.).

⁵ Documento de Fundamentação da LOE 2016 estabelece a taxa de inflação média para o ano de 2016 nos 17,6%.

⁶ Plano Económico e Social (PES) 2016, Julho de 2016.

Valor das Transferências: Em 2016, contrariamente ao que ocorreu em 2013, 2014 e 2015, não houve reajuste do valor dos escalões do Programa Subsídio Social Básico (PSSB). Os reajustes são importantes para fazer face à inflação e à flutuação dos preços de produtos básicos alimentares (que criam uma significativa perda do poder de compra dos beneficiários das transferências). Para conservar o mesmo poder de compra que em 2015, o valor que um beneficiário do PSSB receberia no primeiro escalão deveria passar em 2016 dos 310 MT para **365 MT**, dada a inflação registada. O valor do Kit alimentar distribuído através do Programa Apoio Social Directo (PASD) foi igualmente mantido nos mesmos valores de 2015 (1,500 MT).

Equidade das alocações: Existe ainda uma falta de relação entre a distribuição geográfica de indicadores de pobreza e vulnerabilidade e a distribuição dos recursos através dos programas do INAS, o que pode levar a um agravamento das desigualdades. No entanto já houve uma melhoria na correlação entre maiores índices de pobreza e melhor dotação orçamental para os programas.

Subsídios Sociais (SS): No ano de 2016, com a revisão do OE, a alocação aos “subsídios sociais” (subsídios aos combustíveis, subsídios aos alimentos e subsídios ao transportador) experimentou um decréscimo significativo de 2.2 mil milhões MT em 2015 para 942 milhões MT (haviam sido alocados 2.1 milhões de MT no OE original).

Estes subsídios são menos progressivos do que os subsídios distribuídos através dos programas do INAS, uma vez que os subsídios sociais beneficiam ao conjunto da população e não especificamente aos mais vulneráveis, diluindo o seu impacto na redução da pobreza.

ENSSB 2016-2024: As metas definidas na ambiciosa Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) 2016-2024⁷ com a qual o sector dotou-se para definir as linhas orientadoras no que se refere a proteção social básica, irão requerer um forte investimento na alocação orçamental para o sector nos próximos anos. Torna-se necessário priorizar o peso relativo que o sector terá nos próximos anos em termos do OE e PIB (no ano de 2024, 2,23% do PIB deveria ser destinado a cobrir as despesas com os vários programas de proteção social, face aos 0,44% que foi alocado no ano de 2016).

Crise económica e Protecção Social: Dentro do contexto económico actual, onde mais pessoas podem encontrar-se em situação de vulnerabilidade, seria estratégico reforçar os programas de proteção social básica, uma vez que estes são um dos principais instrumentos para responder à situação de pobreza e vulnerabilidade, reforçar a resiliência e capacidade de consumo de agregados familiares, e promover o capital humano, como referido na recentemente aprovada ENSSB 2016-2024, documento que irá orientar os desenvolvimentos na área da proteção social básica em Moçambique nos próximos.

Introdução

O Orçamento do Estado (OE) e o Plano Económico e Social (PES) 2016 originais, que foram aprovados pelo Parlamento em Dezembro de 2015, foram revistos em Julho de 2016 em resposta a mudanças no ambiente macro-fiscal do país. Em face à redução dos preços das matérias-primas, diminuição do investimento estrangeiro direto e entrada de divisas, aumento da dívida, desembolsos ao Apoio Geral ao Orçamento congelados, interrupção do apoio financeiro do FMI, da despesa pública adicional requerida para aliviar os efeitos das secas generalizadas no sul do país, e uma resultante moeda desvalorizada e projeção de inflação revista para 16,7 por cento⁸, o Governo de Moçambique revisou o Orçamento do Estado. Metas no Plano Económico e Social foram revistas de acordo com os novos níveis de despesa esperados.

O Orçamento do Estado 2016 original foi de MT 246,1 biliões, enquanto o Orçamento do Estado 2016 revisado equivale a MT 243,4 biliões, o que representa uma redução de 1,1 por cento. Em resposta ao novo cenário macro-fiscal, no início de Julho de 2016 o Governo anunciou planos para reduzir o OE em cerca de MT 24 biliões, equivalente a 10 por cento do valor original do OE 2016;⁹ no entanto, a redução foi de apenas MT 2,7 biliões. Isto deve-se, em grande parte, ao fato de que a ajuda internacional, providenciada em moeda estrangeira, vale mais em Meticais agora do que quando o OE original foi preparado, dada a depreciação do Metical.

Os cortes orçamentais foram concentrados na categoria do investimento interno—com uma diminuição de MT 41,3 biliões para 28,9 biliões—uma vez que a maioria dos grandes projetos de construção foram suspensos¹⁰.

1. O Que é o Sub-Sector da Acção Social?

Na Lei do Orçamento do Estado (LOE) 2016, o Sector denominado “Acção Social e Trabalho” compreende:

- Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS) e suas respectivas Direcções Provinciais;
- Instituto Nacional de Acção Social (INAS) e suas (30) Delegações;
- Subsídios Sociais (SS)¹¹;
- Trabalho e Emprego.

O documento “*Metodologia para o cálculo das Despesas Prioritárias*”, elaborado pela Direcção Nacional da Planificação e Orçamento (DNPO), clarifica que as alocações atribuídas ao Ministério dos Antigos Combatentes (MAAC), antes consideradas dentro do sector “Acção Social”, deixam de estar incluídas no sector a partir de 2013, e que a despesa dos Serviços Distritais da Mulher e Acção Social (SDSMAS) é considerada dentro do Sector Saúde.

7 Aprovada em sessão ordinária do Conselho de Ministros no dia 23 de Fevereiro de 2016.

8 LOE Retificada, Documento de Fundamentação, 2016, p.2.

9 Discurso do Ministro da Economia e Finanças, Adriano Maleiane, 7 de Julho de 2016

10 LOE Retificada, Documento de Fundamentação, 2016, Quadro 7, pg. 19.

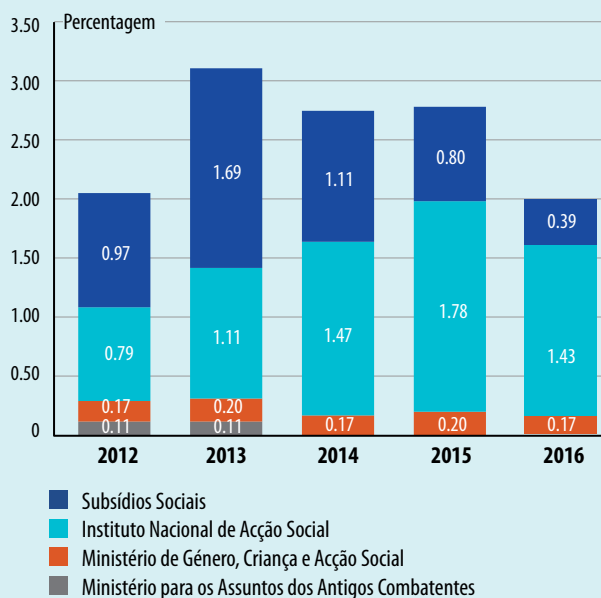
11 Registados no OE na rubrica Encargos Gerais do Estado (EGE) “E.G.E-SUBSÍDIOS-CENTRAL”.

2. O Sub-Sector da Acção Social no Orçamento do Estado

Segundo a classificação orgânica apresentada na LOE, que inclui os subsídios sociais (SS), a alocação total para o sub-sector Acção Social (excluindo, assim, a alocação consignada como “Trabalho e Emprego”) em 2016 é de **4,8 mil milhões de MT**. Destes, 3,9 mil milhões de MT serão canalizados para o MGCAS e INAS, e 0,9 mil milhões de MT para os SS. Esta alocação ao sub-sector corresponde a 1,97% do OE 2016, o que representa uma queda significativa quando comparada aos 2,78% que representou em 2015.

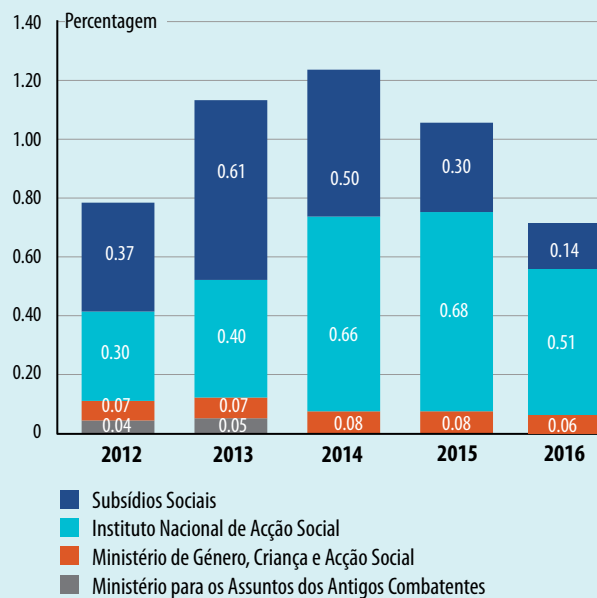
Excluindo da análise os subsídios sociais, a alocação orçamental ao sub-sector Acção Social (MGCAS e INAS) sofreu uma preocupante queda de 2015 para 2016, representando um decréscimo de 13% em termos nominais.

FIGURA 1 Fundos alocados ao Sector Acção Social em relação ao Orçamento do Estado



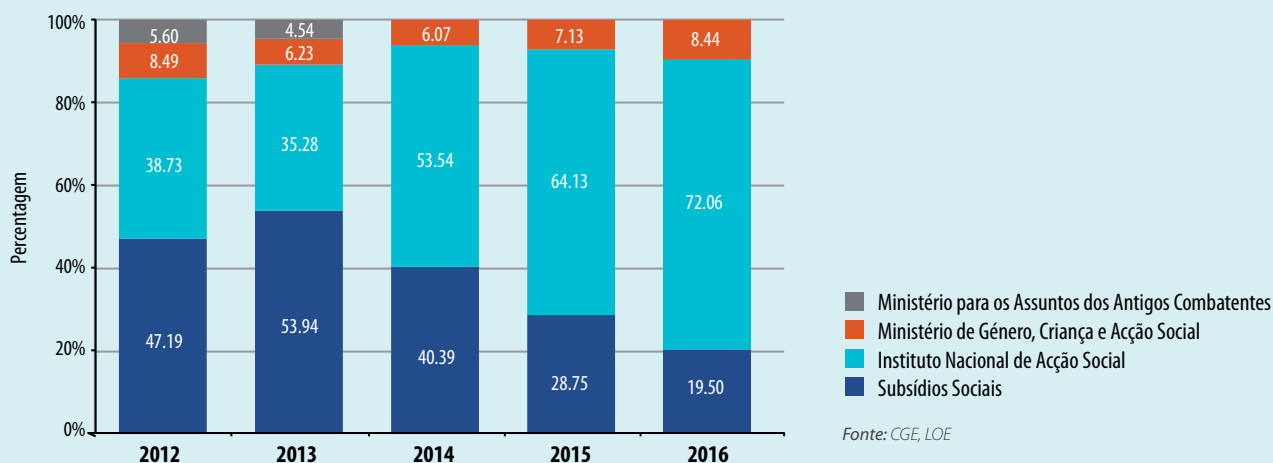
Fonte: CGE, LOE

FIGURA 2 Fundos alocados ao Sector Acção Social em relação ao PIB



Fonte: CGE, LOE

FIGURA 3 Distribuição dos fundos no Sub-Sector Acção Social (Classificação Orgânica)



Fonte: CGE, LOE



Foto: ©UNICEF/Moçambique

A alocação para Subsídios Sociais continua a decrescer em favor da alocação para programas de Protecção Social Básica, que são considerados mecanismos muito mais progressivos e eficazes de redistribuição da renda, atingindo especificamente a população mais vulnerável.

3. Acção Social como Despesa nos Sectores Prioritários

A partir de 2015, como pode ser visto na Tabela 9 do Documento de Fundamentação da LOE 2016, “Despesas nos Sectores Económicos e Sociais”, o Sector Acção Social e Trabalho (**5,337 Milhões MT**) passou a ser constituído, para além do MGCAS, do INAS e dos Subsídios Sociais que “visam minimizar os altos custos de vida que a população enfrenta”, pelos recursos alocados à componente “Trabalho”.

FIGURA 4 Alocações para os diferentes componentes do Sector “Acção Social e Trabalho”, 2016

	Milhões MT
Orçamento total MGCAS	408
Orçamento total INAS	3,482
Subsídios aos Preços (combustível, farinha de trigo e transportador)	942
Trabalho e Emprego	505
TOTAL	5,337

Fonte: LOE 2016

QUADRO 1 Despesas nos Principais Sectores Económicos e Sociais em milhões de meticais

	CGE 2015	Lei 2016	Prop 2016
Despesa Total (Ex. EGE)	192,913.5	207,525.0	204,304.1
Total Sectores Económicos e Sociais	102,444.7	138,116.0	128,744.1
Educação	41,815.0	45,801.0	44,399.5
Saúde	18,399.0	21,607.9	23,896.3
Infra-estruturas	21,592.0	21,607.9	23,896.3
Estradas	15,044.0	28,724.7	23,986.0
Águas e Obras Públicas	4,582.0	9,138.1	8,303.3
Recursos Minerais e Energia	1,967.0	3,032.7	2,661.2
Agricultura e Desenvolvimento Rural	11,366.0	15,340.3	16,217.5
Sistema Judicial	4,238.0	4,271.7	3,942.8
Acção Social e Trabalho	5,034.7	5,647.8	5,337.4

A Figura 4¹² ilustra as alocações para os diferentes componentes do Sector “Acção Social e Trabalho” na LOE 2016.

Na LOE 2016, não há informação desagregada sobre o montante que vai para cada um dos três tipos de subsídios aos preços (combustíveis, farinha de trigo e transportador). Há apenas informação sobre a dotação para cobrir os subsídios, o que reduz a transparência sobre quanto é atribuído a cada um destes subsídios. Até o ano de 2015, erroneamente, os subsídios destinados a cobrir os déficits de exploração das Empresas Públicas eram considerados como despesas do sector da Acção Social.

A inclusão dos recursos alocados para “Trabalho e Emprego” (Ministério do Trabalho e as suas unidades) junto com os previstos para “Acção Social” cria uma distorção na percepção sobre a natureza do Sub-Sector Acção Social no Orçamento de Estado, uma vez que os objetivos de ambos os sub-sectores não são comuns e a população-alvo é diferente. Para que se melhore a transparência da própria LOE e, tendo em conta que “Trabalho e Emprego” é um sub-sector igualmente prioritário, seria importante que o sub-sector de Acção Social tivesse uma classificação independente de Trabalho e Emprego.

12 Cálculos do autor a partir dos dados contidos nos Mapas Integrantes, Mapas Acompanhantes, e Documento de Fundamentação da LOE 2016.

Apesar de aparecer referido como “investimento externo”, o programa PASP deve ser considerado como sendo financiado integralmente com recursos domésticos do Estado, pois a dívida assumida com o WB implica a devolução dos fundos emprestados, mais os correspondentes juros.

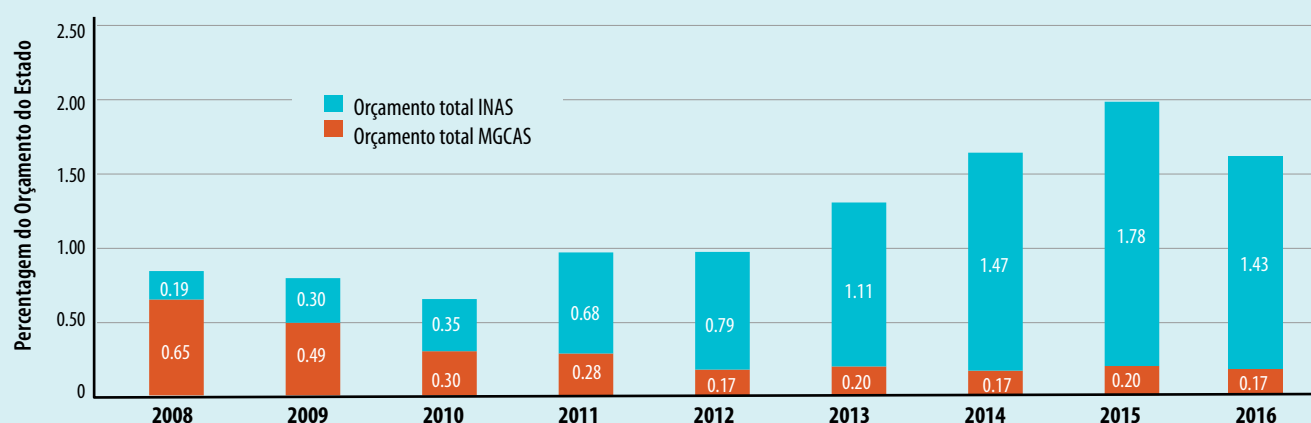


4. Alocações ao MGCAS e INAS

As alocações destinadas ao MGCAS e INAS reduziram em termos do seu peso relativo no OE, de 1,98% em 2015 para 1,60% em 2016 (representando uma redução de 5.1% em termos reais). Destes 1,60%, a alocação programada para o INAS representa 1,43%, sendo que o MGCAS recebe apenas o restante 0,17%.

Na Figura 5 pode-se verificar a significativa queda registada na alocação tanto para o MGCAS como para o INAS no ano de 2016, o que vem romper a tendência positiva de crescimento sustentado observada particularmente a partir do ano de 2012.

FIGURA 5 Orçamento alocado MGCAS e INAS



Fonte: CGE, LOE

5. INAS e os Programas de Protecção Social

Na LOE 2016, foram alocados **3.044 milhões de MT** para cobrir as despesas relacionadas com os quatro programas de Protecção Social Básica (PSSB, PASD, PASP, e SSAS). Assim, o **PSSB¹³ irá dispor de 1.705 milhões de MT** (dos quais 1,640 milhões MT são financiados por fundos internos e apenas 64 milhões MT por fundos de origem externa, procedentes do apoio do DFID e EKN); o **PASD¹⁴ de 693 milhões MT**; o **PASP¹⁵ de 556 milhões MT**; e os **SSAS¹⁶ de 89 milhões MT**.

A queda significativa na alocação para cobrir as despesas com os programas de protecção social básica quando comparado com

o ano de 2015 (quando a alocação foi de 3,481 milhões de MT) não afetou os vários programas da mesma maneira. Enquanto o PSSB e o PASD receberam uma alocação semelhante à recebida em 2015, o PASP recebeu apenas a metade do valor alocado em 2015, o que pode estar relacionado à fraca implementação deste programa. É importante salientar que **95% dos fundos alocados ao PASP** provêm de um **empréstimo** do Banco Mundial (WB) assinado com o GdM em 2013. Apesar de ser classificado como “investimento externo”, **o programa PASP deve ser considerado como sendo financiado integralmente com recursos domésticos do Estado, pois a dívida assumida com o WB implica a devolução dos fundos emprestados, mais os correspondentes juros.**

13 Programa Subsídio Social Básico.

14 Programa Apoio Social Directo.

15 Programa Acção Social Produtiva.

16 Serviços Sociais de Acção Social.

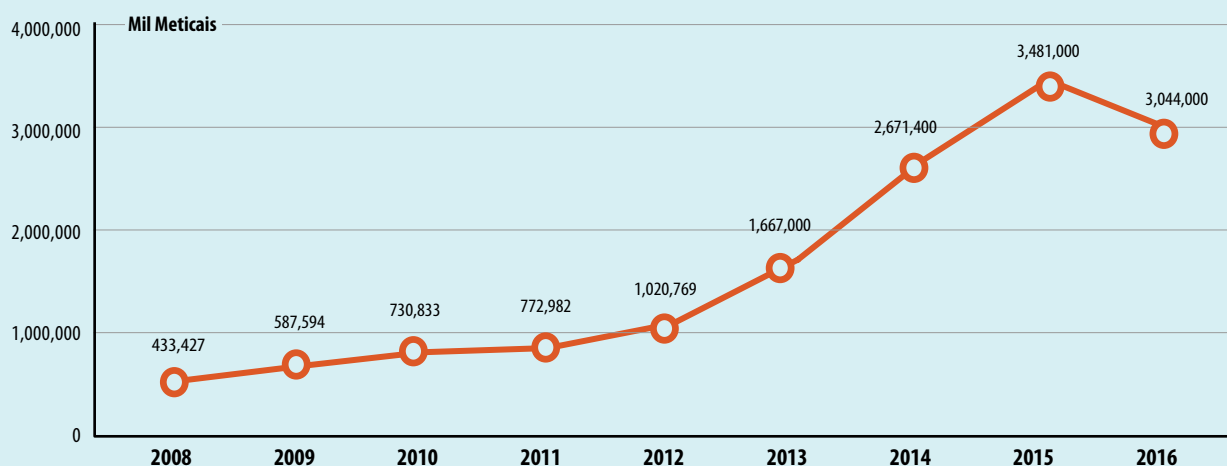
5.1 TENDÊNCIAS: ALOCAÇÃO AOS PROGRAMAS DE PROTECÇÃO SOCIAL BÁSICA

Ao longo dos últimos anos, tem-se observado uma tendência positiva nas alocações aos programas do INAS, tanto em valores absolutos, quanto em peso no Orçamento do Estado e no Produto Interno Bruto. A LOE 2016 interrompeu esta tendência, uma vez que a alocação para cobrir as despesas com os programas de protecção social básica geridos pelo INAS sofreu um decréscimo na ordem dos 18% em termos reais quando comparado com a alocação de 2015.

0,44%

do PIB, é o valor alocado aos programas de protecção social básica, perante os 0,58% de 2015, o que interrompe a tendência positiva registada desde 2012.

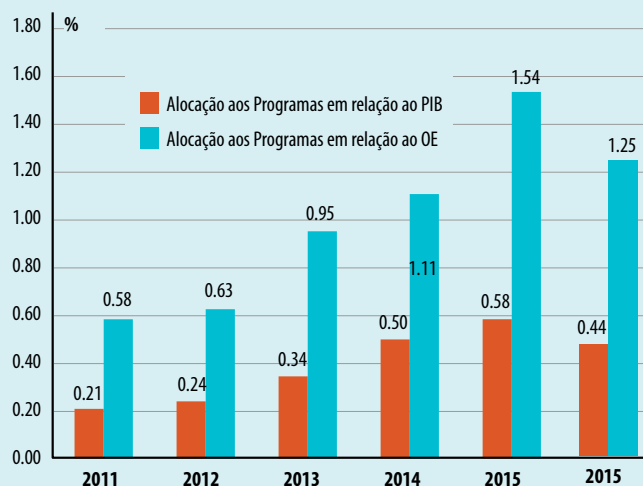
FIGURA 6 Alocação orçamental para Programas do INAS



Fonte: Relatórios do INAS, PES, LOE, Conta Geral do Estado (CGE), cálculos do autor.

A Figura 7 mostra o crescimento do peso da alocação aos programas de Protecção Social, onde pode-se notar a tendência positiva interrompida no ano de 2016, sofrendo uma queda até os 1,25% do OE e 0,44% do PIB.

FIGURA 7 Evolução do Orçamento Alocado aos Programas do INAS



Fonte: CGE, LOE

A queda sofrida no presente ano traz riscos ao impacto das transferências monetárias distribuídas aos AF vulneráveis através dos programas de protecção social básica, sendo preciso reforçar urgentemente a dotação orçamental para estes programas, especialmente no contexto de crise económica actual onde o número de pessoas enfrentando situações de vulnerabilidade poderá vir a crescer. A alocação aos programas de Protecção Social Básica encontra-se ainda muito aquém das referências internacionais. Por exemplo, o Banco Mundial estabelece uma média de **1,1% do PIB¹⁷ em países em desenvolvimento para ser dedicada à programas de transferências sociais**. Da mesma maneira, a Estratégia Nacional de Segurança Social Básica recentemente aprovada pelo Conselho de Ministros (ENSSB 2016-2024) define um cenário onde até 2024, **2,24% do PIB** deveria ser destinado a cobrir as despesas com os vários programas de protecção social.

Assim, torna-se urgente reverter esta situação já na alocação para o ano de 2017, de modo a conseguir alcançar os compromissos e metas estabelecidos tanto na ENSSB 2016-2024 como em outros instrumentos programáticos do GdM, tais como o **PQG¹⁸ 2015-2019** (onde se refere que, até 2019, **25%** dos AF em situação de vulnerabilidade deverão estar cobertos através dos programas de segurança social básica) e a **Estratégia Nacional de Desenvolvimento (ENDE) 2015-2035**, que tem uma meta de **cobrir 75%** dos AF vulneráveis até 2035.

¹⁷ Grosh et al., 2008.

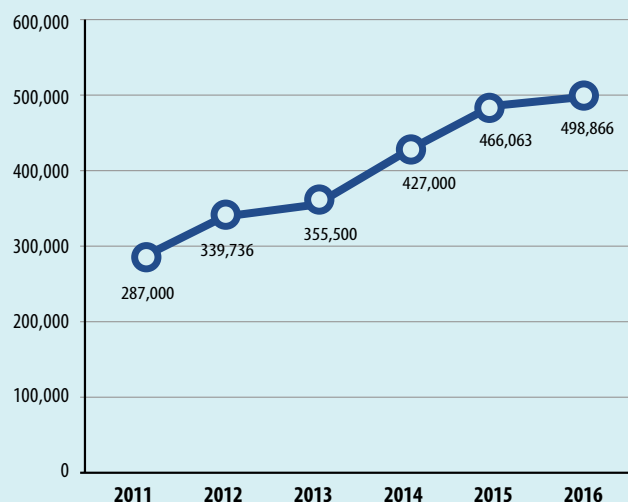
¹⁸ Programa Quinquenal do Governo 2015-2019.

Apesar da tendência positiva em termos de crescimento da cobertura dos programas, o número de Agregados Familiares cobertos encontra-se bastante abaixo das necessidades (atingindo aproximadamente 15% dos Agregados Familiares estimados pobres no país) e das metas aprovadas na ENSSB 2016-2024 e nos outros instrumentos programáticos, tais como o PQG 2015-2019 ou a ENDE 2015-2035.

Apesar da queda verificada na alocação aos programas de Protecção Social Básica quando comparado à LOE 2015, as metas de cobertura do sector representam um crescimento sobre as do ano anterior¹⁹, permitindo manter a tendência positiva observada nos últimos anos, como se pode ver na Figura 8.

Num contexto de alocação reduzida, é importante perceber como o sector pretende atingir metas superiores com menores recursos, o que pode ter a ver com a manutenção dos valores das transferências e a não revisão das mesmas tomando em conta a inflação, o que coloca em risco o impacto das transferências no bem estar dos beneficiários.

FIGURA 8 AF beneficiários cobertos pelos programas do INAS

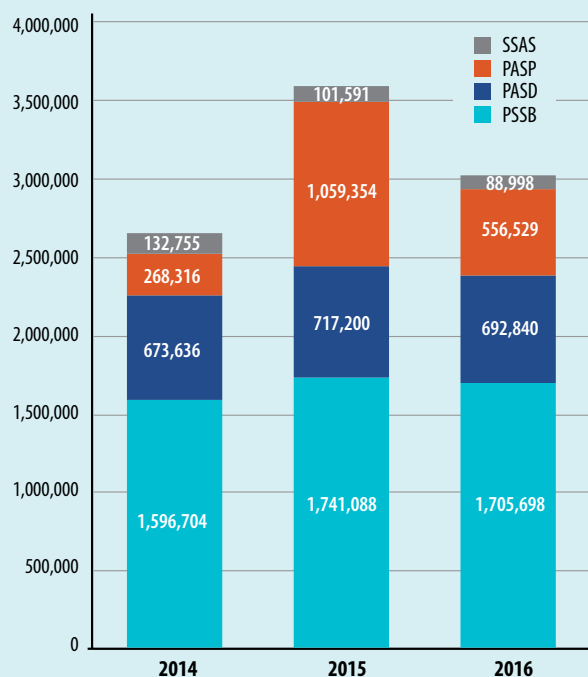


Fonte: PES 2011-2016.

Como foi referido anteriormente, para o ano de 2016, contrariamente ao que ocorreu em 2013, 2014 e 2015, não houve reajuste do valor dos escalões do Programa Subsídio Social Básico (PSSB) – o programa com maior cobertura – para fazer face à taxa de inflação e a flutuação de preços dos produtos básicos alimentares, o que traz consigo uma significativa perda do poder de compra dos beneficiários, especialmente num contexto de elevada inflação como ocorre actualmente. Assim, o valor de base para um AF de apenas uma pessoa passou de 280 MT em 2014 para 310 MT em 2015 (em 2012 o valor atribuído era de 130 MT), podendo ir até um máximo de 610 MT para um AF com quatro dependentes. Estes mesmos valores foram mantidos em 2016. O valor do Kit alimentar distribuído através do Programa Apoio Social Directo (PASD) foi igualmente mantido nos mesmos valores de 2015 (de 960 MT em 2013 para 1,500 MT em 2015). Assim, o valor da transferência que os beneficiários recebem sofreu uma erosão no valor de compra no ano de 2016 quando comparado com o ano anterior; para conservar o mesmo valor de compra que em 2015, dada a taxa de inflação média para 2016 situada nos 17,6%, os 310 MT que um beneficiário do PSSB receberia no primeiro escalão deveriam ter sido revistos até o montante de **365 MT**.

Como se pode observar na Figura 9, a alocação para PSSB, PASD e SSAS mantem-se em parâmetros semelhantes ao longo dos três últimos anos. O ano de 2016 vem representar para todos eles uma redução nos fundos alocados, com o maior impacto sendo no PASD, o programa que concentra a grande queda em alocação, experimentando uma redução na ordem dos 47% em termos nominais quando comparado ao ano de 2015.

FIGURA 9 Alocação por Programa



Fonte: CGE 2014; LOE 2015, 2016

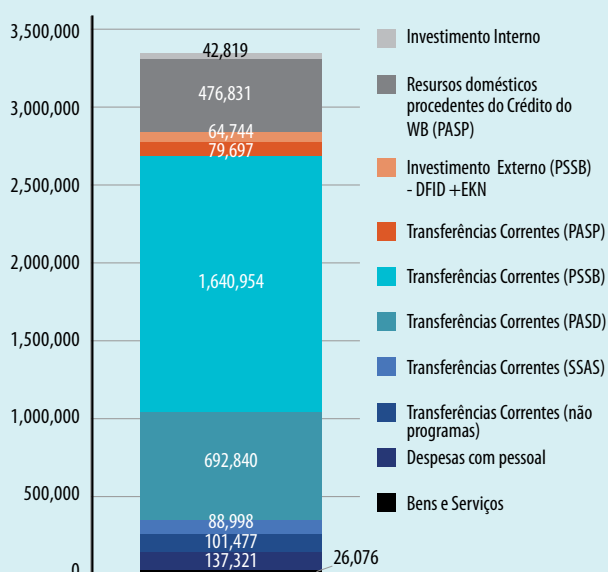
¹⁹ O PES 2015 finalmente aprovado recolhe os 466,063 beneficiários a serem atendidos, em quanto a proposta inicial (não aprovada) para 2015 era mais ambiciosa, na ordem dos 535,000.



5.2 ESTRUTURA / COMPONENTES DA DESPESA DO INAS

Na Figura 10 pode-se observar em detalhe a composição da alocação consignada ao INAS na LOE 2016, totalizando os já referidos 3,481,878 mil MT.

FIGURA 10 Componentes da Despesa do INAS 2016



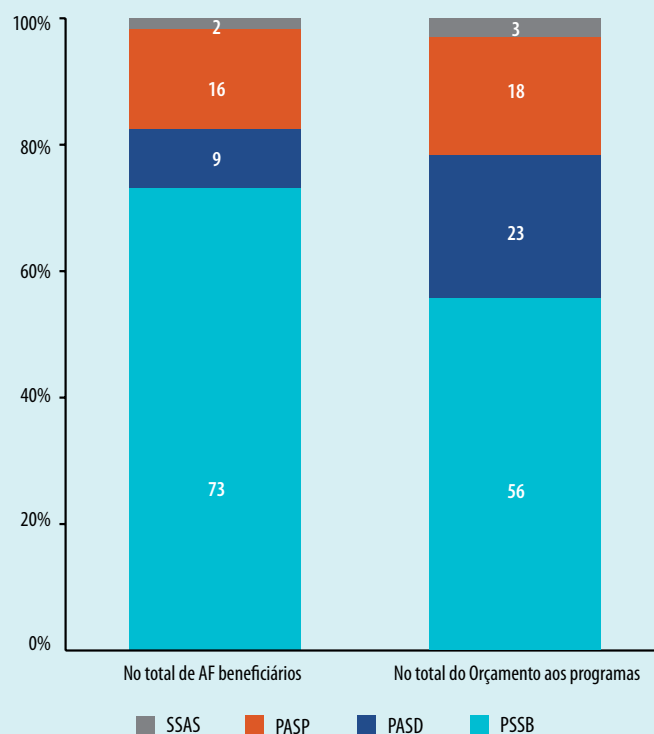
O **PSSB** continua a ser o maior programa do INAS em termos de recursos disponibilizados, totalizando aproximadamente **56%** dos recursos alocados para todos os programas de protecção social do INAS, seguido pelo **PASD (23%)**, **PASP (18%)** e por último os **SSAS (3%)**.

Em termos de número de AF cobertos por cada programa, o **PSSB** (que recebe 56% dos recursos alocados para os programas do INAS) irá cobrir **73%** do total de beneficiários previstos para 2016, seguido pelo **PASP (16%)**, **PASD (9%)** e **SSAS (2%)** (ver Figura 11).

2% (apenas) dos recursos alocados ao INAS para o ano 2016 tem origem externa, confirmando a tendência decrescente que se vem observando desde o ano 2011, quando a componente externa representou 21,6% do total alocado ao INAS.

No caso do PASD, é importante referir que este programa inclui vários tipos de benefícios, enquadrados dentro de dois principais tipos de apoio: i) apoio prolongado (Kit alimentar) e ii) apoio pontual. Na componente de "apoio pontual" engloba-se, entre outros, a componente de "**construção de casas**", o que cria uma importante distorção na relação entre beneficiários/orçamento dentro do programa PASD, pois **apenas 60 AF (0,13% dos beneficiários previstos para serem atingidos através do PASD em 2016)** irão se beneficiar em todo o país desta componente²⁰, mas a **construção destas 60 casas irá consumir mais de 4% dos recursos alocados ao PASD no seu total**. No processo de revisão do OE 2016, a componente de construção de casas do PASD (estimada em 30 milhões de MT por ano) poderia ter sido uma das componentes "sacrificadas" dentro dos cortes que o INAS sofreu (269 milhões de MT), assim como a não revisão do

FIGURA 11 Programas do INAS: percentagem do total de beneficiários em cada programa e peso de cada programa no orçamento total



Fonte: LOE 2016

Os recursos alocados no INAS para “Despesas com Pessoal” e para “Bens e Serviços” mantêm-se, para 2016, extremamente baixos, colocando em risco a capacidade de implementação dos programas do INAS.

valor dos subsídios devido à taxa de inflação registada, dado que o número de beneficiários previstos para serem atingidos em 2016 manteve-se intacto, segundo o PES. O nível de detalhe presente na LOE e nos seus mapas acompanhantes não possibilita confirmar este ponto.

5.3 RECURSOS INTERNOS VS EXTERNOS

Do envelope de recursos alocados ao INAS em 2016 (3,482 milhões MT), apenas **1,8%** (64 milhões MT) são de origem externa. Como referido anteriormente, os fundos alocados ao PASP com origem no empréstimo do Banco Mundial (WB) no montante de USD 50 milhões, assinado com o GdM em 2013, apesar de aparecer referidos na LOE como “investimento externo”, devem ser considerados como recursos internos (domésticos) do Estado, pois a dívida assumida com o WB implica a devolução dos fundos emprestados, mais os correspondentes juros.

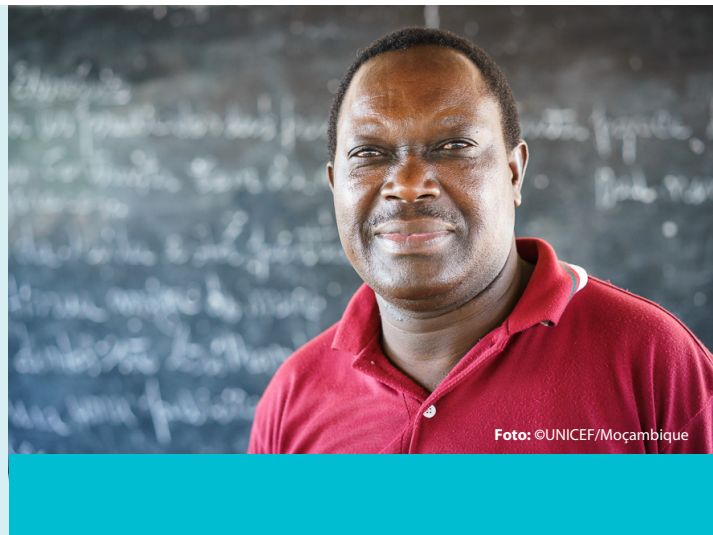
Assim, apenas o DFID e a EKN disponibilizaram fundos externos diretamente ao sub-setor da Acção Social, através da Conta Única do Tesouro (CUT), neste caso para apoiar as transferências monetárias distribuídas através do PSSB. O valor inscrito no OE no ano de 2016 pelo DFID e EKN foi na ordem dos 64 milhões de MT, confirmando uma tendência decrescente observada nos anos mais recentes no que diz respeito ao peso do apoio externo diretamente canalizado através da CUT.

É importante referir que o sub-setor Acção Social beneficia-se do apoio externo de diversos parceiros nacionais e internacionais (OIT, UNICEF, PMA, etc.), em termos de apoio técnico e financeiro para o desenvolvimento de diversas componentes do Sistema de Protecção Social Básica em Moçambique, mas este apoio não é inserido na LOE nem os fundos transferidos ao INAS/MGCAS, pelo que não é quantificado neste documento.

5.4 DESPESAS COM PESSOAL & BENS E SERVIÇOS

Os recursos alocados ao INAS para funcionamento (“Despesas com Pessoal” e para “Bens e Serviços”) mantêm-se muito baixos em 2016, como tem sido o caso nos últimos anos. A parcela do orçamento total do INAS dedicada a salários reduziu de 20% em 2009 para 4,72% em 2016 (164 milhões MT).

Torna-se urgente acautelar esta limitação em termos de recursos humanos capacitados disponíveis para o INAS, uma vez que este facto tem impacto no desempenho do Sub-Sector e, assim, na capacidade do Sub-Sector mobilizar mais recursos do OE nos próximos anos. É necessário aumentar a dotação para pessoal e possibilitar o recrutamento de novos funcionários para evitar um

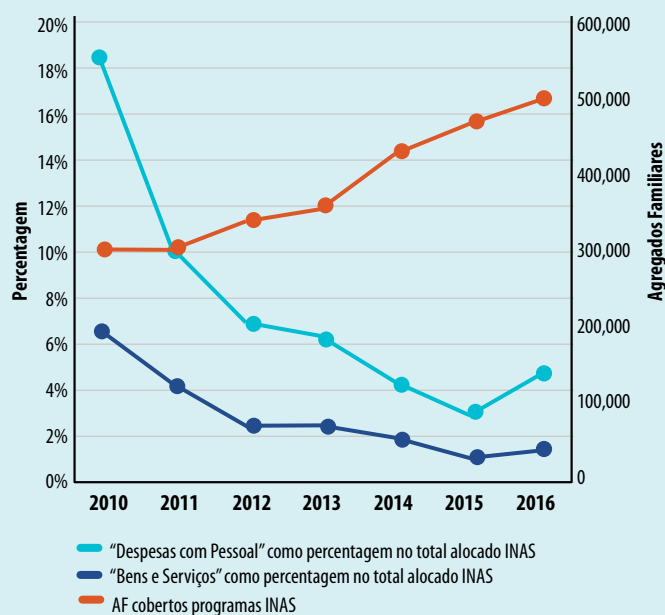


mal desempenho do sub-setor, em linha com as recomendações que a ENSSB 2016-2024 traz consigo sobre o reforço dos recursos humanos (Eixo 4).

Da mesma forma, o orçamento atribuído para “Bens e Serviços” (despesas correntes para cobrir os custos relacionados com o transporte, manutenção de veículos, etc.) representa apenas **1,33% do orçamento total atribuído ao INAS**, sofrendo reduções constantes ano após ano (em 2009 esta linha orçamental teve uma alocação de 10,8% do total destinado ao INAS). Isso traduz-se em sérios constrangimentos ao nível do terreno (delegações do INAS), resultando numa baixa capacidade de desempenho e prestação de serviços à população mais vulnerável.

Observa-se uma suavização da tendência decrescente na alocação a estas duas componentes da despesa do INAS quando comparado com os anos anteriores (em 2016 existe uma ligeira recuperação do peso relativo no montante alocado ao INAS), mas continuam muito longe dos valores adequados, sendo preciso reforçar orçamentalmente estas duas componentes (Figura 12).

FIGURA 12 Evolução do peso das despesas com pessoal e bens e serviços dentro do total alocado ao INAS



Fonte: CGE, LOE



Foto: ©UNICEF/Moçambique

5.5 ALINHAMENTO COM A ENSSB 2016-2024, PQG E DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS

As metas definidas na ambiciosa **ENSSB 2016-2024**, aprovada em Sessão Ordinária do Conselho de Ministros a 23 de Fevereiro de 2016, com a qual o sector dotou-se para definir as linhas orientadoras no que se refere a proteção social básica, irão requerer um forte investimento na alocação orçamental para o sub-sector nos próximos anos para conseguir atingir os objetivos nela traçados e cumprir com os compromissos assumidos. É necessário priorizar o peso relativo que o sub-sector deverá ter nos anos sucessivos em termos de OE e PIB, pois pelas metas estabelecidas, **no ano de 2024, 2,23% do PIB deveria ser destinado a cobrir as despesas com os vários programas de proteção social. Para comparação, em 2016 apenas 0,44% do PIB foi alocado para tal.** Igualmente, a ENSSB 2016-2024 traz recomendações claras no que diz respeito ao reforço dos recursos humanos.

A alocação para Subsídios Sociais continua a decrescer em favor da alocação para programas de Protecção Social Básica, que são considerados mecanismos muito mais progressivos e eficazes de redistribuição da renda, atingindo especificamente a população mais vulnerável.

No **Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2015-2019**, documento que irá nortear as diversas acções do Governo no período 2015-2019, aparece referida a meta de cobrir, até 2019, **25% dos agregados familiares em situação de vulnerabilidade**, partindo dos 15% estimados como sendo atendidos actualmente. Igualmente, na **“Estratégia Nacional de Desenvolvimento (ENDE) 2015-2035”**, publicada em Julho de 2014, é definida a meta de, **até 2035, atingir uma “taxa de agregados familiares pobres e vulneráveis beneficiando de protecção social básica” na ordem dos 75%.**

Para alcançar estes ambiciosos objetivos definidos nos dois principais documentos estratégicos de médio e longo prazo elaborados pelo Governo, as alocações aos diferentes programas de Protecção Social Básica devem continuar a crescer de maneira constante ao longo dos próximos anos. Os desafios de modernização dos sistemas de gestão dos beneficiários, terceirização dos mecanismos de pagamento, recadastramento dos atuais beneficiários, etc., processos atualmente em curso, irão requerer igualmente fortes investimentos nos próximos anos, assim como o reforço substancial dos recursos humanos dos quais o sector irá precisar para atingir as metas e objetivos definidos.

FIGURA 13 Alocação per capita (PSSB+PASD+PASP+SSAS) na população pobre por Província, 2016

Província	Alocação (10 ³ MT) segundo LOE 2016 (PSSB+PASD+PASP+SSAS)	População pobre (Indivíduos) (Índice de Incidência da Pobreza, MPD)	Alocação per capita (MT) na população pobre em 2016
Maputo Cidade	105,131	449,495	234
Maputo Província	100,640	1,117,338	90
Gaza	312,305	885,506	353
Inhambane	155,596	868,198	179
Manica	254,572	1,065,371	239
Sofala	250,743	1,188,232	211
Tete	285,249	1,057,326	270
Zambézia	437,564	3,385,667	129
Nampula	509,114	2,739,810	186
Niassa	242,772	528,553	459
Cabo Delgado	229,569	708,040	324
TOTAL	2,883,255	14,043,769	205 (Média Nacional)

Fonte: Cálculos próprios do autor, com base na LOE 2016 e na Terceira Avaliação Nacional da Pobreza, MPD 2010

O INAS tem tentado diminuir as disparidades constatadas no que se refere à distribuição geográfica dos recursos alocados. Para tal, introduziu critérios objectivos na definição das metas de beneficiários por delegação, utilizando indicadores demográficos e de pobreza.



Foto: ©UNICEF/Moçambique

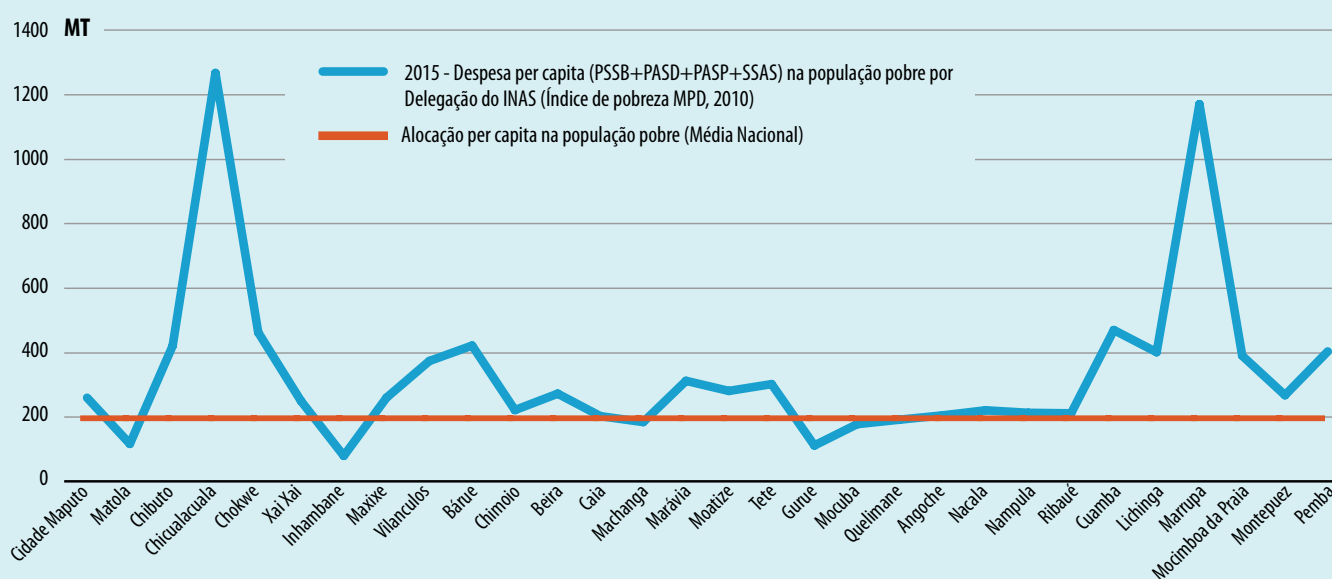
5.6. ANÁLISE GEOGRÁFICA

O INAS tem tentado diminuir as disparidades constatadas no que se refere à distribuição geográfica dos recursos alocados aos quatro diferentes programas de Protecção Social (PSSB, PASD, PASP, SSAS). Para tal, o INAS introduziu critérios objectivos na definição das metas de beneficiários por delegação, utilizando indicadores demográficos e de pobreza. No entanto, ainda existem diferenças substanciais a nível provincial em relação à alocação per capita destes recursos, tendo em conta a população estimada pobre²¹, que poder-se-ia considerar o universo de potenciais beneficiários dos programas de Protecção Social Básica.

Assim, as províncias de Zambézia, Nampula, Inhambane e Maputo Província receberão, canalizadas através dos diferentes (4) programas de Protecção Social Básica geridos pelo INAS no ano de 2016, uma alocação anual *per capita* (considerando a população estimada pobre) inferior à média nacional, que será de **205 MT** por pessoa vivendo na pobreza para todo o ano de 2016, como pode-se observar na Figura 13.

A desigual distribuição geográfica dos recursos alocados aos diferentes programas de Protecção Social Básica, tendo em conta a alocação per capita na população pobre²², é evidenciada na Figura 14, que mostra alocações por delegação²³.

FIGURA 14 Alocação per capita (PSSB+PASD+PASP+SSAS) na população pobre por Delegação do INAS, 2016



Fonte: LOE 2016, PES do INAS 2016, Censo 2007 (INE) e projecções populacionais do INE para 2016, Terceira Avaliação Nacional da Pobreza (MPD, 2010).

21 Considerando o Índice de Incidência da Pobreza (Terceira Avaliação Nacional da Pobreza, Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), 2010, e as projecções demográficas elaboradas pelo INE para o ano de 2016, por distrito.

22 Considerando o Índice de Incidência da Pobreza (Terceira Avaliação Nacional da Pobreza, Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), 2010).

23 Os cálculos foram realizados considerando os dados demográficos referidos aos distritos que compõem cada uma das 30 delegações do INAS (e.x., a Delegação de Mocimboa da Praia inclui os distritos de Palma, Muidumbe, Nangade e Mueda). Vide "Distribuição da área de jurisdição/Distritos por Delegação", INAS.

Seria desejável que a futura e progressiva expansão da cobertura dos diferentes programas de Protecção Social geridos pelo INAS seja planificada observando estas e outras diferenças intra-nacionais, visando aumentar ainda mais o impacto das suas intervenções nas populações mais pobres e vulneráveis de Moçambique.



Foto: UNICEF/Moçambique

Assim, para todo o ano de 2016, a Delegação de Chicualacuala, por exemplo, irá dispor de uma quantidade de fundos para cobrir as despesas com os diferentes programas de protecção social que equivaleria a quase **1,246 MT** por cada um dos habitantes considerados pobres que moram nos distritos cobertos por aquela delegação do INAS, enquanto, no outro extremo, a delegação de Gurúe, na Zambézia, recebeu uma alocação equivalente a **85 MT** per capita, apesar de contar com mais de um milhão de pessoas estimadas como pobres. Esta disparidade vem sendo observada nos anos anteriores.

Espera-se que o novo Sistema de Gestão da Informação do INAS (e-INAS), que deve estar operativo em 2017, possa ajudar ao INAS a melhor distribuir e planificar os recursos, tornando a gestão mais eficiente e possibilitando um maior impacto das transferências monetárias na população vulnerável, melhorando de maneira significativa os sistemas de monitoria.

Glossário

AF	Agregado Familiar	MGCAS	Ministério do Género, Criança e Acção Social
CGE	Conta Geral do Estado	MITESS	Ministério de Trabalho, Emprego e Segurança Social
CUT	Conta Única do Tesouro	MPD	Ministério do Plano e Desenvolvimento
DFID	Department for International Development UK	MT	Metical
DNO	Direção Nacional do Orçamento	OE	Orçamento do Estado
EKN	Embaixada do Reino dos Países Baixos	PASD	Programa Acção Social Directa
ENDE	Estratégia Nacional de Desenvolvimento	PASP	Programa Acção Social Produtiva
ENSSB	Estratégia Nacional de Segurança Social Básica	PES	Plano Económico e Social
FMI	Fundo Monetário Internacional	PIB	Produto Interno Bruto
GdM	Governo de Moçambique	PQG	Programa Quinquenal do Governo
INAS	Instituto Nacional de Acção Social	PSSB	Programa Subsídio Social Básico
INE	Instituto Nacional de Estatística	SS	Subsídios Sociais
LOE	Lei do Orçamento do Estado	SSAS	Serviços Sociais de Acção Social
		WB	World Bank

Termos Orçamentais

Dotação Inicial:

A primeira dotação de fundos aprovada pelo Parlamento

Dotação Rectificativa:

Uma dotação rectificativa de fundos aprovada pelo Parlamento

Dotação Actualizada:

O total de fundos colocados à disposição de uma determinada instituição

Despesa Realizada:

Fundos alocados gastos no investimento, serviços e produtos de saúde

Execução do Orçamento:

Percentagem de fundos alocados gastos do total da dotação.

Uma iniciativa de:



Uma Parceira:

