

INFORME ORÇAMENTAL
ACÇÃO SOCIAL

MOÇAMBIQUE 2020

Principais Mensagens¹:

1

Apesar do aumento contínuo registado na dotação orçamental destinada à protecção social desde 2010, o nível do espaço fiscal dedicado aos programas de protecção social básica (não contributiva) ainda está aquém das necessidades e, a menos que seja consideravelmente melhorado, é pouco provável que o sistema cumpra a meta estabelecida na ENSSB 2016-2024 (2,23 por cento do PIB).

3

O apoio orçamental dos principais doadores (tais como o Banco Mundial e outros) constitui uma importante oportunidade para o sector da Protecção Social cumprir os ambiciosos objectivos de expansão da cobertura. É necessário um mecanismo sólido de monitoria, informação e prestação de contas que garanta o acesso aos recursos, pelo que uma utilização eficaz do e-INAS poderia ser a solução-chave.

2

A cobertura específica dos programas de Protecção Social definidos no PQG 2015-2019 não foi cumprida em resultado de dotações sectoriais insuficientes, bem como de ineficiências na execução orçamental. Com o impacto negativo da COVID-19 na renda da população moçambicana, as necessidades de protecção social são maiores do que nunca. Por conseguinte, é ainda mais necessária uma rápida expansão da cobertura, e consequentemente, torna-se necessário proceder a uma dotação orçamental muito maior para 2020 e 2021.

4

Embora seja atribuída uma maior dotação orçamental às províncias com maior índice de pobreza / vulnerabilidades, uma grande lacuna ainda está por preencher. No orçamento de 2020, a dotação per capita (por pessoa pobre) nas províncias desfavorecidas do Norte é muito mais baixa do que a das províncias relativamente mais ricas do Sul. Como forma de reduzir a desigualdade, é necessária uma expansão da cobertura, bem como a priorização de áreas com taxas de pobreza mais elevadas.

1

Como se define o Sector da Acção Social?

O Sector da Acção Social refere-se às instituições responsáveis pelo sistema de protecção social básica (não contributiva) de Moçambique que recebem dotações orçamentais autónomas através do Orçamento do Estado. O Sector da Acção Social é gerido a nível central pelo Ministério de Género, Criança e Acção Social (MGCAS), bem como pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS), o seu braço de implementação. A nível provincial e distrital, o sector é gerido pela representação do MGCAS a nível provincial e pelas Delegações Provinciais e Distritais do INAS². No total, o sector da Acção Social é composto por 32 instituições autónomas, as Unidades Gestoras Beneficiárias.

O foco deste Informe Orçamental incide exclusivamente nas dotações destinadas à Acção Social e exclui o Trabalho e Emprego, bem como Subsídios. Nos últimos anos, as Leis do Orçamento do Estado (LOE), os Relatórios de Execução Orçamental (REO) e as Contas Gerais do Estado (CGE) reportaram a despesa da Acção Social de diferentes maneiras, quer combinando-as com o Trabalho e Emprego num único sector prioritário, quer mantendo-o distinto do Trabalho e Emprego. É importante salientar que a Acção Social e o Trabalho e Emprego devem ser considerados como dois sectores prioritários distintos, uma vez que têm objectivos diferentes e visam populações diferentes. Além disso, os Subsídios às Empresas Públicas – que muitas

1. Nota: Toda a análise foi efectuada com base em informação disponível ao público. Nos casos em que foram enfrentadas limitações, são feitas anotações no texto. Existem algumas pequenas discrepâncias entre os totais apresentados em Informes Orçamentais anteriores. À medida que as fontes de dados foram actualizadas, o UNICEF e a OIT reviram os seus cálculos. Os pontos de vista manifestados neste Informe são os do autor e não representam necessariamente os do UNICEF Moçambique.

2. Enquanto no passado outras instituições pertenciam ao organigrama do sector, a mais recente "Metodologia para o Cálculo das Despesas Prioritárias" da DNPO clarificou que o Ministério dos Assuntos dos Antigos Combatentes (MAAC) deixou de ser incluído no sector e o orçamento dos Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS) é considerado no Sector da Saúde.

vezes foram incorrectamente incluídos no sector da Acção Social no orçamento oficial e nos documentos da despesa – não devem, de forma alguma, ser considerados como parte das despesas de acção social, uma vez que cobrem os défices de exploração das empresas públicas.

O Sector da Acção Social é norteado pela Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) para 2016-2024³ e por planos estratégicos multisectoriais. Nos termos da ENSSB, o Orçamento do Estado deverá destinar 2,23 por cento do PIB

a intervenções de Protecção Social até 2024. Além disso, dois planos estratégicos multisectoriais definem as metas do Sector da Acção Social: (i) o PQG 2020-2024 estabelece que 28 por cento das famílias vulneráveis (ou seja, famílias abaixo da linha de pobreza definida a nível nacional) devem ser cobertas por programas de segurança social básica até 2024 e (ii) a Estratégia Nacional de Desenvolvimento (ENDE) 2015-2035 estipula que 75 por cento das famílias vulneráveis devem ser cobertas pela segurança social básica até 2035.

Tabela 1: Quadro Estratégico da Acção Social

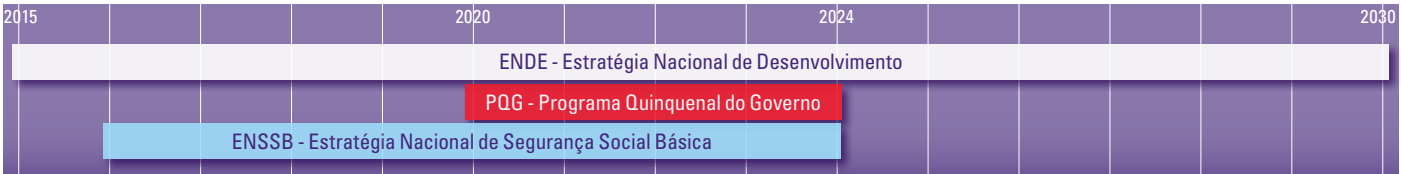


Figura 1: Organigrama do Sector da Acção Social



Fonte: Compilação do autor a partir da CGE 2009-2018; REO 2019 e LOE 2020.
Nota: *No total, existem 20 Delegações Distritais do INAS localizadas em nove Províncias.

3. A Estratégia da Acção Social, aprovada pelo Conselho de Ministros em 23 de Fevereiro de 2016, define os princípios orientadores e as metas para a Protecção Social básica em Moçambique.

2

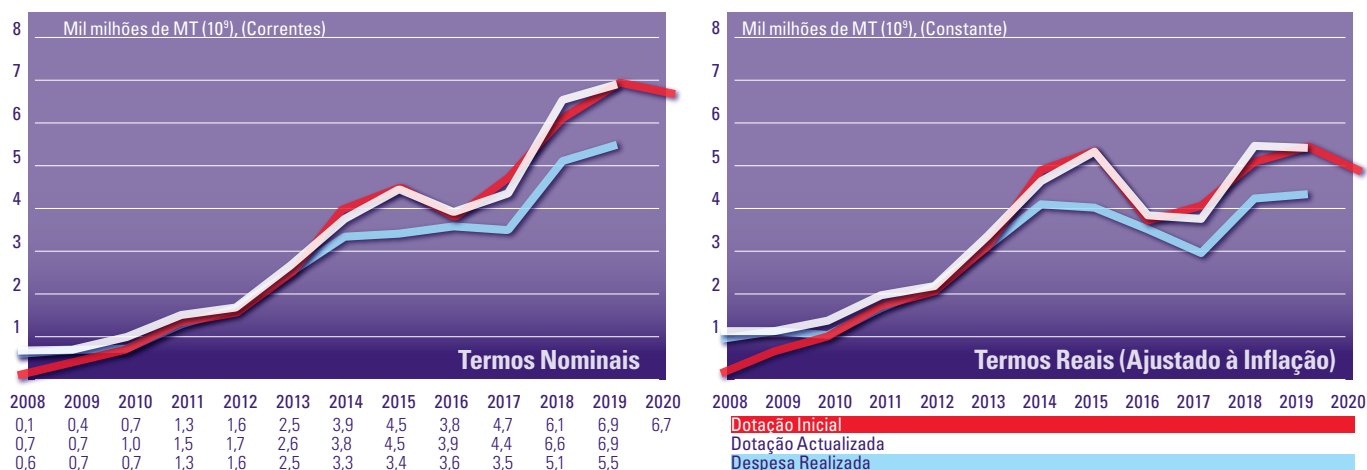
Que tendências emergem do Orçamento da Acção Social?

O Orçamento do Estado para 2020 vale 345 mil milhões de MT em termos nominais. Este valor representa o maior Orçamento do Estado alguma vez aprovado em Moçambique. Relativamente a 2019, o orçamento deste ano aumentou 1% em termos nominais, mas diminuiu aproximadamente 6% em termos reais⁴.

No Orçamento do Estado para 2020, foram atribuídos ao Sector da Acção Social 6,7 mil milhões de MT. Em termos nominais, o orçamento da Acção Social 2020 representa uma redução de 3 por cento em comparação com as dotações iniciais e actualizadas do ano passado, mas um aumento de 22 por cento comparativamente às despesas de 2019. (ver *Glossário de termos orçamentais*). Em termos reais (isto é,

ajustado à inflação), a dotação sectorial deste ano representa uma redução de 10 por cento em relação às dotações iniciais e actualizadas de 2019, mas um aumento de 13 por cento em relação às despesas sectoriais de 2019. A dotação de 2020 para a Acção Social é historicamente a segunda maior dotação inicial do sector em termos nominais após 2019, mas a quarta maior em termos reais (ver a *Figura #2A e B*). Todavia, a dotação inicial do sector não constitui uma indicação fiável de quanto será realmente gasto no sector até ao fim do ano fiscal. Com efeito, as dotações iniciais e a despesa têm estado persistentemente menos alinhadas nos últimos cinco anos, devido ao agravamento da taxa de execução relacionada com o fraco desempenho do programa PASP⁵.

Figura 2A e B: Orçamentação e Despesa do Sector da Acção Social



Fonte: Cálculos do autor a partir da CGE 2008-2019, LOE 2020. Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial: Índice de Preços no Consumidor (2016 = 100).
Nota: Enquanto os anos 2008-2019 apresentam números referentes à despesa, 2020 indica a dotação inicial do orçamento.

O Orçamento do Sector da Acção Social referente a 2020 representa 1,9 por cento de todo o Orçamento do Estado, o que equivale a um aumento de 1,8 por cento em relação ao peso do sector em 2019⁶ (ver a Figura #3). De acordo com a metodologia que o Governo de Moçambique aplica ao cálculo do peso dos sectores (ou seja, subtraindo as operações financeiras, o serviço da dívida e os subsídios do denominador comum de todo o Orçamento de Estado), o peso do Sector da Acção Social aumentou de 2,3 por cento em 2019 para 2,7 por cento no Orçamento de 2020⁷. O peso actual do sector na despesa do Estado mais do que duplicou em relação ao de 2008⁸.

Não obstante, apesar de uma tendência histórica de aumento das dotações destinadas ao sector, o Governo ainda está longe de atingir o seu objectivo orçamental para a Protecção Social. A dotação deste ano para a Acção Social representa 0,62 por cento do PIB previsto (ver a *Figura #3*). É evidente que o país está longe de atingir o objectivo estratégico do Governo de atribuir 2,23 por cento do PIB à Acção Social até 2024. Efectivamente, o peso referente a este ano situa-se ao mesmo nível de 2018 e 2019 (ou seja, 0,58 por cento, respectivamente).

4. Índice de Preços ao Consumidor (IPC), ano base 2016. Grupo do Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial.

5. Índice de Preços ao Consumidor (IPC), ano base 2016. Grupo do Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial.

6. Programa de Obras Públicas, financiado principalmente através de um empréstimo do Grupo do Banco Mundial desde 2013.

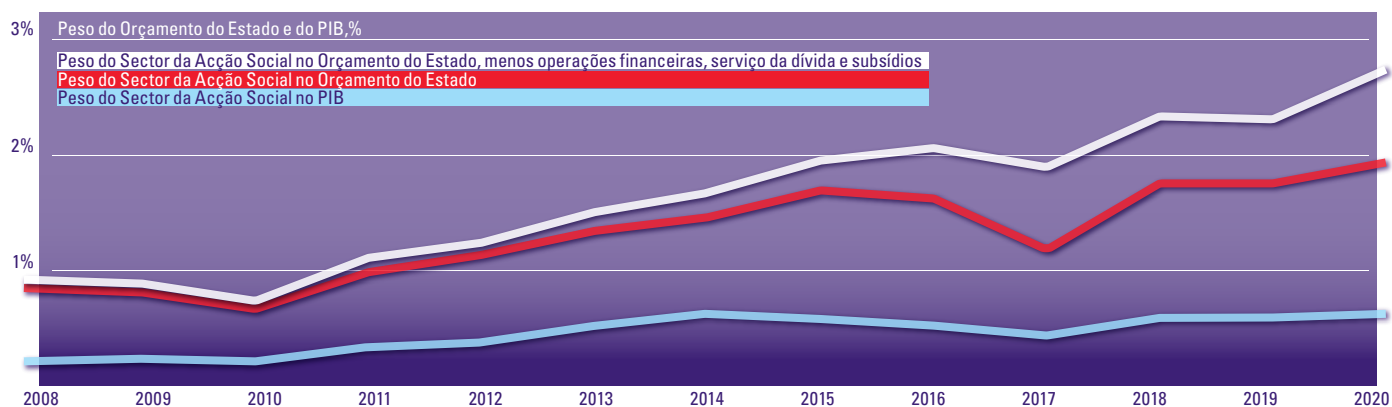
7. Este valor tem por base os dados das despesas reais para os anos 2008 a 2019 e o orçamento para 2020.

8. Em vez de utilizar o volume total do Orçamento do Estado como denominador, o Governo de Moçambique calcula a percentagem utilizando o total do Orçamento do Estado menos o serviço da dívida, operações financeiras e subsídios. Este relatório calcula o peso do total do Orçamento do Estado, como é prática corrente para a avaliação comparativa internacional.



© UNICEF/UNI309892/Prinsloo

Figura 3: Tendências no peso do Sector da Acção Social em relação ao total da despesa pública e do PIB



Fonte: Cálculos do autor a partir da CGE 2008-2019; LOE 2020.

Nota: O peso orçamental de 2020 corresponde às dotações orçamentais iniciais, enquanto o de 2008-2019 é despesa.

3

3. De onde provêm os Recursos do Sector da Acção Social?

O Sector da Acção Social em Moçambique é financiado através de recursos internos (isto é, nacionais) e externos (ou seja, estrangeiros). Os recursos internos são provenientes de impostos, tarifas, direitos e créditos internos. Até 2015, os recursos internos foram complementados pelo Apoio Geral ao Orçamento (AGO) de um grupo de doadores (DFID e Países Baixos) para financiar parcialmente o programa PSSB, mas nunca representaram mais de 20% do total da despesa do INAS (2011). Os recursos externos atribuídos ao Sector da Acção Social

são “Fundos Bilaterais para Projectos”, que são subvenções ou créditos. Os fundos bilaterais dos projectos são coordenados entre o doador e o MGCAS e aplicados através de uma diversidade de modalidades, nomeadamente: (i) apoio directo do governo – apenas do governo ou implementação conjunta parceiros-governo, geralmente “On Budget, On CUT⁹”; (ii) implementação de parceiros ou de terceiros, muitas vezes “On Budget, Off CUT¹⁰”; ou (iii) implementação de parceiros ou de terceiros, mas “Off Budget”.



© UNICEF/UN0256157/Marques

9. Este peso é calculado considerando a definição estrita de Acção Social (apenas actividades do MGCAS/INAS) e incluindo as operações financeiras e o serviço da dívida no denominador.

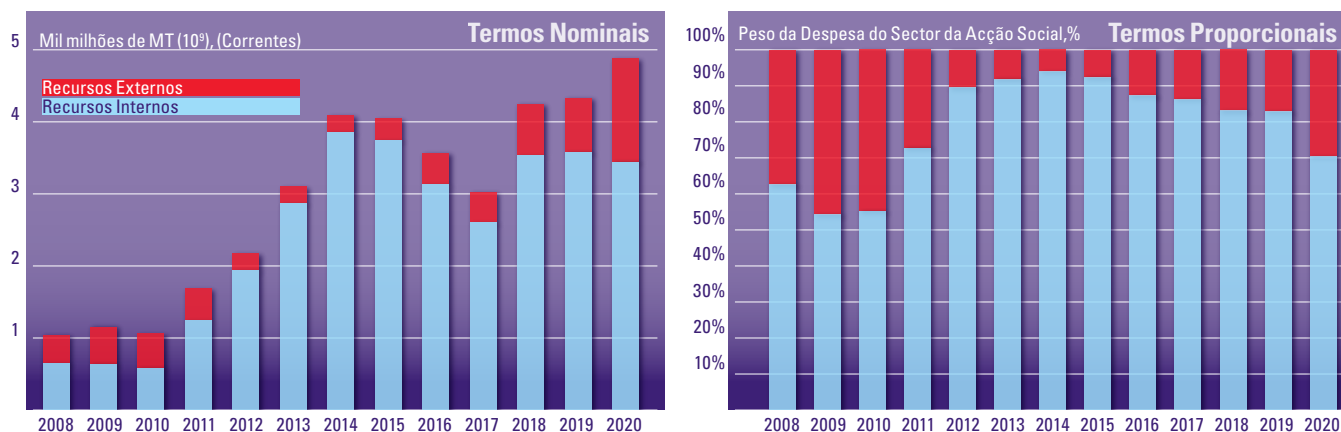
10. On CUT: O doador está a disponibilizar o dinheiro através da conta bancária do Ministério das Finanças.

3.1 Recursos Internos versus Externos

A contribuição interna de 2020 para o sector da Acção Social ascende a 4,7 mil milhões de MT. Isto representa, em termos nominais, o maior financiamento interno de sempre para o sector (ver a Figura #4A). No entanto, diminuiu em termos reais em relação ao ano passado. O Governo de Moçambique demonstrou o seu empenho em expandir e reforçar a Protecção Social ao longo da última década. Com efeito, o financiamento interno ao sector aumentou de 0,37 mil milhões

de MT em 2008 para 4,7 mil milhões de MT no Orçamento de 2020 em termos nominais, ou seja, em mais de 1000 por cento. Em termos reais, o financiamento interno ao sector aumentou aproximadamente 435 por cento entre 2008 e 2020. Em relação ao ano passado, a contribuição interna para o sector em 2020 aumentou 4 por cento em termos nominais, mas diminuiu 3 por cento em termos reais, o que significa que não acompanhou a inflação.

Figura 4 A e B: Provisão de recursos internos versus externos



Fonte: Cálculos do autor a partir da CGE 2008-2019; LOE 2020.

Nota: O peso orçamental de 2020 corresponde às dotações orçamentais iniciais, enquanto o de 2008-2019 é despesa. O empréstimo do Grupo do Banco Mundial em apoio ao programa PASP é controlado no Orçamento do Estado como fundo externo. Embora esta análise se baseie na desagregação de recursos internos vs. externos fornecida no Orçamento, vale a pena salientar que Moçambique terá de reembolsar o empréstimo e os respectivos juros. Por conseguinte, o programa PASP é, de facto, totalmente financiado internamente.

No Orçamento de 2020, o rácio de recursos internos por recursos externos do sector é de 71 por 29 por cento (ver a Figura #4B). Contudo, a maior contribuição externa para o sector – igual a 900 milhões de MT, cerca de 14 milhões de USD¹¹ – é o crédito do Banco Mundial que financia o programa PASP. Embora este programa seja contabilizado como recursos externos no Orçamento do Estado, o Governo moçambicano terá de reembolsar o empréstimo e os juros correspondentes. Por conseguinte, o programa PASP é, de facto, financiado internamente. Mais tarde, em 2020, desse montante inicial, cerca de 4 milhões de USD foram redistribuídos do programa PASP para o PASD-PE para apoiar as famílias afectadas pelos ciclones Idai e Kenneth. Este ano de 2020, os programas PASD e PSSB estão orçamentados para receber financiamento externo no valor de 655,4 milhões de MT (aprox. 10 milhões de USD) e 204,5 milhões de MT (aprox. 3 milhões de USD), respectivamente, através do Multi-Donor Trust Fund (MDTF), gerido pelo Banco Mundial. Esta plataforma foi criada em 2019, altura em que os Parceiros de Desenvolvimento, nomeadamente o FCDO (anteriormente DFID), a Suécia e os Países Baixos, juntamente com o Banco Mundial, criaram o MDTF com o objectivo principal de apoiar a expansão da cobertura dos programas de protecção social básica (não contributiva) implementados pelo INAS. Os fundos externos programados para 2020 através do MDTF apoiarão principalmente a implementação do programa PASD-Pós Emergência (PASD-PE) nas províncias de Sofala, Manica, Cabo Delgado e Zambézia, duramente atingidas pelos ciclones

tropicais Idai e Kenneth em Março de 2019, e a expansão da cobertura no âmbito do programa PSSB nas províncias de Nam-pula e Zambézia, que são as que apresentam taxas de pobreza mais elevadas.

Apesar de a Suécia, o FCDO (antigo DFID) e Países Baixos terem desembolsado fundos para o MDTF em apoio à resposta pós-emergência através do programa PASD-PE nas províncias afectadas pelos ciclones tropicais Idai e Kenneth ainda em 2019, as complexidades técnicas e os atrasos na operacionalização fizeram com que os pagamentos aos beneficiários só fossem programados para 2020. É aconselhável que o Governo e os Parceiros de Desenvolvimento analisem formas de aumentar a eficiência na atribuição de fundos de emergência para o programa PASD-PE para que sejam rapidamente activados na sequência de um choque, por exemplo, estruturando um “Fundo de Contingência” para esse fim.

Por último, o sector da Acção Social recebe apoio técnico fora do orçamento (OIT, UNICEF através do Programa Conjunto das Nações Unidas sobre Protecção Social 2018-2021) e financeiro (FCDO, Suécia, Países Baixos, Irlanda, Banco Mundial, PMA, etc.) de parceiros internacionais no desenvolvimento e fortalecimento do sistema de Protecção Social Básica de Moçambique. Este ano em particular, os parceiros internacionais estão a desempenhar um papel importante na resposta aos desafios financeiros colocados pela pandemia da COVID-19¹².

11. Calculado à taxa de câmbio de 65 MT/USD.

12. Ver página 14, que contém mais informações sobre o Plano de Resposta à COVID-19 em termos de Protecção Social em Moçambique.

Como são gastos os recursos do Sector da Acção Social?

O Ministério da Economia e Finanças divulga os fundos iniciais (dotação inicial) através da CUT a cada uma das instituições autónomas de gestão de beneficiários da Acção Social (ou seja, delegações do INAS) e posteriormente actualiza a alocação com base nas taxas de execução do orçamento e nos recursos disponíveis (dotação actualizada). As instituições

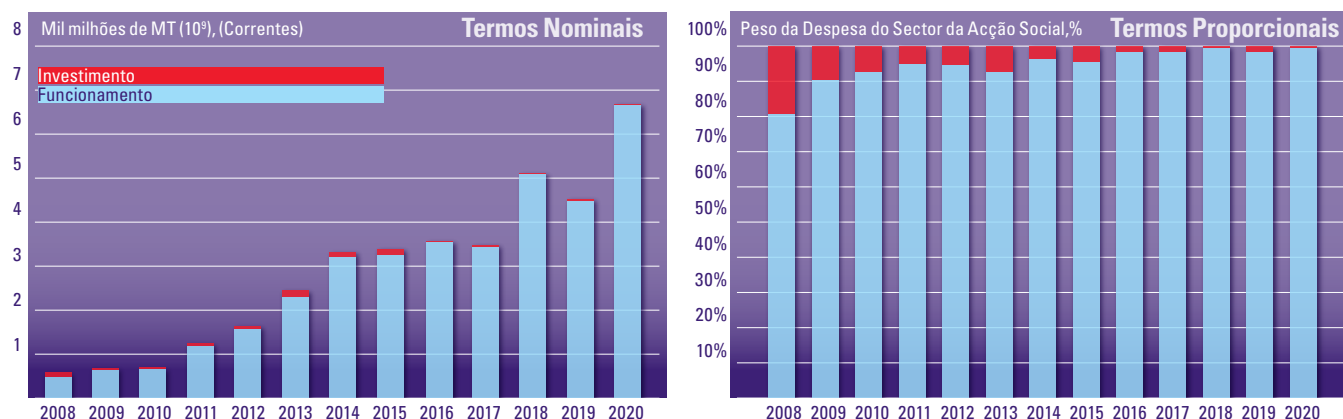
monitorizam a execução através do e-SISTAFE (Sistema de Administração Financeira do Estado), que fornece Relatórios de Execução Orçamental (REO) trimestrais e a Conta Geral do Estado (CGE) anual. As dotações de 2020 para o sector da Acção Social podem ser analisadas a partir das quatro perspectivas seguintes:

4.1 Despesa de Funcionamento vs. de Investimento

As despesas de funcionamento têm dominado o Sector da Protecção Social nos últimos anos, enquanto que o investimento não está a acompanhar o aumento das dotações para o sector (ver a Figura #5A & B). O Orçamento do Estado para 2020 atribuiu 6,6 mil milhões MT a despesas de funcionamento no Sector da Acção Social e 0,04 mil milhões MT ao investimento em termos nominais. Isto corresponde a um rácio de funcionamento por investimento de 99 por cento por 1 por cento, que é o mesmo rácio do ano passado (ver a Figura #5B). A dotação destinada a

despesas de funcionamento do sector destina-se quase inteiramente ao financiamento de programas de Protecção Social (ver a secção 4.4). Embora os programas de Protecção Social (ou seja, de funcionamento) tenham vindo a crescer tanto em termos de financiamento como de cobertura ao longo da última década, o peso percentual do investimento tem estado a diminuir, particularmente desde 2013. Isto pode ter implicações no desempenho global do sector (Ver a Figura #6).

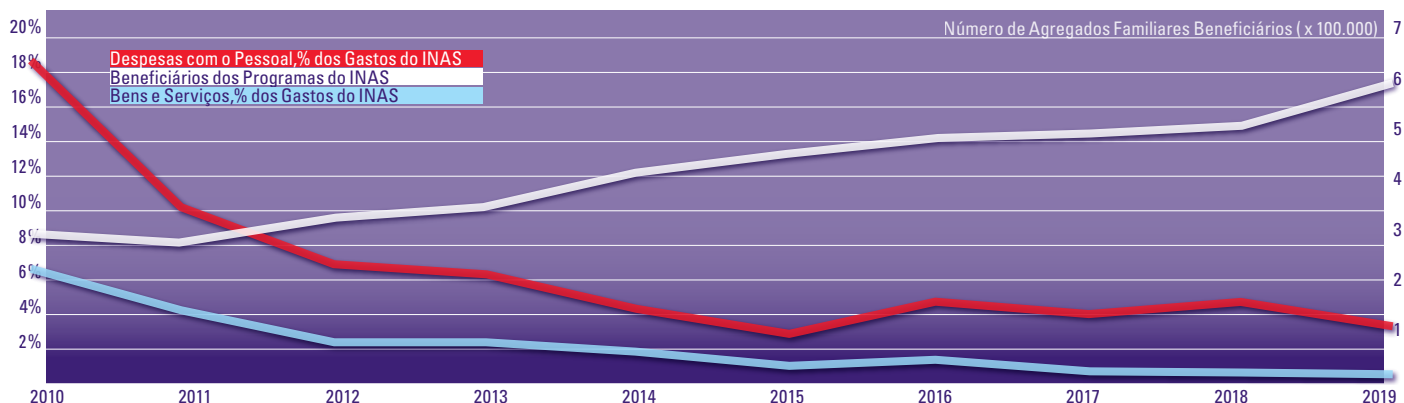
Figura 5A e B: Recursos de funcionamento versus recursos de investimento



Fonte: Cálculos do autor a partir da CGE 2008-2019; LOE 2020.

Nota: O peso orçamental de 2020 corresponde às dotações orçamentais iniciais, enquanto o de 2008-2019 é despesa.

Figura 6: Gastos do INAS com pessoal vs. bens e serviços



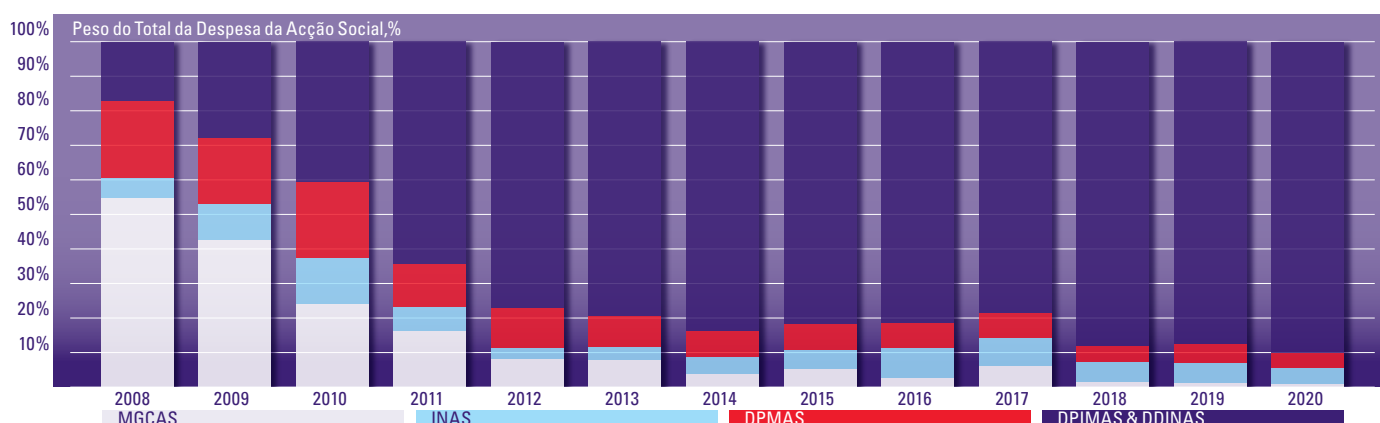
Fonte: Cálculos do autor a partir da CGE 2008-2017; REO IV 2018; LOE 2019

4.2 Utilização de Recursos por Instituição da Acção Social

Este ano, o INAS recebeu cerca de 95 por cento do orçamento da Acção Social (ver a Figura #7). Ao INAS foi atribuído um total de 6,3 mil milhões de MT, ou 95 por cento do financiamento da Acção Social. Deste valor, 6 mil milhões de MT (ou 90 por cento do orçamento da Acção Social) foram atribuídos às del-

egações do INAS (ou seja, DPINAS e DDINAS)¹³, que é onde os programas de Protecção Social (PSSB, PASD, PASP, PAUS) são efectivamente implementados. O MGCAS recebeu 0,37 mil milhões de MT (ou 5 por cento do orçamento), dos quais 0,28 mil milhões de MT foram atribuídos às suas direcções provinciais.

Figura 7: Peso dos recursos por instituição



Fonte: Cálculos do autor a partir da CGE 2008-2019; LOE 2020.

Nota: O peso orçamental de 2020 corresponde às dotações orçamentais iniciais, enquanto o de 2008-2019 é despesa.



© UNICEF/UNI28180/Delvigne-Jean

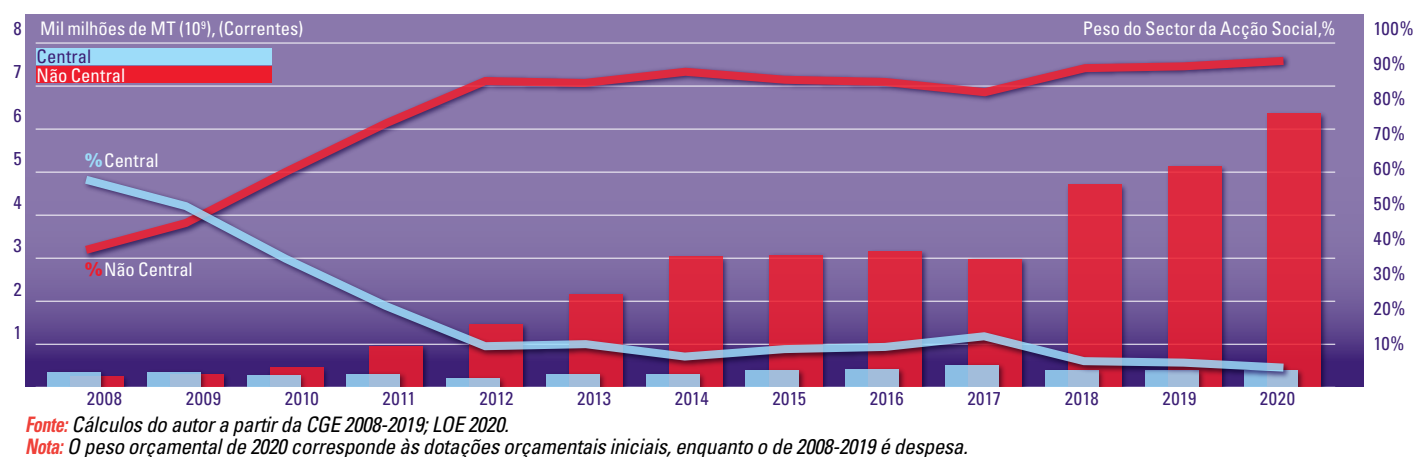
13. Existem 30 delegações do INAS, em que cada uma cobre em média 5 distritos. Esta situação coloca desafios logísticos e constrangimentos (por exemplo, longas distâncias a serem percorridas para os pagamentos, etc.)

4.3 Utilização de recursos por Nível Administrativo

O sector da Acção Social atingiu no Orçamento de 2020 o seu maior grau de descentralização para o nível das delegações (ver a Figura #8). No orçamento deste ano, as instituições de nível central receberam 0,36 mil milhões de MT, enquanto as de nível não central (isto é, as Direcções Provinciais do MGCAS e as delegações do INAS) receberam 6,33 mil milhões de MT. Assim, o nível não central recebeu 95 por cento do orçamento total do sector este ano. Este é o culminar de um longo processo de doze anos de descentralização dos recursos do sector para o nível das delegações. Em 2008, o rácio central por não central

situou-se em 60 por cento por 40 por cento; em 2010 verificou-se o inverso, com 38 por cento de recursos para o nível central e 62 por cento para o nível das delegações; e desde essa altura, continuou a aumentar para os níveis mais elevados de descentralização. Este processo de descentralização para o nível das delegações nos últimos anos foi acompanhado pela expansão da cobertura da Protecção Social básica (não-contributiva), que correspondeu ao aumento do orçamento atribuído às transferências (ou seja, a nível das delegações).

Figura 8: Distribuição dos recursos por nível administrativo

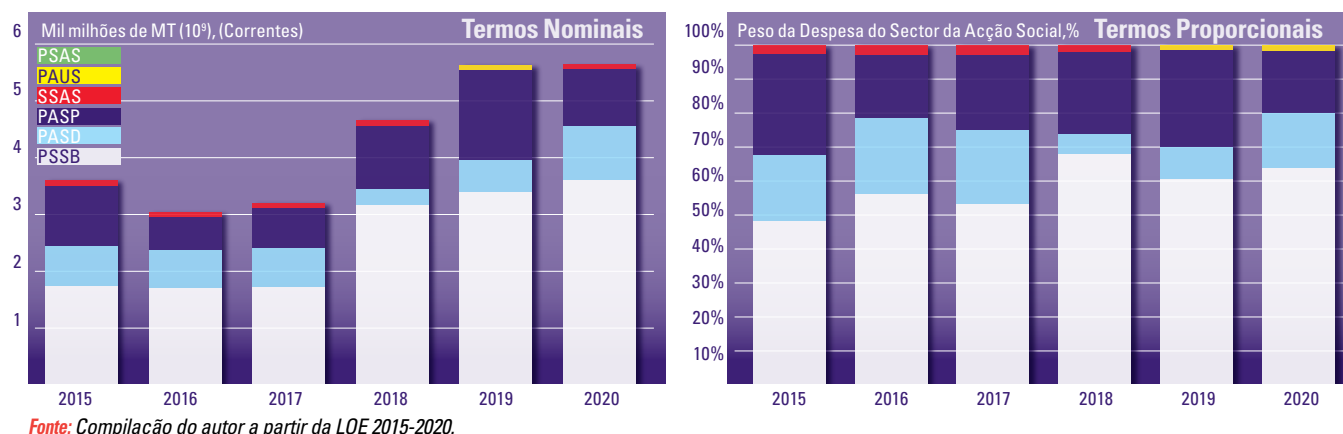


4.4 Utilização de Recursos por Programas de Protecção Social (Programas do INAS)

O Orçamento do Estado para 2020 atribuiu 5,7 mil milhões de MT aos Programas de Protecção Social do INAS (ver a Figura #9 A e B). A dotação destinada aos programas do INAS corresponde a 85 por cento do orçamento do Sector da Acção Social, 1,6 por cento do total do Orçamento do Estado e 0,5 por cento do PIB (ver a Figura #10). A dotação nominal para os programas do INAS aumentou de 3,6 mil milhões de MT em 2015 para 5,7 mil milhões de MT este ano, ou seja, em 57 por

cento. No entanto, a dotação para os programas do INAS como percentagem do PIB diminuiu de 0,58 por cento em 2015 para 0,37 por cento em 2018, tendo voltado a aumentar para pouco mais de 0,5 por cento, tanto em 2019 como em 2020. Da mesma forma, como peso do total do Orçamento do Estado, a dotação dos programas do INAS diminuiu de um peso de 1,74 por cento em 2015 para 1,18 por cento em 2017, tendo aumentado para 1,62 por cento em 2019 e 2020.

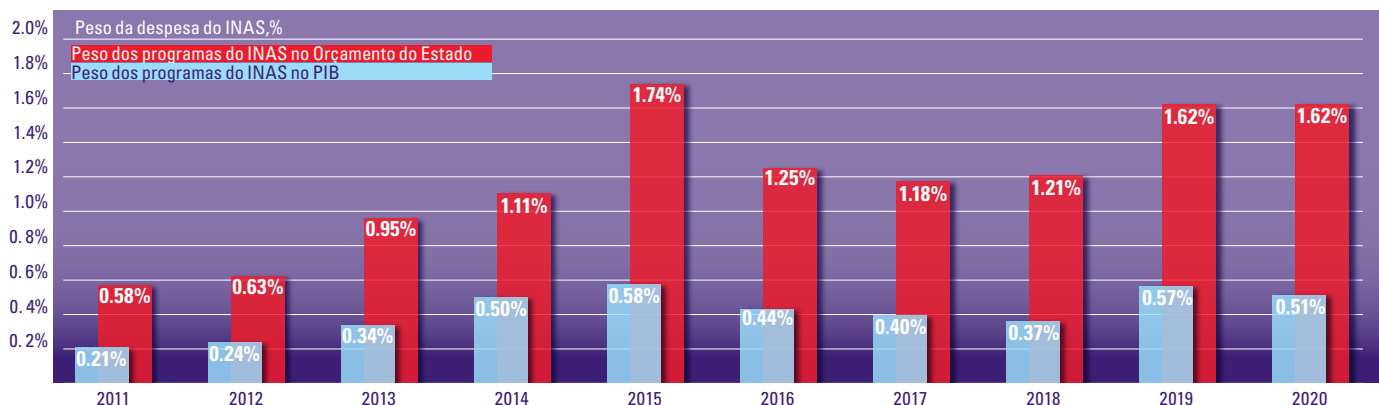
Figura 9 A e B: Alocações aos Programas de Protecção Social do INAS



O PSSB tem sido consistentemente o programa de protecção social que beneficia de mais financiamento em Moçambique, seguido pelo PASP¹⁴, PASD¹⁵ e SSAS¹⁶. No orçamento deste ano, o PSSB recebeu 3,6 mil milhões de MT (ou 64 por cento), o PASP mil milhões de MT (18 por cento), o PASD 0,9 mil milhões de MT (17 por cento) e o Programa de Atendimento em Unidades Sociais (PAUS)¹⁷ 0,103 mil milhões de MT (2 por

cento)¹⁸. Relativamente a 2019, é importante salientar que a dotação do PASD mais do que triplicou, uma vez que incluiu um grande financiamento destinado à resposta a emergências na sequência dos ciclones ocorridos no ano passado. Por outro lado, a dotação para o programa PASP diminuiu cerca de 40 por cento, enquanto as dotações para o PSSB e PAUS aumentaram 6 e 13 por cento, respectivamente.

Figura 10: Programas de Protecção Social do INAS como percentagem do PIB e do Orçamento Total do Estado

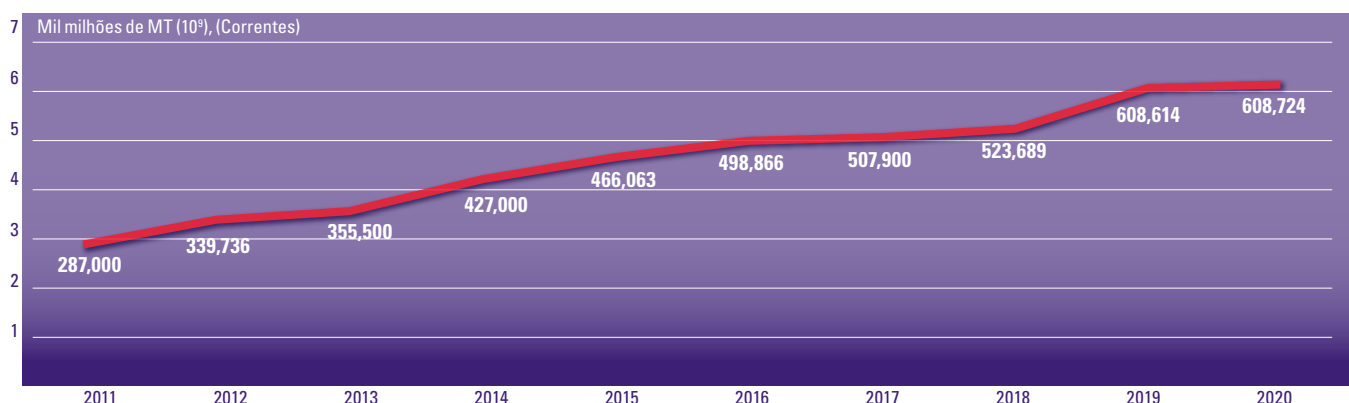


Fonte: Cálculos do autor a partir da CGE 2008-2019, LOE 2020.

Os programas do INAS visam 608.724 famílias beneficiárias em 2020 (ver a Figura #8).¹⁹ Através do Decreto nº 59/2018, Revisão do Valor dos Subsídios dos Programas de Assistência Social, aprovado a 6 de Agosto de 2018, o Governo actualizou os valores dos subsídios. Ao abrigo do PSSB, os novos valores mensais dos subsídios são os seguintes: (a) 540 MT para famílias de uma pessoa; (b) 640 MT para famílias de duas pessoas; (c) 740 MT para famílias de três pessoas; (d) 840 MT para famílias de quatro pessoas; 1.000 MT para famílias de cinco pessoas. Em relação ao PASP, o valor do subsídio foi actualizado para 1.050 MT (ver a Tabela #1, que contém detalhes sobre os beneficiários dos programas de transferência da Protecção Social ao abrigo da ENSSB I e II).

É importante notar que, tal como recomendado pela ENSSB, o valor da transferência deve ser revisto anualmente e ajustado para a inflação, mas isto não está a acontecer, e o último ajustamento teve lugar em 2018. Se for correctamente revisto, em 2020, um agregado familiar de uma pessoa deve receber 650 MT, em vez dos 540 MT que recebe efectivamente através do PSSB. 650 MT por mês é também equivalente a 2/3 da linha de pobreza ajustada para 2020, tal como recomendado pela ENSSB 2016-2024.

Figura 11: Agregados Familiares Beneficiários dos Programas de Protecção Social do INAS



Fonte: Compilação do autor a partir da CGE 2008-2019, Balanço do PES 2017-2019, LOE 2020 e PES 2020.

14. Programa Acção Social Produtiva (PASP) – Programa de Obras Públicas direccionado para famílias pobres com pelo menos um membro com capacidade de trabalho.

15. Programa Acção Social Directa (PASD) visa famílias afectadas por choques.

16. Serviços Sociais.

17. O PAUS substituiu o programa SSAS após a promulgação do Decreto 47/2018.

18. Os documentos sobre o Orçamento disponíveis publicamente não especificam se estes montantes correspondem aos valores líquidos de transferência para os beneficiários ou se incluem os custos operacionais do INAS.

19. Em 2019, os programas de Protecção Social abrangeram 90 por cento dos beneficiários previstos para esse ano.

CAIXA 1 - Subsídio à Criança

Como parte da Implementação da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica, o MGCAS, com o apoio do UNICEF, iniciou em 2018 o novo Programa de Subsídios à Criança em 4 distritos da Província de Nampula (Nacala, Ilha de Moçambique, Mogincual e Lalaua). Esta componente do PSSB (Programa de Segurança Social Básica) está centrada nas crianças de 0-2 anos de idade que vivem em risco de subnutrição em condições de pobreza e vulnerabilidade

O programa é constituído por duas componentes principais: a componente monetária, uma transferência mensal incondicional de 540 MT para o cuidador principal (geralmente a mãe), e a componente de cuidados, que inclui um pacote de apoio nutricional e gestão de casos com o objectivo de facilitar a prestação de apoio comunitário e o encaminhamento para os serviços sociais e de protecção da criança disponíveis.

O Subsídio à Criança registou 15.345 crianças beneficiárias e está actualmente a efectuar pagamentos regulares, fornecendo materiais de comunicação de apoio nutricional a todos os beneficiários e apoiando 15 por cento dos agregados familiares mais vulneráveis na gestão de casos nos distritos seleccionados.

Foi implementada uma avaliação do impacto e do processo para informar o governo e os parceiros sobre a futura expansão a nível nacional. Uma linha de base recolhida em Março de 2019 está neste momento a fornecer informação valiosa sobre as condições socio-económicas dos beneficiários e das famílias. Durante o último trimestre de 2020, será realizada uma avaliação do processo, estando previsto um acompanhamento final do impacto para Março de 2021.

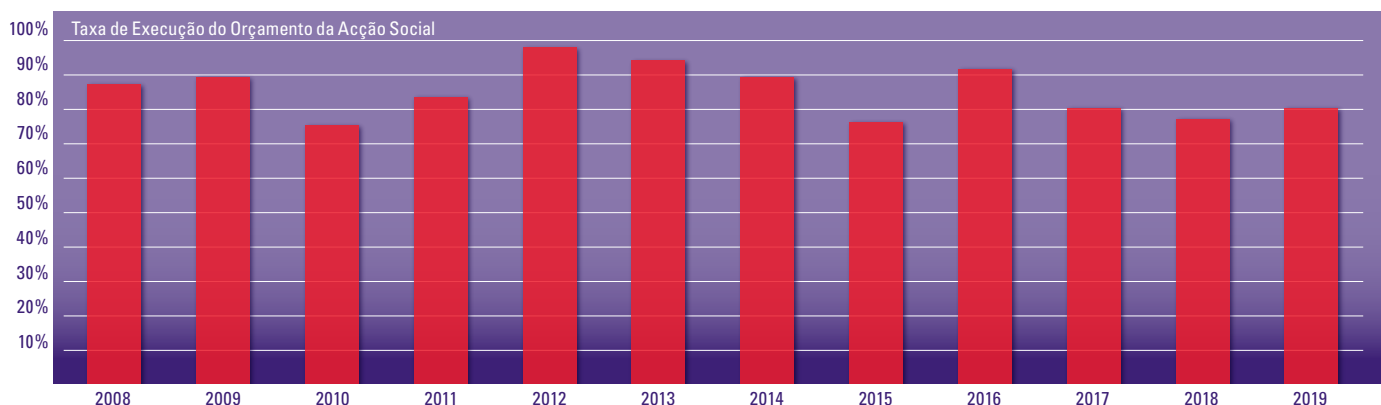
5

Qual foi o grau de execução dos Orçamentos anteriores pelo Sector da Acção Social?

O Sector da Acção Social executou 79 por cento da dotação inicial do orçamento sectorial de 2019 (ver a Figura #12). Embora a taxa de execução do orçamento do ano passado seja 2 pontos percentuais acima da de 2018, ainda está aquém da taxa média de execução de 85 por cento dos últimos doze anos. Entre os programas do INAS, o programa PASP registou baixas taxas de execução e contribuiu para reduzir a taxa de execução agregada dos orçamentos da Acção Social dos últimos anos (ver a Figura #12b). Não obstante, é importante referir que a baixa execução do programa PASP pode ser, em parte, o resultado de um controlo incompleto das despesas devido a

relatórios de fraca qualidade ou atrasados do grupo do Banco Mundial que financia o programa, bem como de complexidades a nível local (isto é, identificação de obras públicas, má gestão, etc.). É aconselhável que o INAS analise as causas subjacentes à baixa taxa de execução do PASP nos últimos anos, que podem estar a afectar a capacidade do sector de negociar recursos adicionais para os próximos anos com o Ministério das Finanças e que ponha em prática medidas de mitigação destinadas a garantir um nível de execução adequado dos fundos atribuídos ao programa PASP.

Figura 12: Execução do Orçamento da Acção Social



Fonte: Cálculos do autor a partir da CGE 2008-2019.

6

Qual foi o desempenho do Sector da Acção Social relativamente aos Objectivos Estratégicos?

Apesar de um aumento notável no número de beneficiários dos programas de Protecção Social entre 2015 e 2019, Moçambique não cumpriu a sua meta definida no PQG 2015-2019 de cobrir 25 por cento das pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza.

O objectivo estratégico do PQG 2015-2019 para a Protecção Social era de abranger 25 por cento dos agregados familiares pobres e vulneráveis até 2019 (PQG) de uma linha de base de 15 por cento em 2015. A cobertura de 2019 era de 22 por cento, o que correspondia à cobertura direccionada ajustada no PES 2019.

Ao fixar uma meta ainda mais elevada em 28 por cento no PQG 2020-2024, o governo precisa de acelerar o aumento da dotação orçamental para programas de protecção social. Contudo, o PES deste ano não prevê qualquer aumento do peso da população abaixo da linha de pobreza coberta pelos Programas de Protecção Social. O actual nível de cobertura dos programas de Protecção Social como percentagem de indivíduos pobres e vulneráveis é de 22 por cento. O objectivo do PES 2020 é manter o mesmo nível de cobertura para este ano. Embora esta meta pareça ser realista no contexto do ambiente macrofiscal deste ano exacerbado pela pandemia da COVID-19, pode retardar a realização da meta

de 28 por cento de cobertura estabelecida no PQG para 2024, e ainda mais o objectivo estratégico a longo prazo da ENDE de atingir 75 por cento dos agregados familiares vulneráveis abaixo da linha de pobreza até 2030. Além disso, as tendências dos últimos anos mostram que o número de beneficiários abrangidos pelo programa numa base anual foi de aproximadamente 10 pontos percentuais abaixo da meta prevista para o mesmo ano.

Uma outra preocupação diz respeito ao facto de o conjunto de indivíduos que vivem abaixo da linha de pobreza poder, de facto, tornar-se maior por efeito da COVID-19. O Banco Mundial estimou que a pandemia da COVID-19 poderia lançar 71 milhões de pessoas em todo o mundo para a pobreza extrema, 27 milhões das quais vivem na África Subsaariana. No caso de Moçambique, para se conseguir uma verdadeira cobertura de 22 por cento dos Programas de Protecção Social este ano, seria necessário identificar os novos pobres e cobrir uma maior percentagem de pessoas. No entanto, isto implicaria um custo de recursos adicionais para além dos orçamentos para os programas anteriores à eclosão da pandemia.

© UNICEF/UN0324926/



Plano de resposta da Protecção Social à COVID-19 em Moçambique

Em cumprimento do Decreto Presidencial nº11/2020, de 30 de Março, que declara o Estado de Emergência em todo o território nacional, por razões de calamidade pública, e com vista a concretizar e operacionalizar as medidas de prevenção e mitigação dos impactos sociais da Covid-19, por força do disposto no artigo 36 do Decreto nº12/2020, de 2 de Abril, a Ministra do Género, Criança e Acção Social orientou no dia 30 de Junho de 2020 ao Instituto Nacional de Acção Social (INAS) e aos Serviços Provinciais de Assuntos Sociais para que implementassem o Plano Sectorial de resposta à Covid-19 a nível nacional.

O referido Plano Sectorial de resposta à Covid-19 em termos de Protecção Social pretende contribuir para mitigar os impactos socioeconómicos negativos que a população mais vulnerável enfrenta em Moçambique, como resultado das medidas de controlo da expansão da pandemia. A elaboração do plano foi liderada pelo MGCAS e o INAS, em colaboração com o Departamento de Estudos Económicos do MEF, e contou com o apoio do Banco Mundial, UNICEF, Organização Internacional do Trabalho (OIT), Programa Mundial da Alimentação (PMA), Departamento Internacional para o Desenvolvimento (DFID) do Reino Unido e a Embaixada de Suécia, constituídos como “Techni-

cal Advisory Group” (Grupo Consultivo Técnico) para prestar apoio técnico e financeiro de forma coordenada ao Governo de Moçambique na resposta à COVID-19 em termos de Protecção Social.

O Plano Sectorial de resposta à Covid-19 em termos de Protecção Social, orçado em 237 Milhões de USD e necessitando de apoio externo dada a exiguidade de recursos domésticos existentes, tem como Objectivo Geral “Assegurar o apoio social e reforçar a resiliência dos Agregados Familiares em situação de pobreza e vulnerabilidades expostos aos efeitos da COVID-19”, através da adequação dos programas de Protecção Social Básica geridos pelo INAS disponibilizando transferências monetárias para:

A) 592.179 Beneficiários existentes nos programas regulares (PSSB, PASD, PASP) de protecção social básica, que receberão pagamento adicional de três meses de subsídio;

B) 990.000 Agregados familiares cuja vulnerabilidade foi agravada pela Covid-19, com foco geográfico em áreas urbanas, peri-urbanas e fronteiriças, que receberão 1.500 MT por mês durante seis meses, através do programa PASD-PE²⁰ “Covid-19”.

Transferências Monetárias para
1.582.179
beneficiários

592,179

Beneficiários actualmente existentes nos programas regulares de PS básica (não contributiva) implementados pelo INAS

990,000

Novos beneficiários a serem enquadrados no programa PASD-Pós Emergência “Covid-19”(PASD-PE)*

20. Programa Apoio Social Direto – Post Emergência (programa de transferências monetárias por tempo determinado previsto na ENSSB 2016-2024 como resposta a choques)



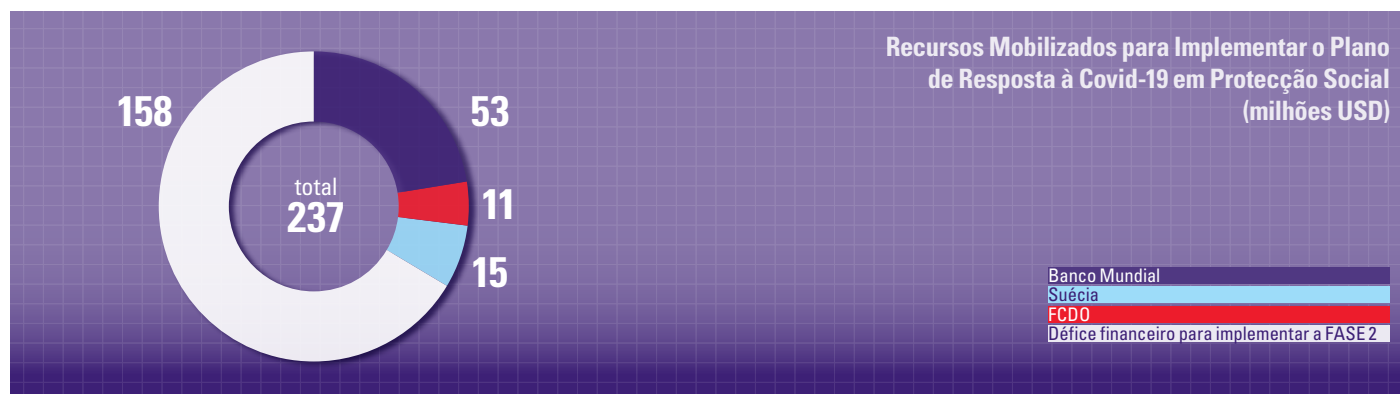
© UNICEF/UN0320794/De Wet

Os fundos disponibilizados até Julho de 2020 para implementar o Plano de Resposta à Covid-19 em termos de Protecção Social em Moçambique, ascendem a 79 milhões de dólares americanos, disponibilizados pelo Banco Mundial, DFID e Suécia, o que garante a implementação completa da **FASE 1** o Plano de Resposta (282.862 novos beneficiários através do PASD-PE "Covid-19", mais 592.179 beneficiários actualmente existentes nos programas regulares de protecção social básica), existindo actualmente um **défi ce de 158 milhões de dólares americanos, que possibilitariam a implementação completa da FASE 2** do Plano de Resposta à Covid-19 em termos de Protecção Social em Moçambique (686.255 agregados familiares a serem integrados no PASD-PE "Covid-19"), o que poderá vir a acontecer já em 2021.

Alguns Parceiros de Cooperação, tais como o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), a União Europeia, o FMI ou o Canadá

estão actualmente (Agosto de 2020) a analisar a possibilidade de contribuir financeiramente para apoiar a implementação do Plano de Resposta à COVID-19 em termos de Protecção Social, o que contribuiria para reduzir o défi ce financeiro existente para a FASE 2.

O ambicioso Plano de Resposta da Protecção Social à COVID-19 em Moçambique, se se implementar na sua totalidade (FASE 1 – já com financiamento confirmado – e FASE 2 – financiamento ainda por ser angariado), iria supor uma **extensão da cobertura do sistema de protecção social sem precedentes a nível nacional e na região da África sub-saariana**, acrescentando, mesmo que temporariamente, quase 1 milhão de novos beneficiários vulneráveis até agora não inseridos no sistema não contributivo gerido pelo INAS.





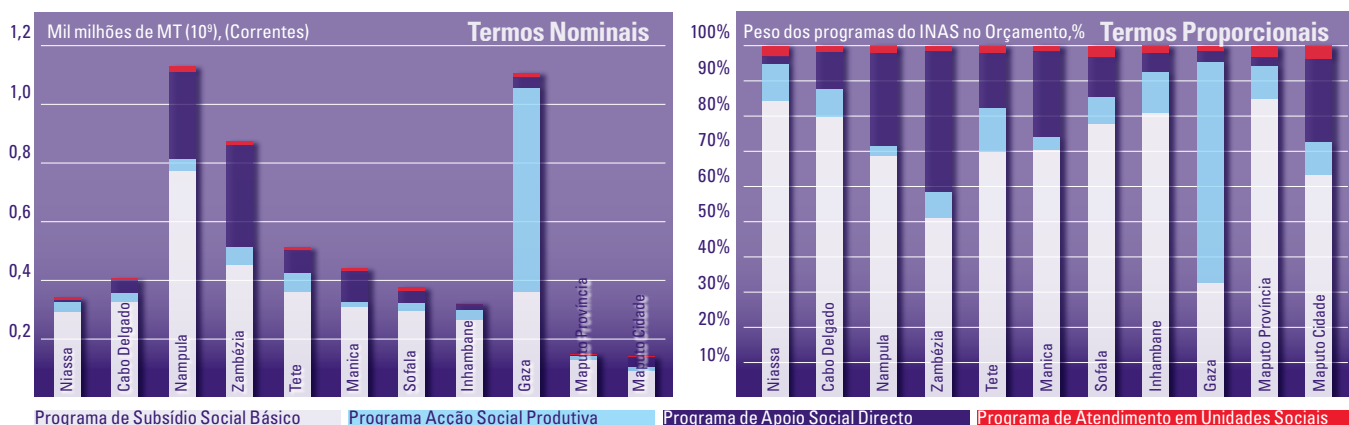
8

O orçamento da Acção Social é equitativo?

Uma vez que os Programas de Protecção Social visam populações pobres e vulneráveis²¹, as dotações mais importantes do sector devem ser direccionadas para as províncias com uma maior percentagem de famílias pobres e vulneráveis. Embora as dotações dos Programas de Protecção Social para as províncias mais desfavorecidas tenham aumentado ao longo do tempo em termos nominais, as dotações per capita ainda não são equitativas.

Com efeito, as províncias com uma prevalência de pobreza elevada continuam a receber as maiores dotações nominais dos Programas de Protecção Social do INAS (ver a Figura #13A & B). Foi atribuído às províncias de Nampula e da Zambézia o valor de 1,125 mil milhões de MT e 0,87 mil milhões de MT, respectivamente²². A Cidade de Maputo e a Província de Maputo receberam o orçamento mais baixo para os programas do INAS, nomeadamente 138 milhões de MT e 145 milhões de MT.

Figura 13 A e B: Dotações de 2020 aos Programas do INAS por Província



Fonte: Compilação do autor a partir da LOE de 2019.

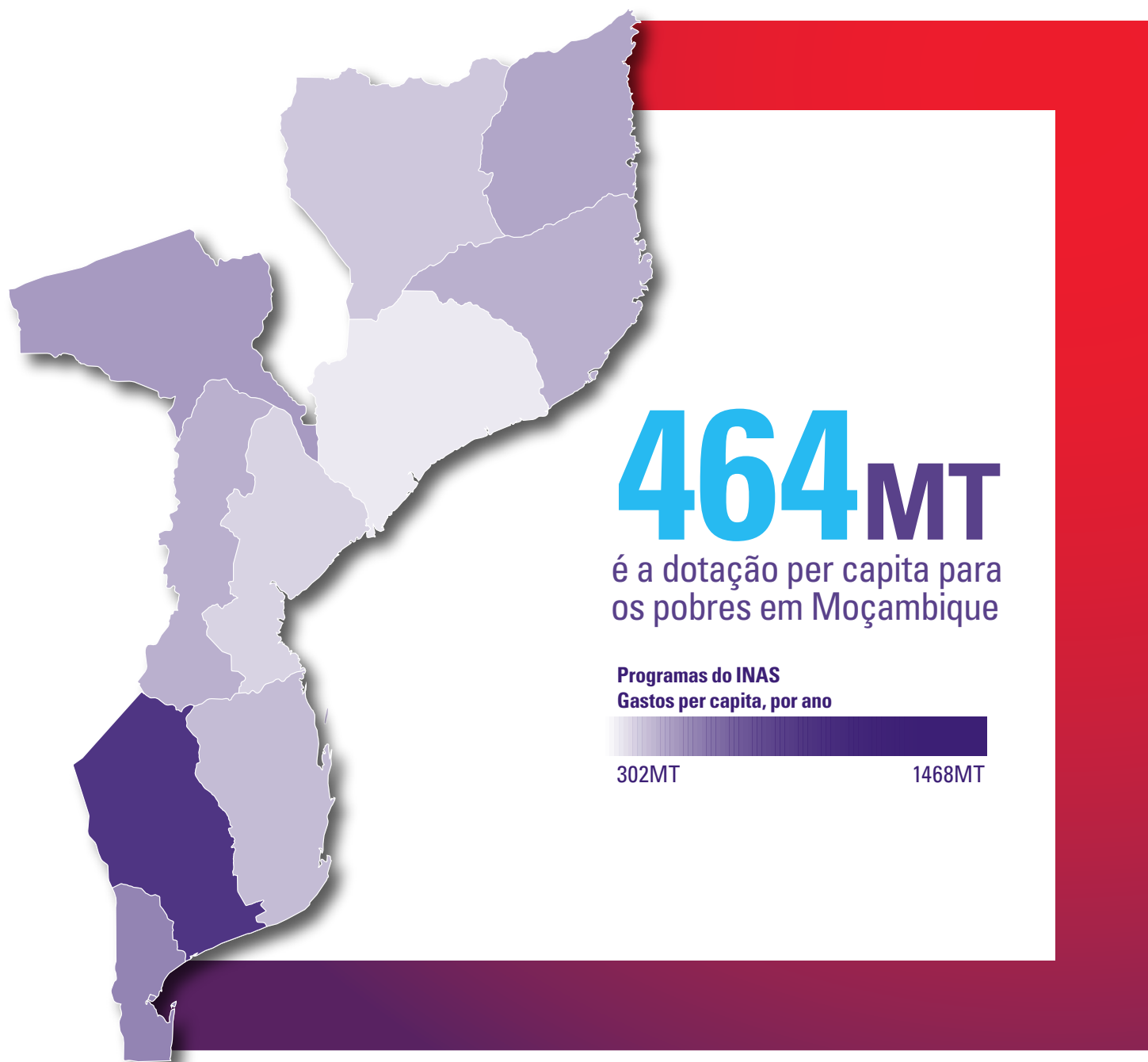
21. A definição de população pobre e vulnerável baseia-se na linha de pobreza definida a nível nacional.

22. A província de Gaza recebeu a segunda maior dotação do programa do INAS. No entanto, essa dotação inclui o programa de emergência do PASD, no valor de MT 0,7 mil milhões. Quando este valor é excluído do total, a Zambézia é a segunda província que recebeu mais fundos para os programas do INAS em termos nominais.

Não obstante, as dotações destinadas às províncias da Zambézia, Niassa e Nampula, onde a taxa de pobreza é a mais elevada do país, ainda não são suficientes para satisfazer as enormes carências das suas populações vulneráveis. Efectivamente, numa base por pessoa pobre (ou seja, dotação per capita entre a população pobre), estas três províncias recebem a dotação mais baixa (ver a Figura #14). Embora a dotação

média nacional por pessoa pobre seja de aproximadamente 464 MT por ano, no Niassa a dotação em prol dos pobres é de 327 MT, em Nampula é de 375 MT, enquanto que na cidade de Maputo é de 959 MT por ano. Isto aponta para um fosso cada vez maior na distribuição dos recursos do sector numa base per capita entre a população abaixo da linha de pobreza definida a nível nacional de USD 1,90 por dia²³.

Figura 14: Equidade Geográfica da Execução do Sector da Acção Social



23. Cálculos do autor com base na LOE 2020 e no Índice de Incidência da Pobreza, extraído da Quarta Avaliação Nacional da Pobreza do MEF 2017.

| Glossário de Termos Orçamentais

Dotação Inicial	A primeira dotação de fundos aprovada pelo Parlamento
Dotação Actualizada	O total de fundos colocados à disposição de uma determinada instituição de acção social
Despesa Realizada	Fundos alocados gastos no investimento e funcionamento da acção social
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
Termos proporcionais	Peso expresso em percentagens

| Lista de Acrónimos

BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CGE	Conta Geral do Estado (Relatório Final do Orçamento)
CUT	Conta Única do Tesouro
ENDE	Estratégia Nacional de Desenvolvimento
ENSSB	Estratégia Nacional de Segurança Social Básica
e-SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado (Electrónico)
FCDO	Foreign Commonwealth & Development Office (antigo DFID)
FMI	Fundo Monetário Internacional
INAS	Instituto Nacional de Acção Social
LOE	Lei do Orçamento do Estado
MAAC	Ministério para os Assuntos dos Antigos Combatentes
MDTF	Multi-Donor Trust Fund - Fundo Fiduciário Multidoadores
MEF	Ministério da Economia e Finanças
MGCAS	Ministério do Género, Criança e Acção Social
m	Milhões
MT	Metical Moçambicano (Moeda Local)
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PASD	Programa de Apoio Social Directo
PASP	Programa de Acção Social Produtiva
PES	Plano Económico e Social
PIB	Produto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentação
PQG	Plano Quinquenal do Governo
PSSB	Programa de Subsídio Social Básico
REO	Relatório de Execução Orçamental
SDSMAS	Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social
SSAS	Serviços Sociais da Acção Social
UE	União Europeia
UGB	Unidade de Gestão de Beneficiários
UNICEF	Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância
US\$	Dólar Americano (Moeda)
WB	World Bank – Banco Mundial

Uma iniciativa:



Em parceria com:

