

Foto: © UNICEF/Moçambique

INFORME ORÇAMENTAL 2017: ACÇÃO SOCIAL

Principais Mensagens:

- **Definição do Sector:** Na Lei do Orçamento do Estado (LOE) 2017, pelo terceiro ano consecutivo, a alocação referente à “Acção Social” foi classificada como parte do sector “Acção Social e Trabalho”. Neste sector estão inseridas as alocações ao Ministério de Género, Criança e Acção Social (MGCAS), ao Instituto Nacional de Acção Social (INAS), aos Subsídios Sociais¹ e ao sub-sector “Trabalho e Emprego” (Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social e as suas unidades). Para que se melhore a transparência da própria LOE seria importante que o sub-sector de Acção Social tivesse uma classificação independente de Trabalho, Emprego e Segurança Social.
- **Alocação ao Sector:** o Orçamento do Estado para 2017 foi aprovado no dia 9 Dezembro de 2016². O presente “Informe Orçamental do Sector da Acção Social” analisa a LOE aprovada para o ano de 2017. Foi atribuído ao Sector de “Acção Social e Trabalho” o valor de MT 7.6 mil milhões, (face aos MT 5.3 mil milhões alocados em 2016), representando 2,8% da despesa pública total³ prevista no Orçamento do Estado (eram 2,6% no ano de 2016).
- **Variações na alocação ao Sector:** A alocação dedicada na LOE 2017 ao sector “Acção Social e Trabalho” representa um acréscimo de MT 2.2 mil milhões quando comparada à alocação na LOE 2016, uma variação crescente de 41%, em termos nominais. Este crescimento deve-se principalmente ao aumento da alocação destinada aos Subsídios aos preços (+ MT 1.2 mil milhões), devido à reintrodução dos subsídios aos alimentos e combustível, que haviam sido eliminados anteriormente. Houve também aumento da alocação para o INAS (acrécimo de MT 896 milhões), devido a um maior desembolso proveniente do acordo de crédito junto com o Banco Mundial para financiar o Programa Acção Social Produtiva (PASP).
- **Tendência:** O orçamento alocado especificamente para a Acção Social, ou seja, a alocação ao MGCAS e ao INAS (excluindo, por tanto, os valores alocados aos chamados “subsídios sociais” - subsídios aos combustíveis e alimentos), representa um aumento, quando comparado com ano anterior, tanto em termos de peso no PIB (de 0,56% em 2016 para 0,59% em 2017), quanto como peso no OE (de 1,60% do OE em 2016 para 1,74% do OE em 2017).

Nota: A OIT e o UNICEF não tem acesso ao e-SISTAFE; por conseguinte, toda a análise foi efectuada com base em informação disponível ao público. Nos casos em que foram encontradas limitações, foram introduzidas notas no texto.

- 1) Os Subsídios Sociais incluem: subsídios aos combustíveis, à farinha de trigo (canalizado à Associação Moçambicana dos Panificadores - AMOPÃO) e subsídio ao transportador (canalizado à Federação Moçambicana dos Transportes Rodoviários, FEMATRO). 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 10/2016, de 30 de Dezembro.
- 3) É importante assinalar que o Governo de Moçambique emprega uma metodologia alternativa ao calcular a percentagem do sector no orçamento: ao invés de usar todo o Orçamento do Estado ou a despesa total como denominador no cálculo, deduz o serviço da dívida e as operações financeiras do total. O resultado é um peso maior. Ao utilizar a metodologia do Governo, o sector representa 3,6% do Orçamento do Estado de 2017.

Este aumento, mesmo que positivo, está longe de atingir os 0,75% do PIB que foram alocados ao MGCAS e INAS no ano de 2015, momento no qual alcançou-se o maior peso relativo em relação ao PIB. Assim, para o ano de 2017 foram programados MT 4.7 mil milhões, o que significa um crescimento na ordem dos 22% em termos nominais quando comparado com a LOE 2016 (MT 3.9 mil milhões), e um acréscimo na ordem dos 18% em termos reais, levando em conta o efeito da inflação⁴.

- Cobertura dos Programas do INAS: Apesar de uma queda significativa, as metas para os programas de protecção social básica geridos pelos INAS mantêm uma progressão positiva, tendo sido mantida a meta global para o ano de 2017 de 540.531⁵ agregados familiares (AF) beneficiários destes programas (PSSB, PASD e PASP), comparado aos 498.866 AF atendidos em 2016. Apesar dos progressos positivos, esta meta para 2017 representa ainda apenas 19% dos AF em situação de pobreza⁶ em Moçambique.
- Valor das transferências: Em 2017, 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 2017 dos MT 310 para MT 418, dada a inflação registada nos anos de 2016⁷ e 2017⁸. O valor do Kit alimentar distribuído através do Programa Apoio Social Directo (PASD) foi igualmente mantido nos mesmos valores de 2015 (MT 1.500).
- Equidade das alocações: Persiste 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 houve uma melhoria na correlação entre maiores índices de pobreza e melhor dotação orçamental para os programas ao longo dos últimos anos.

- Subsídios sociais (SS): No ano de 2017 a alocação aos Subsídios Sociais (subsídios aos combustíveis, à farinha de trigo e ao transportador) experimentou um acréscimo significativo, dos MT 942 milhões alocados em 2016 para os MT 2.2 mil milhões em 2017. Estes subsídios são menos progressivos do que os subsídios distribuídos através dos programas de protecção social básica implementados pelo INAS, uma vez que os subsídios sociais beneficiam a população como um todo (beneficiando mais, inclusive, os quintis mais ricos da população) e não especificamente os mais vulneráveis, diluindo o seu impacto na redução da pobreza e desigualdade.
- ENSSB 2016-2024: As metas definidas na Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) 2016-2024⁹ com a qual o sector dotou-se para definir as linhas orientadoras no que se refere à protecção 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, segundo a ENSSB II, 2,23% do PIB deverá ser destinado a cobrir as despesas com os vários programas de protecção social, face aos 0,47% que foi alocado no ano de 2017).
- Crise económica e Protecção Social: Dentro do contexto económico actual, onde mais pessoas encontram-se em situação de vulnerabilidade, seria estratégico reforçar os programas de protecção 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 protecção social básica em Moçambique nos próximos anos.

4) Documento de Fundamentação da LOE 2017 estabelece a taxa de inflação média para o ano de 2017 nos 15,5%.

5) Plano Económico e Social (PES) 2017, Dezembro de 2016, página 31.

6) Considerando a taxa de pobreza nacional referida (46.1%) na Quarta Avaliação Nacional da Pobreza, 2014-2015, Ministério de Economia e Finanças (MEF), 2016.

7) 16.7%

8) 15.5%

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

Historial

O Orçamento do Estado e o Plano Económico e Social foram aprovados pelo Parlamento a 9 de Dezembro de 2016 e entraram em vigor no dia 1 de Janeiro de 2017.

O Orçamento do Estado e o Plano Económico e Social (PES) foram promulgados pelo Presidente Filipe Nyusi a 20 de Dezembro de 2016, e seguidamente publicados como Lei 10/2016 e Resolução 25/2016, respectivamente, a 30 de Dezembro de 2016.

O Orçamento do Estado de 2017 vale MT 272.3 mil milhões (US\$ 3,86 biliões)¹⁰; isto representa um aumento em termos nominais e reais relativamente ao Orçamento do Estado de 2016 e do total dos gastos do Governo de 2016. O défice orçamental totaliza um valor inesperado de 10.7 por cento.

Em termos nominais, o Orçamento do Estado de 2017 incorpora um aumento de 12 por cento relativamente ao Orçamento do Estado de 2016 e um aumento de 30 por cento em relação ao valor executado do Orçamento do Estado de 2016¹¹. Em termos reais, o orçamento de 2017 constitui um aumento de 1 por cento em comparação com o orçamento do ano passado e um aumento de 18 por cento relativamente à despesa do ano passado. Com efeito, em termos nominais, o Orçamento do Estado de 2017 é o maior registado; no entanto, em termos reais, é o terceiro maior a seguir ao Orçamento actualizado do Estado de 2014 e o Orçamento do Estado de 2015¹². O aumento nominal observado no Orçamento do Estado de 2017 reflecte os aumentos previstos dos gastos no serviço da dívida, operações financeiras e subsídios. Com efeito, estes aumentos devem-se ao peso da dívida do país, que agora é maior, à desvalorização da sua moeda e à maior inflação¹³. Isto contribui para um défice orçamental previsto em 10,7 por cento, que o país irá financiar através de um maior endividamento¹⁴. Não obstante, o governo está a implementar certas medidas de austeridade, designadamente: limitações nas novas contratações fora dos sectores da educação, saúde e agricultura; restrições de gastos em gasolina, viagens e comunicação pessoal; e adiamento de novos projectos de investimento não iniciados em 2016¹⁵.



O orçamento de 2017 destinado a Sectores Económicos e Sociais prioritários (que incluem o Sector da Acção Social) aumentou em termos nominais e reais e em percentagem de todo o Orçamento do Estado.

Em termos nominais, a dotação aos sectores Económicos e Sociais, conforme definido no Programa Quinquenal do Governo (PQG) e no PES, aumentou em 18 por cento relativamente à dotação do Orçamento do Estado actualizado de 2016 e em 43 por cento relativamente ao valor executado dos sectores prioritários em 2016; porém, em termos reais, os aumentos registados foram de 7 e 30 por cento, respectivamente. A parte ocupada pelos sectores prioritários (como peso do orçamento) aumentou dos 50 por cento orçamentados em 2016 para 53 por cento orçamentados em 2017; não obstante, a parte referente a 2017 é muito inferior ao valor alto histórico registado em 2012 e 2013, altura em que os gastos dos sectores prioritários representaram 62 por cento do total dos gastos do governo. É importante assinalar aqui que o Governo de Moçambique emprega uma metodologia alternativa ao calcular as percentagens dos sectores prioritários da orçamentação e despesa: ao invés de usar todo o Orçamento do Estado ou a despesa total como denominador no cálculo, deduz o serviço da dívida e as operações financeiras do total. O resultado é um peso reportado mais elevado. Ao utilizar a metodologia do Governo, os sectores prioritários representam 69 por cento do Orçamento do Estado de 2017.

10) Taxa de câmbio: US\$ 1 = MT 70.45, uma vez que esta foi a taxa de câmbio média referente a 2017 no momento em que foi publicado.

11) Note-se que no momento em que este relatório foi publicado, a CGE de 2016 ainda não tinha sido publicada; Por essa razão, toda as referências à despesa no restante informe referentes ao Ano Fiscal 2016 baseiam-se nos dados relativos à execução documentados no REO IV 2016.

12) Cálculos do autor baseados na taxa de inflação prevista para 2017 de 15,5 por cento. LOE 2017, Documento da Fundamentação, página 11.

13) (i) O rácio Dívida por PIB de Moçambique aumentou de 40 por cento do PIB em 2012 para 73 por cento em 2015 para 130 por cento do PIB em finais de 2016. (ii) A inflação aumentou de 4 por cento em 2015 para 25 por cento em finais de 2016, prevendo-se que aumente em 15,5 por cento até finais de 2017. (iii) O Metical de Moçambique sofreu uma depreciação de US\$ 1 = MT 48 em Janeiro de 2016 para US\$ 1 = MT 71 em Janeiro de 2017. Fontes: (i) Banco Mundial, "Mozambique Economic Update", Dezembro de 2016. (ii) Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial. (iii) Instituto Nacional de Estatística, Fevereiro de 2017.

14) LOE 2017. Documento da Fundamentação. Página 34.

15) MEF. Circular No.1/GAB-MEF/2017. "Administração e Execução do Orçamento do Estado para 2017".



1. Como se define o Sector da Acção Social?

De acordo com a Lei do Orçamento do Estado (LOE) 2017, o Sector denominado “Acção Social e Trabalho” compreende as acções que estão sob a responsabilidade das seguintes instituições:

- Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS) e suas respectivas Direcções Provinciais;
- Instituto Nacional de Acção Social (INAS) e suas (30) Delegações;
- Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social; e
- Os Subsídios Sociais (SS)¹⁶ que se encontram registados na Categoria dos Encargos Gerais do Estado.

A definição do sector vem sofrendo algumas mudanças ao longo dos últimos anos, que trouxeram algumas melhorias, mas que também trouxeram algumas distorções. Em 2013, o documento “Metodologia para o cálculo das Despesas Prioritárias”, elaborado pela Direcção Nacional da Planificação

e Orçamento (DNPO) trouxe duas mudanças importantes em termos de clareza quanto à definição da alocação para a Acção Social: 1) as alocações atribuídas ao Ministério dos Combatentes (MAAC), antes consideradas dentro do sector, deixam de estar incluídas no mesmo; e 2) esclarece que a despesa dos Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS) é considerada dentro do Sector da Saúde. Uma outra mudança positiva em termos de clareza na alocação ao sector foi a retirada da alocação aos subsídios destinados a cobrir os déficits de exploração das Empresas Públicas, que até o ano de 2015, erroneamente, eram considerados como despesas do sector da Acção Social¹⁷. No entanto, a partir de 2015, como pode ser visto no Quadro 13 do Documento de Fundamentação da LOE 2017 “Despesas nos Sectores Económicos e Sociais”, juntou-se ao Sector da Acção Social (que era composto pelas alocações ao MGCAS, ao INAS e aos Subsídios Sociais que “visam minimizar os altos custos de vida que a população enfrenta”) a componente “Trabalho e Emprego”.

Algumas mudanças na classificação e desagregação de informação podem melhorar significativamente a transparência da LOE no que se refere à alocação ao sub-sector 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 ainda mais a transparência, 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. Outro ganho seria a inclusão na LOE de informação desagregada sobre o montante que é alocado para cada um dos três tipos de subsídios aos preços (subsídios aos combustíveis, à farinha de trigo, e ao transportador), uma vez que actualmente há apenas informação sobre a alocação total para cobrir todos subsídios, o que reduz a transparência sobre quanto é atribuído a cada um destes subsídios.

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

17) UNICEF-ILO Informes Orçamentais 2014, 2015.

2. Acção Social como Despesa nos Sectores Prioritários

A partir de 2015, como pode ser visto no Quadro 13 do Documento de Fundamentação da LOE 2017, “Despesas nos Sectores Económicos e Sociais”, o Sector Acção Social e Trabalho (**MT 7.558 milhões**) 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”.

A Figura 1¹⁸ ilustra as alocações para os diferentes componentes do Sector “Acção Social e Trabalho” na LOE 2017.



Foto: ©UNICEF/Mocambique

QUADRO 13 Despesas nos Principais Sectores Económicos e Sociais em milhões de meticals

	2016			Prop. 2017		
	Interno	Extremo	Lei	Interno	Externo	Prop.
Despesa Total (Ex. EGE)	157,159.5	47,144.5	204,304.1	157,545.6	52,347.6	209,893.2
Total Sectores Económicos e Sociais	84,487.7	46,625.7	131,113.4	91,419.4	53,083.0	144,502.5
Educação	37,798.2	6,601.3	44,399.5	41,084.2	7,203.5	48,287.7
Saúde	15,931.6	7,964.7	23,896.3	20,526.0	617.8	21,143.8
Infra-estruturas	9,537.6	25,413.0	34,950.6	9,381.3	27,732.5	37,113.8
Estradas	5,117.2	18,868.8	23,986.0	4,857.2	13,043.9	17,901.1
Águas e Obras Públicas	2,782.1	5,521.3	8,303.3	1,908.8	14,306.6	16,215.4
Recursos Minerais e Energia	1,638.3	1,023.0	2,661.2	2,615.3	382.0	2,997.3
Agricultura e Desenvolvimento Rural	11,212.0	5,005.5	16,217.5	9,556.7	8,659.1	18,215.8
Sistema Judicial	3,526.8	416.1	3,942.8	3,043.6	13.9	3,057.4
Transportes e Comunicações	1,733.8	635.4	2,369.3	1,822.8	7,302.7	9,125.5
Acção Social e Trabalho	4,748.6	598.7	5,337.4	6,004.9	1,553.6	7,558.5

FIGURA 1 Alocações para os diferentes componentes do Sector Acção Social e Trabalho, 2017

	Milhões MT
Orçamento total MGCAS	363
Orçamento total INAS	4,377
Subsídios aos Preços (combustível, farinha de trigo e transportador)	2,176
Trabalho e Emprego	643
TOTAL	7,558

18) Cálculos do autor a partir dos dados contidos nos Mapas Integrantes, Mapas Acompanhantes, e Documento de Fundamentação da LOE 2017.

Em 2017 o Sub-sector de Acção Social (MGCAS e INAS) teve um acréscimo de 22% em termos nominais, quando comparado com o ano de 2016. Isto após ter sofrido uma preocupante queda entre 2015 e 2016.

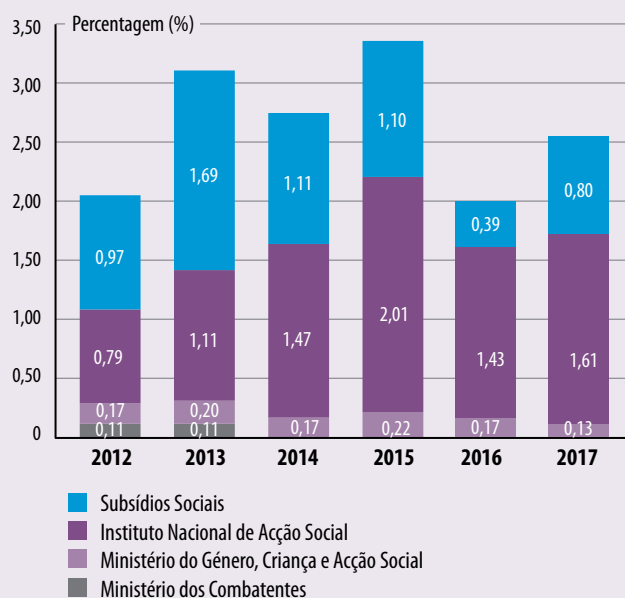
3. Que tendências emergem do Orçamento da Acção Social?

Em 2017, **MT 7.558 milhões (ou MT 7.6 mil milhões)** foram alocados ao Sector Acção Social e Trabalho, sendo que MT 363 milhões foram alocados ao MGCAS, **MT 4.377 milhões (ou MT 4.4 mil milhões)** ao INAS, MT 2.176

milhões (ou MT2.2 mil milhões) aos Subsídios aos Preços, e MT 643 milhões a Trabalho e Emprego (ver Figura 1). Assim, excluindo a alocação ao componente “Trabalho e Emprego”, a alocação total para o sub-sector Acção Social (que, segundo a classificação orgânica apresentada na LOE, inclui os subsídios aos preços, também denominados como subsídios sociais (SS), em 2017 foi de **MT 6.9 mil milhões**. Destes, MT 4.7 mil milhões serão canalizados para o MGCAS e INAS, e MT 2.1 mil milhões para os SS.

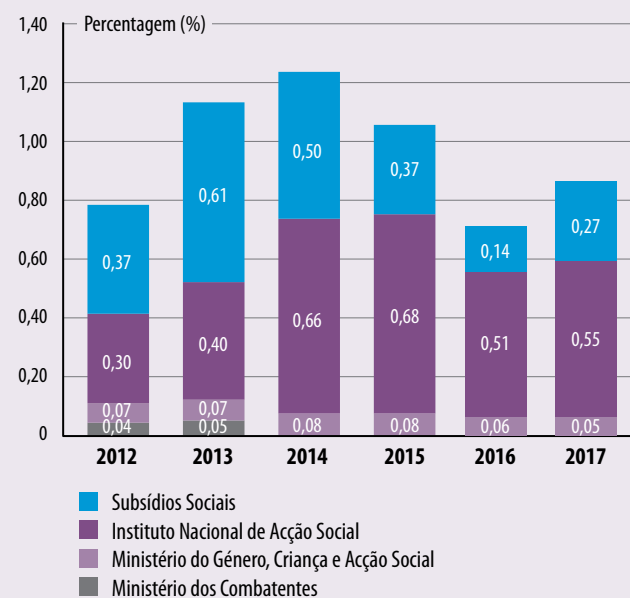
Esta alocação ao sub-sector corresponde a 2,54% do OE 2017, o que representa um aumento significativo quando comparado com os 1,75% registados no ano 2016.

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



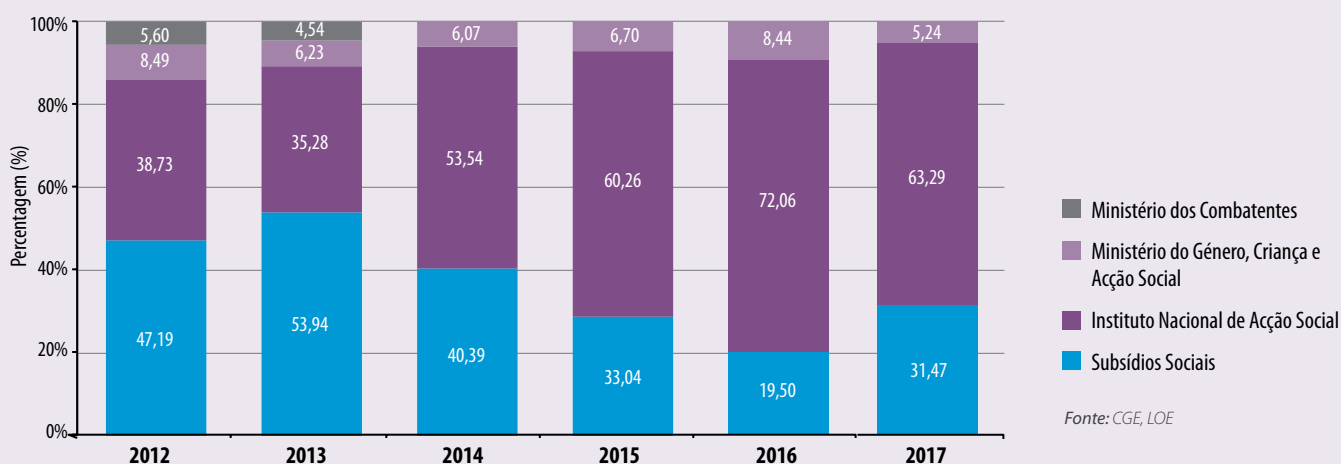
Fonte: CGE, LOE

FIGURA 3 Fundos alocados ao Sector Acção Social em relação ao PIB



Fonte: CGE, LOE

FIGURA 4 Distribuição dos fundos no Sub-Sector Acção Social (Classificação Orgânica)



Fonte: CGE, LOE

4. Alocações ao MGCAS e INAS

As alocações destinadas ao MGCAS e INAS aumentaram em termos do seu peso relativo no OE, de 1,60% em 2016 para 1,74% em 2017 (representando um crescimento de 18% em termos reais). Destes 1,74%, a alocação programada para o INAS representa 1,61%, sendo que o MGCAS recebe apenas o restante 0,13%.

Na Figura 5 pode-se verificar a evolução registada na alocação tanto para o MGCAS como para o INAS desde o ano de 2008, e pode-se observar a queda significativa acontecida em 2016, dado o desfavorável contexto económico, que viu romper a tendência positiva de crescimento sustentado observada particularmente a partir do ano de 2012, assim como a ligeira recuperação observada em 2017.

4.1 INAS e os Programas de Protecção Social – fonte de recursos.

Na LOE 2017, foram alocados **MT 3.2 mil milhões** (aproximadamente USD 52 milhões) para cobrir as despesas relacionadas com os quatro programas de Protecção Social Básica (PSSB, PASD, PASP, e SSAS). Assim, **o PSSB¹⁹ irá dispor de MT 1.7 mil milhões** (integralmente financiados por fundos internos, sendo que o apoio externo para este programa, que vinha sendo apoiado pelo Department for International Development UK (DFID) e Embaixada do Reino dos Países Baixos (EKN) foi retirado em 2016); o PASD²⁰ de MT 692 milhões; o PASP²¹ de MT 713 milhões; e os SSAS²² de MT 89 milhões.

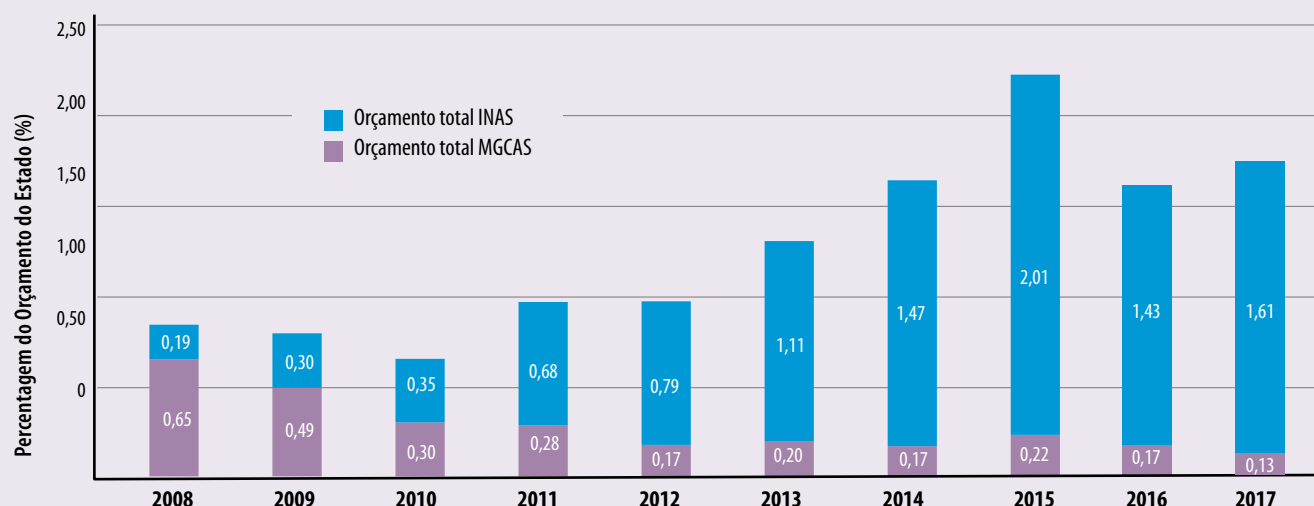
O Programa PASP deve ser considerado como financiamento interno, dado que resulta de uma dívida com o Banco Mundial, e que implicará com a devolução dos recursos e os respectivos juros, com fundos que serão mobilizados a nível doméstico.

A alocação para cobrir as despesas com os programas de Protecção Social Básica aumentou ligeiramente em termos nominais quando comparada com a alocação em 2016 (dos MT 3 mil milhões para os MT 3.2 mil milhões), mesmo tendo em conta que o apoio externo, que já era pouco significativo nos anos anteriores, desapareceu completamente. Assim, o sector da Acção Social é actualmente financiado integralmente por recursos domésticos. Em termos reais, descontando o efeito da inflação, a variação da alocação teria sido negativa (-3%).

É importante salientar que **89% dos fundos alocados ao PASP em 2017 provêm de um empréstimo** do Banco Mundial (WB) assinado com o Governo de Moçambique (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.**

O facto dos níveis de financiamento para cobrir as despesas dos vários programas de protecção social básica implementados pelo INAS terem sido mantidos (ou até ligeiramente reforçados) na LOE 2017 no contexto actual de profunda crise financeira que o país atravessa demonstra o compromisso do GdM para com os objectivos que a ENSSB 2016-2024 pretende atingir.

FIGURA 5 Orçamento alocado ao MGCAS e INAS



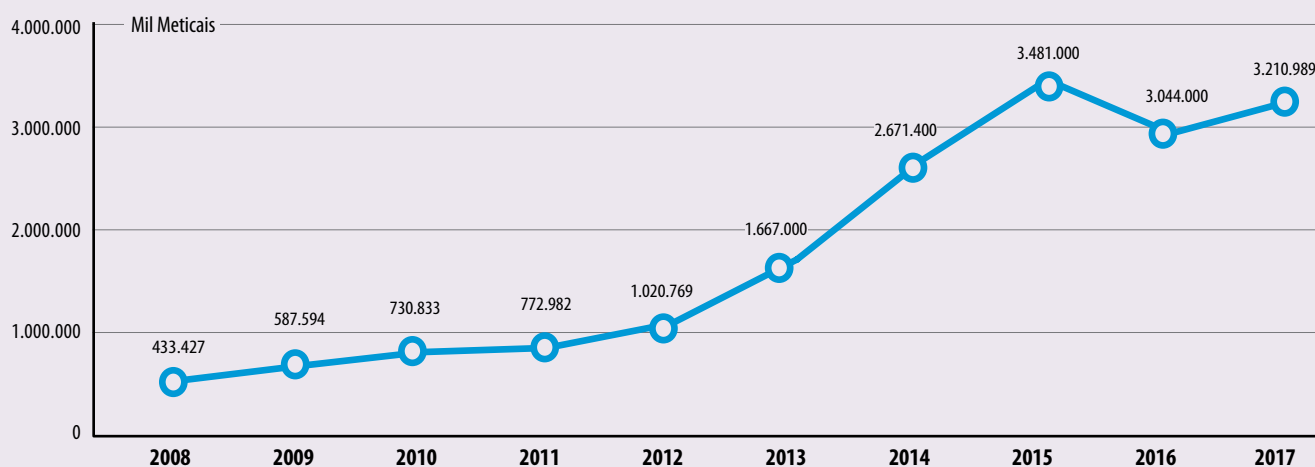
Fonte: CGE, LOE

19) Programa Subsídio Social Básico.

20) Programa Apoio Social Directo.

21) Programa Acção Social Produtiva.

22) Serviços Sociais de Acção Social.

FIGURA 6 Alocação orçamental para Programas do INAS

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

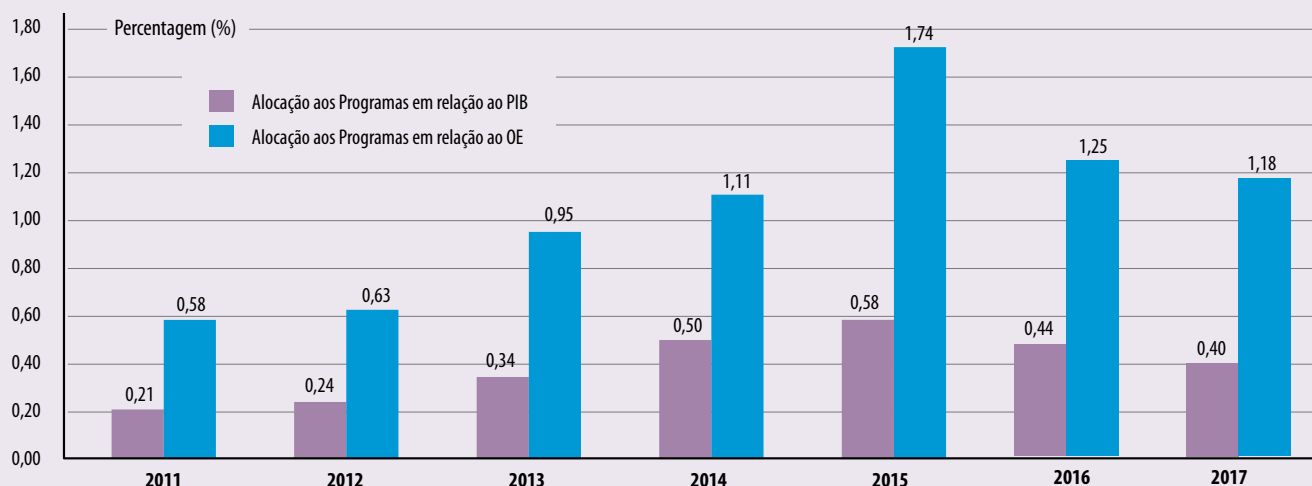
4.2 Tendências: Alocação aos Programas de Protecção Social Básica

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 (PIB). 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. A LOE 2017 reverte parcialmente este quadro (ver Figura 6).

A Figura 6 mostra o crescimento do peso da alocação aos programas de Protecção Social, onde pode-se notar a

tendência positiva interrompida no ano de 2016 e a posterior ligeira recuperação em termos nominais experimentada no presente ano de 2017.

Em termos do peso relativo das alocações consignadas aos programas de Protecção Social Básica em relação ao PIB e ao OE, pode-se verificar que a tendência decrescente continua no ano de 2017, apesar de em termos nominais ter aumentado, situando-se em níveis de 2014 no que se refere a peso no OE, como se pode ver na Figura 7. Esta queda 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

FIGURA 7 Evolução do Orçamento Alocado aos Programas do INAS

0,40%

é o peso dos Programas de Protecção Social Básica no PIB. Este valor é inferior aos 0,58% alcançados em 2015, e interrompe a tendência positiva registada desde 2012.

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 **1,7% do PIB²³ em países em desenvolvimento em África para ser dedicada à programas de transferências sociais**. Da mesma maneira, a 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 2018**, 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 **PQG²⁴ 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.

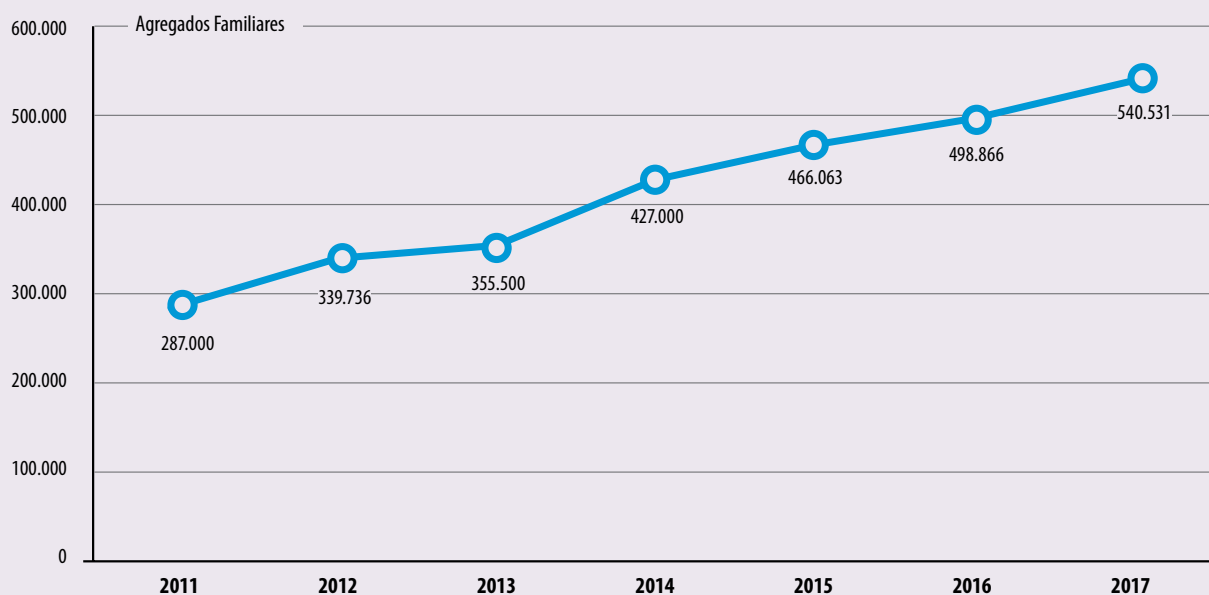
Para o ano de 2017, as metas de cobertura em termos de beneficiários do sector representam um crescimento sobre as do ano anterior, permitindo manter a tendência positiva observada nos últimos anos, como se pode ver na Figura 8.



Como pode-se ver na Figura 8, o aumento da meta em termos de cobertura esperado para ser atingido no ano de 2017 tendo em conta o limitado aumento orçamental que foi alocado aos programas, faz com que não tenham sido revistos os valores das transferências tomando em conta a inflação, o que coloca em risco o impacto das transferências no bem estar dos beneficiários. Como foi referido anteriormente, para o ano de 2017, 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

FIGURA 8

AF beneficiários cobertos pelos programas do INAS



Fonte: PES 2011-2017.

23) WB, 2012.

24) Programa Quinquenal do Governo 2015-2019.

19%

(apenas) dos Agregados Familiares pobres são cobertos pelos programas de Protecção Social. Este número está muito aquém das necessidades e das metas aprovadas na ENSSB e noutros documentos programáticos como o PQG e a ENDE.



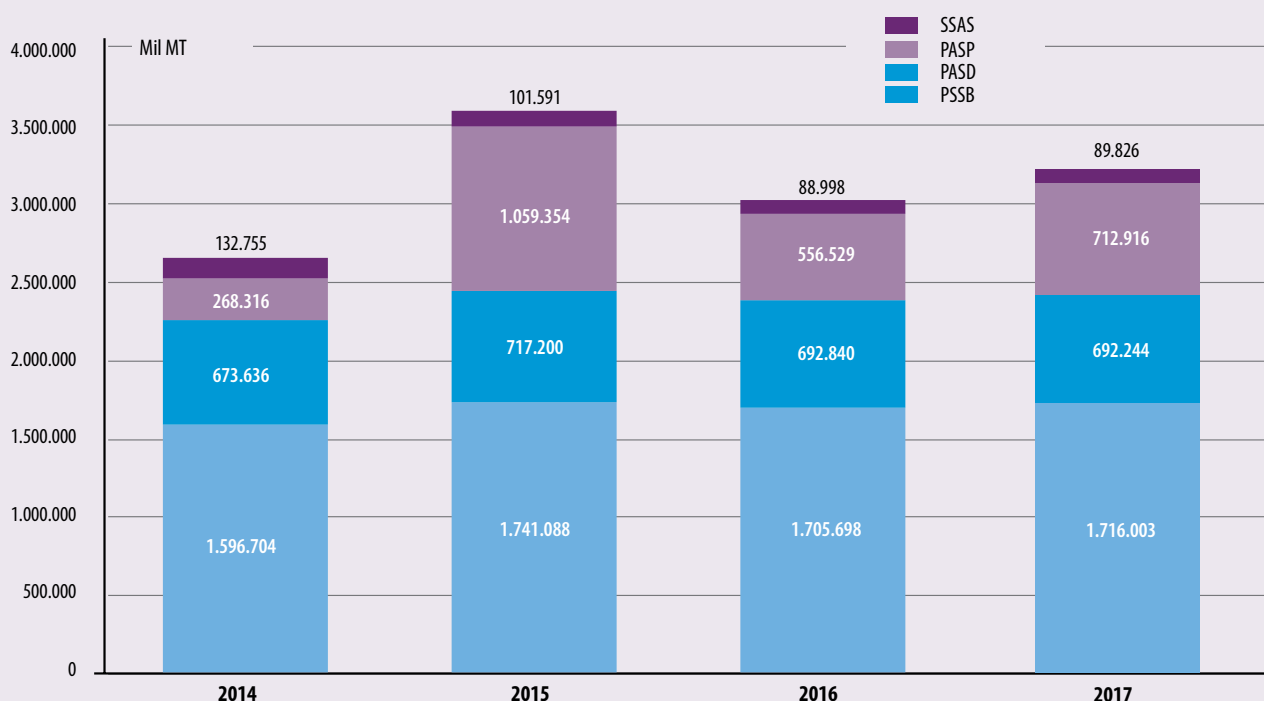
Foto: ©UNICEF/Moçambique

cobertura - para fazer face à taxa de inflação e a flutuação de preços dos produtos básicos alimentares. Isto 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 MT 280 em 2014 para MT 310 em 2015 (em 2012 o valor atribuído era de MT 130), podendo ir até um máximo de MT 610 para um AF com quatro dependentes.

Estes mesmos valores foram mantidos em 2016 e em 2017. O valor do kit alimentar distribuído através do Programa Apoio Social Directo (PASD) foi igualmente mantido em 2017 nos mesmos valores de 2015 (MT 1.500, sendo que em 2013 era MT 960). Assim, o valor da transferência que os beneficiários recebem sofreu uma erosão no valor de compra nos anos 2016 e 2017; para conservar o mesmo valor de compra que em 2015, dada a taxa de inflação acumulada nos anos de 2016 e 2017 **os MT 310 que um beneficiário do PSSB recebe no primeiro escalão deveriam ter sido revistos até o montante de MT 422.**

Como se pode observar na Figura 9, a alocação para PSSB, PASD e SSAS mantem-se em parâmetros semelhantes ao longo dos quatro últimos anos, sendo que o programa PASP apresenta o comportamento mais irregular em termos de dotação orçamental, o que pode ter a ver com a falta de controlo que o INAS tem sobre a planificação e execução deste programa, implementado, como referido anteriormente, com fundos procedentes dum acordo de crédito assinado com o Banco Mundial em 2013.

FIGURA 9 AF beneficiários cobertos pelos programas do INAS



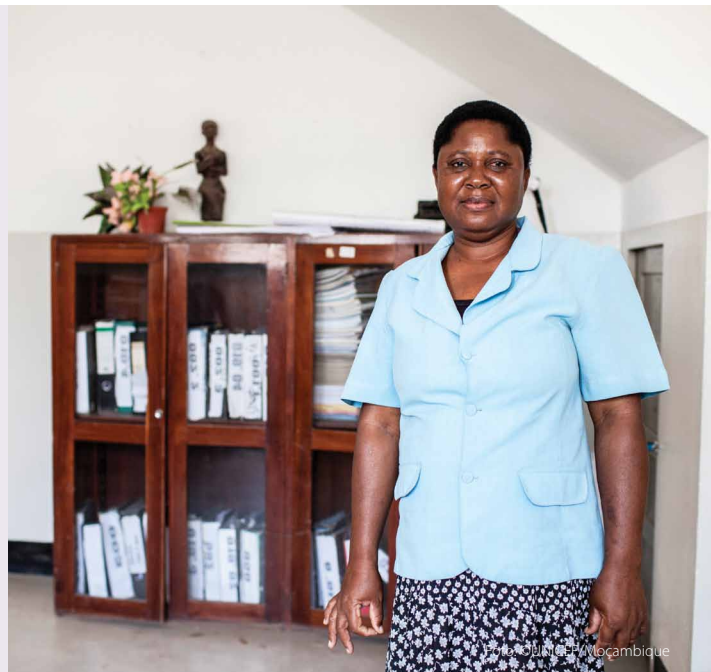
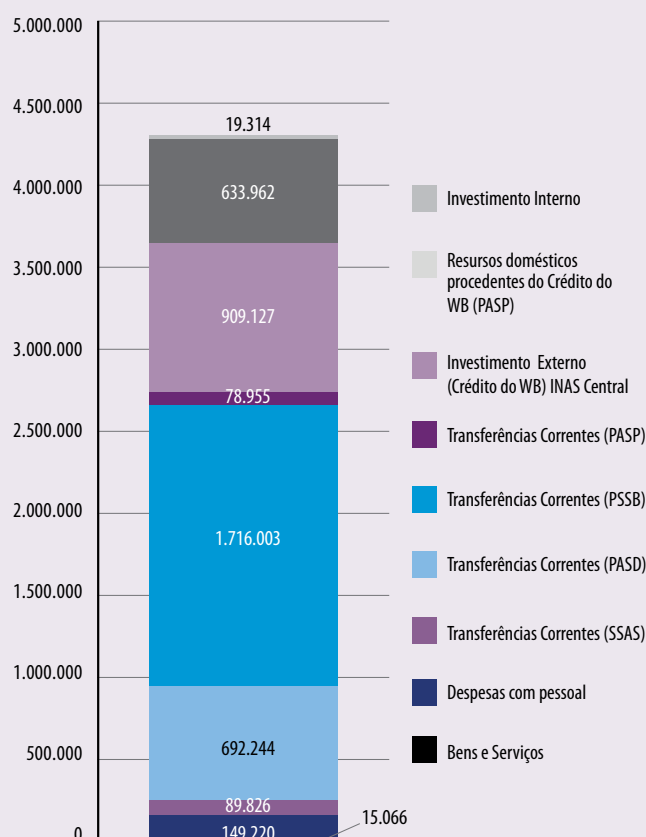
Fonte: CGE 2014; LOE 2015, 2016, 2017

4.3 Como é que os recursos do INAS são gastos?

Na Figura 10 pode-se observar em detalhe a composição da alocação consignada ao INAS na LOE 2017, totalizando os já referidos MT 4.3 mil milhões.

O **PSSB** continua a ser o maior programa do INAS em termos de recursos disponibilizados, totalizando aproximadamente **53%** dos recursos alocados para todos os programas de protecção social do INAS, seguido pelo **PASD (22%)**, **PASP (22%)** e por último os **SSAS (2%)**.

FIGURA 10 Componentes Despesa INAS 2017 (em milhares de MT)



Chama a atenção o volume de recursos alocados ao nível do INAS-Central no OE 2017 (consignadas como "investimento externo") procedentes do acordo de crédito com o Banco Mundial (**MT 909 milhões, cerca de USD 14 milhões ao câmbio actual – 1USD=62MT²⁵**), sendo que **os recursos alocados para implementação directa de programas não são alocados ao nível central mas sim ao nível das delegações do INAS**. Este orçamento poderá ter a ver com o **Procurement Plan²⁶** desenvolvido pelo WB para o ano de 2017 dentro do acordo de crédito assinado com o GdM em 2013, que refere a compra de bens (motorizadas, veículos, equipamento IT) e serviços (consultores, avaliação de impacto do programa PASP) na ordem dos **USD 11.3 milhões para o ano de 2017**. Assim, dos USD 50 milhões do acordo de crédito com o Banco Mundial para implementar o PASP dos anos 2013 a 2020²⁷, pelo menos **USD 11.3 milhões (22,6%) serão gastos em bens e serviços e não em transferências monetárias directas orientadas a atingir a população mais vulnerável, como é definido no objectivo do projecto**.

25) Taxa de Câmbio referente ao mês de Setembro de 2017.

26) Mozambique - Social Protection Project (P129524)/(P161351), Credit Number IDA 52260 – Simplified Procurement Plan (2017), <http://documents.worldbank.org/curated/en/993131490960832399/pdf/Plan-Archive-1.pdf>

27) A data inicial para o fecho do projecto era 30 de Junho de 2018, mas foi recentemente estendida até 31 de Dezembro de 2020, dada a baixa execução do mesmo (<http://documents.worldbank.org/curated/en/403351495576512051/pdf/ISR-Disclosable-P129524-05-23-2017-1495576500914.pdf>)

100%

dos recursos alocados aos Programas de Protecção Social Básica do INAS são domésticos. Em 2016 apenas 2% eram externos. Esta tendência decrescente iniciou em 2011 quando a componente externa contribuía com 21,6% dos recursos.

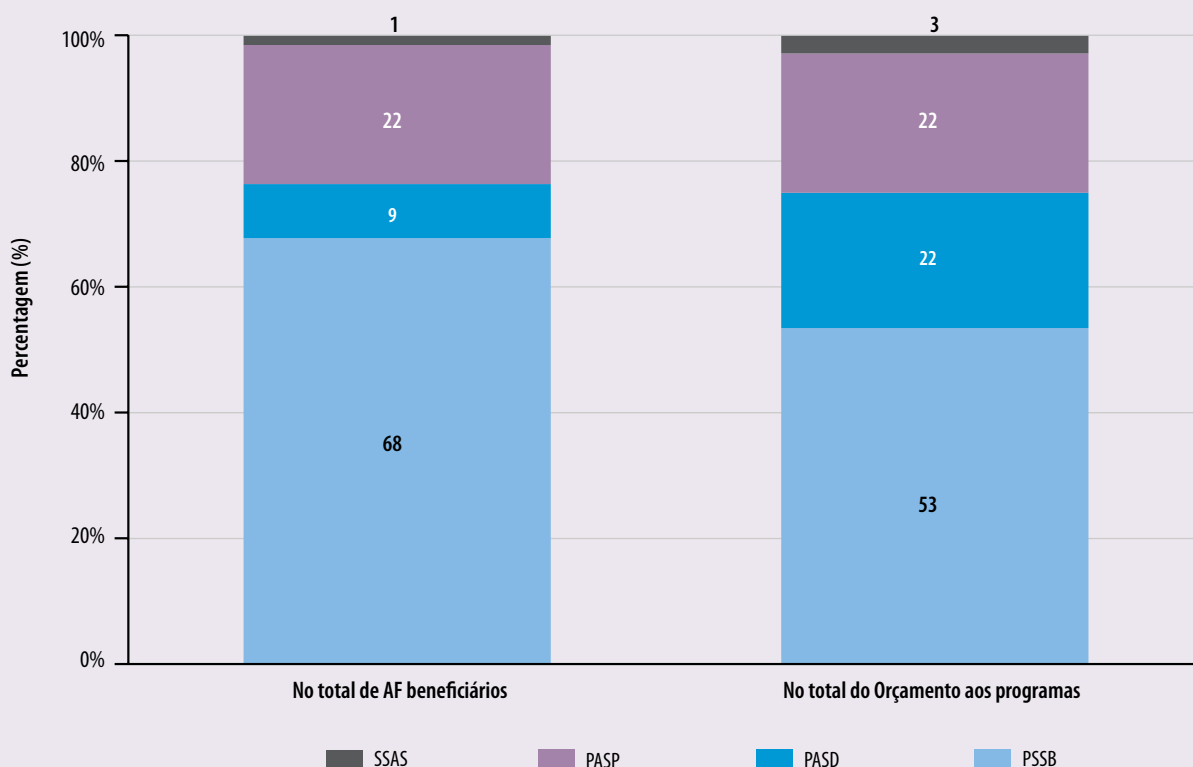


Foto: ©UNICEF/Moçambique

Em termos de número de AF cobertos por cada programa, o **PSSB** (que recebe 53% dos recursos alocados para os programas do INAS) irá cobrir **68%** do total de beneficiários previstos para 2017, seguido pelo **PASP (22%)**, **PASD (9%)** e **SSAS (1%)** (ver Figura 11).

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” englobava-se, entre outros, a componente de **“construção de casas”**, o que criava uma importante distorção na relação entre beneficiários/orçamento dentro do programa PASD, pois **apenas 60 AF beneficiavam-se** em todo o país desta componente²⁸, mas a **construção destas 60 casas consumia mais de 4% dos recursos alocados ao PASD no seu total**. Na LOE 2017, esta componente de construção de casas teria sido “sacrificada” pelo INAS, numa tentativa de aumentar o número de beneficiários globais do sistema de protecção social básica com um orçamento semelhante ao do ano 2016, possibilitando aumentar em mais 41,000 AF beneficiários a meta do PSSB para 2017 com os recursos poupados na componente de construção de casas no PASD, aumentando a eficiência no uso dos limitados recursos.

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



Fonte: LOE 2016

28) PES do INAS, 2015, 2016.

5. De onde vem os recursos?

5.1 Fonte de Recursos: internos vs externos

Do envelope de recursos alocados ao INAS em 2017 (MT 4.3 mil milhões), contrariamente ao acontecido até a data, todos os recursos alocados ao sector da Protecção Social Básica (INAS + MGCAS) são de origem doméstico. 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.** Em 2016, apenas 1,8% do orçamento total alocado ao INAS foi de origem externa, quando, apenas o DFID e a EKN disponibilizaram fundos externos diretamente ao sub-sector 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 MT 64 milhões, 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-sector 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.

5.2 Despesas com Pessoal & Bens e Serviços

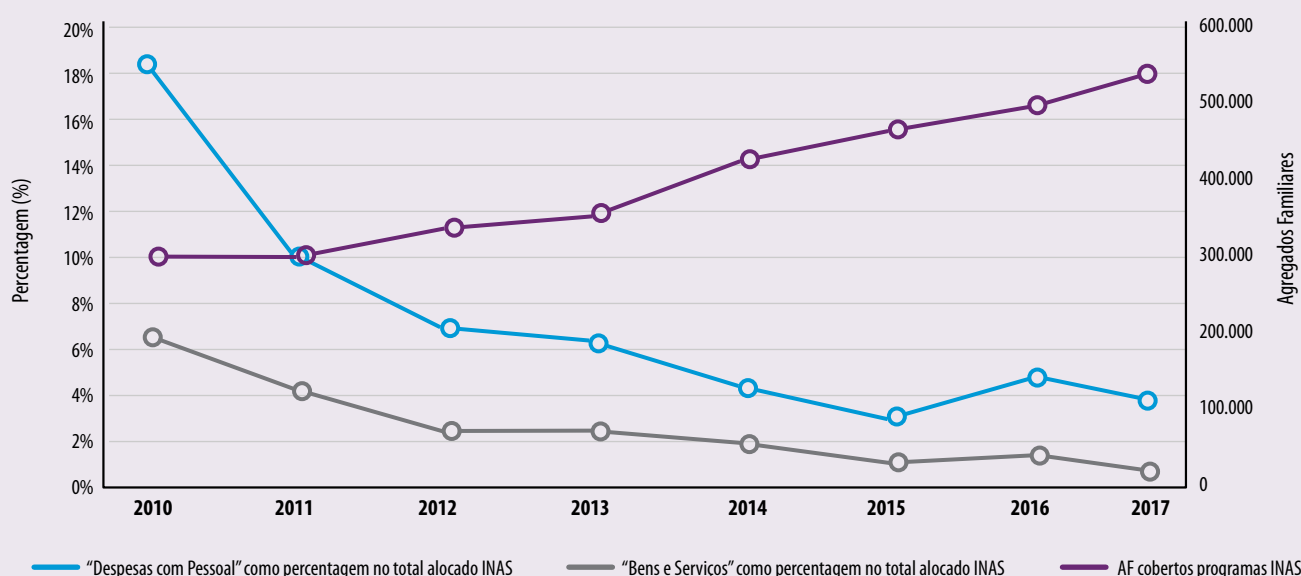
Os recursos alocados ao INAS para funcionamento (“Despesas com Pessoal” e para “Bens e Serviços”) mantêm-se muito baixos em 2017, como tem sido o caso nos últimos anos. A parcela do orçamento total do INAS dedicada a salários reduziu de 20% em 2009 para 3,98% em 2017 (MT 174 milhões).

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 mau desempenho do sub-sector, conforme as recomendações que a ENSSB 2016-2024 traz consigo sobre o reforço dos recursos humanos (Eixo 4).

Da mesma forma, o orçamento atribuído para a categoria “Bens e Serviços” (despesas correntes para cobrir os custos relacionados com o transporte, manutenção de veículos, etc.) representa apenas **0,69% 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 a tendência decrescente na alocação a estas duas componentes da despesa do INAS quando comparado com os anos anteriores (em 2016 existiu 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

Os recursos alocados no INAS para “Despesas com Pessoal” e para “Bens e Serviços” mantêm-se, para 2017, extremamente baixos, colocando em risco a capacidade de implementação dos programas do INAS.



Foto: ©UNICEF/Mocambique

6. Alinhamento com a ENSSB 2016-2024, PQG e outros documentos estratégicos

As metas definidas na **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 Protecção 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 Protecção Social. Para comparação, em 2017 apenas 0,40% do PIB foi alocado para tal. Igualmente, a ENSSB 2016-2024 traz recomendações claras no que diz respeito ao reforço dos recursos humanos.

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 em 2015. 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 objectivos 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 actuais beneficiários, etc., processos actualmente 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 objectivos definidos.

FIGURA 13

Alocação per capita (PSSB+PASD+PASP+SSAS) na população pobre por Província, 2017

Província	Alocação (10 ^{^3} MT) segundo LOE 2017 (PSSB+PASD+PASP+SSAS)	População pobre (Indivíduos)	Alocação per capita (MT) na população pobre em 2017
		(Incidência da pobreza de consumo, Quarta Avaliação Nacional da Pobreza e Bem-Estar em Moçambique, 2014-15 Ministério da Economia e Finanças)	
Maputo Cidade	144.104	144.037	1.000
Maputo Província	93.002	312.855	297
Gaza	313.047	751.591	417
Inhambane	236.831	752.255	315
Manica	284.176	849.275	335
Sofala	237.846	950.640	250
Tete	367.422	865.917	424
Zambézia	469.361	2.891.472	162
Nampula	587.541	2.998.488	196
Niassa	221.815	1.039.042	213
Cabo Delgado	255.845	874.649	293
TOTAL	3.210.989	12.430.221	257 (Média Nacional)

Fonte: Cálculos do autor, Considerando o Índice de Incidência da Pobreza (Quarta Avaliação Nacional da Pobreza, Ministério da Economia e Finanças (MEF), 2017, e as projeções demográficas elaboradas pelo INE para o ano de 2017, por distrito.

Não existe uma correlação positiva entre o nível de pobreza por província e a alocação orçamental dos programas do INAS. Há uma necessidade de expandir os programas observando as questões intra-nacionais.

7. Será que a Distribuição Geográfica dos Recursos é Equitativa?

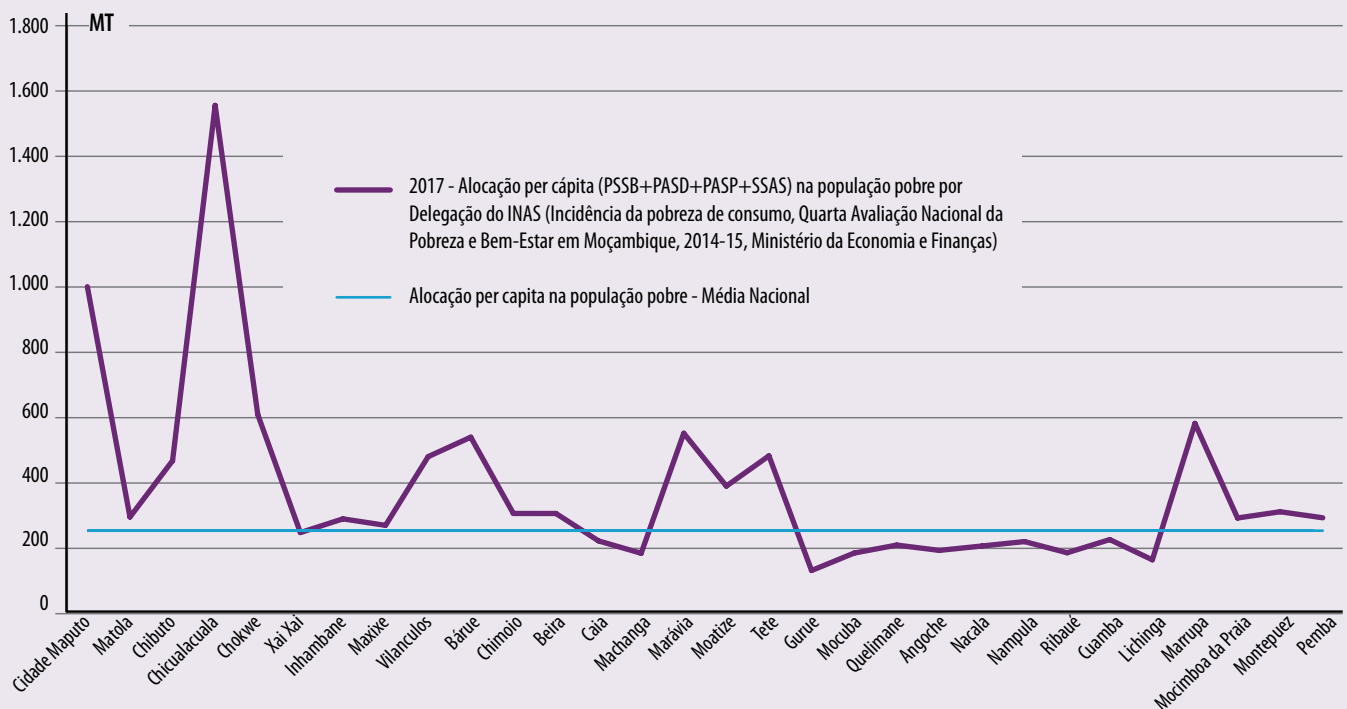
O INAS tem tentado diminuir as disparidades constatadas no que se refere à distribuição geográfica dos recursos alocados aos quatro diferentes programas de Protecção Social (PSSB, PASD, PASP, SSAS). Para tal, o INAS introduziu critérios objectivos na definição das metas de beneficiários por delegação, 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 pobre²⁹, que poder-

se-ia considerar o universo de potenciais beneficiários dos programas de Protecção Social Básica.

Assim, as províncias de Zambézia, Nampula, Niassa e Sofala receberão, canalizadas através dos diferentes (4) programas de Protecção Social Básica geridos pelo INAS no ano de 2017, uma alocação anual per capita (considerando a população estimada pobre) inferior à média nacional, que será de **MT 257** por pessoa vivendo na pobreza para todo o ano de 2017.

A desigual distribuição geográfica dos recursos alocados aos diferentes programas de Protecção Social Básica, tendo em conta a alocação per capita na população pobre³⁰, é evidenciada na Figura 13, que mostra alocações por delegação³¹.

FIGURA 14 Alocação per capita (PSSB+PASD+PASP+SSAS) na população pobre por Delegação do INAS, 2017



Fonte: LOE 2017; PES do INAS 2017; Censo 2007 (INE) e projecções populacionais do INE para 2017; Quarta Avaliação Nacional da Pobreza e Bem-Estar em Moçambique, 2014-15, Ministério da Economia e Finanças, 2016.

29) Considerando o Índice de Incidência da Pobreza (Quarta Avaliação Nacional da Pobreza, Ministério da Economia e Finanças (MEF), 2017, e as projecções demográficas elaboradas pelo INE para o ano de 2017, por distrito.

30) Considerando o Índice de Incidência da pobreza de consumo, Quarta Avaliação Nacional da Pobreza e Bem-Estar em Moçambique, 2014-15, Ministério da Economia e Finanças), 2016).

31) 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.

Assim, para todo o ano de 2017, a Delegação de Chicualacuala, por exemplo, irá dispor de uma quantidade de fundos para cobrir as despesas com os diferentes programas de proteção social que equivaleria a quase **MT 1.554** 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 **MT 134** 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 finais de 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.



Foto: ©UNICEF/Moçambique

Glossário dos termos orçamentais

Dotação Inicial: A primeira dotação de fundos aprovada pelo Parlamento

Dotação Inicial Actualizada: Uma dotação actualizada de fundos aprovada pelo Parlamento

Dotação Actualizada: O total de fundos colocados à disposição de uma determinada instituição de ensino

Despesa Realizada: Fundos alocados gastos no investimento e custos de funcionamento da educação

Execução do Orçamento: Percentagem de fundos alocados gastos do total da dotação.

Valores Nominais; Correntes: Números não corrigidos para efeitos de inflação

Valores Reais; Constantes: Números corrigidos para efeitos de inflação

Acrónimos

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