

**INFORME ORÇAMENTAL: ACÇÃO SOCIAL
MOÇAMBIQUE 2019**

PRINCIPAIS MENSAGENS:

1

Em 2019, pela primeira vez na história documentada, dois fortes ciclones tropicais atingiram Moçambique na mesma estação do ano. No dia 14 de Março, o ciclone tropical IDAI atingiu o porto de Beira (afectando 50 distritos em 5 províncias), e seis semanas mais tarde, o ciclone Kenneth atingiu o norte de Moçambique (afectando 14 distritos em duas províncias). A devastação causada pelos ciclones poderá elevar o número de crianças que necessitam urgentemente de assistência humanitária nas áreas afectadas – em termos de cuidados de saúde, nutrição, protecção, educação, água e saneamento - para aproximadamente 1.5 milhões, em Moçambique.

2

No Orçamento do Estado de 2019, foram alocados ao Sector de Acção Social - compreendido na sua definição restrita como o sector gerido pelo Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS) e o Instituto Nacional de Acção Social (INAS) - 6.9 mil milhões de Meticais (mm), o que representa a maior dotação de todos os tempos, tanto em termos nominais quanto reais. O orçamento do sector da Acção Social de 2019 absorve uma participação de 2% de todo o Orçamento do Estado e de 0.7% do Produto Interno Bruto previsto.

3

Apesar do aumento da verba à Acção Social, Moçambique não está em vias de atingir o objectivo da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) de alocar 2.23% do PIB ao sector até 2024.

4

Em termos nominais, os recursos internos alocados à Acção Social no Orçamento de 2019 equivalem a 4.6 mil milhões de Meticais (mm), o que representa um aumento de 7% em relação a 2018. Em termos proporcionais, a relação entre os recursos internos e externos é de 67 a 33 por cento, em 2019. Porém, o maior investimento externo é o crédito do Banco Mundial ao Programa de Assistência Social Directa (PASP); embora isto seja identificado como recursos externos no Orçamento do Estado, o programa PASP é de facto integralmente financiado a nível interno, uma vez que o Governo Moçambicano terá que pagar o empréstimo e os juros correspondentes. A significativa auto-suficiência do sector de Protecção Social indica o compromisso do Governo relativamente ao sector, bem como a sustentabilidade e a apropriação dos programas dos sectores que não dependem de financiamento externo e do propósito dos doadores.

Mais de 90 por cento do orçamento do sector foi afectado ao INAS, dos quais a maior parte foi direccionada para as suas delegações, o que é equiparável à participação do ano anterior. Os gastos com o sector da Acção Social são efectivamente bastante descentralizados: a relação entre os recursos centrais e não centrais é de 13 a 87 por cento em 2019.

5

Os programas de protecção social receberam um total de 5.4 mil milhões de Meticais no orçamento de 2019. Isto corresponde a 78 por cento do orçamento do Sector da Acção Social, 1.6 por cento do Orçamento Geral do Estado e 0.5 por cento do PIB. Em 2019, os programas do INAS visaram 609.405 agregados familiares beneficiários. Isto representa um aumento de 7 por cento em relação aos 567.290 agregados familiares beneficiários visados em 2018. Embora a meta de 2019 aumente a cobertura de Protecção Social para aproximadamente 22 por cento dos agregados familiares pobres e vulneráveis, é pouco provável que a meta de 25 por cento do Programa Quinquenal do Governo (PQG) seja cumprida até o final do ano.

6

As dotações per capita para os pobres aumentaram em relação aos anos anteriores, mas ainda não são equitativas em todo o país, o que é motivo de preocupação no actual contexto de espaço orçamental limitado e aumento das desigualdades. Com efeito, embora tenham sido envidados esforços para melhorar o direccionamento dos programas de Protecção Social, as províncias de Niassa, Zambézia e Nampula - que recebem as maiores dotações nominais - recebem a verba mais baixa “por-pobre” (i.e., dotação por pessoa considerando apenas pessoas que vivem abaixo do nível nacional definido de pobreza).

¹ Nota: Todas as avaliações foram realizadas com base em informações publicamente disponíveis. Nos casos em que foram detectadas restrições, foram feitas anotações no texto. Existem pequenas discrepâncias entre os totais apresentados nos Resumos Orçamentais anteriores e os apresentados na edição de 2018. Conforme as fontes de dados foram actualizadas, o UNICEF e a OIT reformularam os seus cálculos. As opiniões expressas neste resumo são as do autor e não representam necessariamente as do UNICEF Moçambique.

² As províncias afectadas pelo ciclone Idai são a Zambézia, Sofala, Manica, Tete e Inhambane. O impacto negativo imediato envolveu mais de 600 pessoas mortas, mais de 1.600 feridos, 750 mil crianças que necessitam de assistência

³ As Províncias afectadas pelo ciclone Kenneth são Cabo Delgado e Nampula. O impacto imediato inclui mais de 200 mil pessoas (metade são crianças) que necessitam de assistência e mais de 18 mil deslocados.



PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

O Governo deve continuar a tendência actual positiva de afectação de recursos à Protecção Social, garantindo que o programa seja expandido também para áreas sensíveis às crianças, de forma a cumprir com a meta do PQG (2020) alcançando 25% das pessoas que vivem na pobreza, e aumentando gradualmente os recursos para a meta da ENSSB II 2016-2024 de 2.23 por cento do PIB até 2024.

É necessário melhorar a eficácia do sector para garantir que os recursos cheguem aos beneficiários em tempo oportuno. Os atrasos na entrega do dinheiro afectam negativamente no que diz respeito às condições de vida dos beneficiários.

Os subsídios às empresas públicas são incorrectamente classificados como Protecção Social. Estas empresas não contribuem directamente para aliviar a pobreza das famílias desfavorecidas. Os verdadeiros beneficiários dos serviços prestados pelas mesmas são as pessoas que vivem nos quintis superiores da distribuição de renda. Recomenda-se deste modo, a remoção destes subsídios na categoria de protecção social.



Introdução

O Orçamento do Estado e o Plano Económico e Social de 2019 foram aprovados pelo Parlamento no dia 29 de Novembro de 2018; o Orçamento do Estado foi promulgado pelo Presidente no dia 14 de Dezembro, publicado como Lei 15/2018 a 29 de Dezembro e entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2019. O orçamento aprovado equivale a 340 mil milhões de Meticals, o que é consistente com a proposta orçamental original apresentada a 29 de Setembro de 2018 pelo Ministério da Economia e Finanças (MEF).

O Orçamento de 2019 e o Plano Económico e Social serão revistos em resposta ao estado de emergência causado pelos ciclones IDAI e Kenneth que atingiram Moçambique em Março e Abril. O Ciclone Tropical IDAI de quarta categoria atingiu a cidade de Beira na província de Sofala no dia 14 de Março, com ventos fortes e chuvas torrenciais que afectaram as províncias de Sofala, Manica, Tete e Zambézia, e mais de 1.85 milhões de pessoas, entre as quais 1 milhão de crianças (Consultar a Caixa #1). O Banco Mundial, numa nota às Nações Unidas, estimou que as perdas económicas directas do ciclone IDAI representam aproximadamente entre 656 milhões a 773 milhões de dólares americanos em danos a edifícios, infra-estruturas e à agricultura. Face ao impacto devastador do ciclone, o Governo de Moçambique declarou uma emergência nacional no dia 19 de Março

e, no dia 27 de Março, o Conselho de Ministros decidiu proceder a uma avaliação para rever o Orçamento do Estado, o Plano Económico e Social (PES), bem como desenvolver um Plano de Reconstrução. No dia 25 de Abril, Moçambique registou o segundo ciclone tropical, Kenneth, que atingiu os distritos de Macomia e Mocímboa da Praia, na Província de Cabo Delgado e partes da província de Nampula.

A comunidade internacional tem vindo a mobilizar recursos para ajudar Moçambique a colmatar o défice de financiamento devido à emergência nacional. A resposta das Nações Unidas ao Apelo Urgente para o Ciclone IDAI inclui um pedido de financiamento de 281.7 milhões de dólares para cobrir os primeiros três meses da resposta em apoio às pessoas carenciadas nas áreas afectadas. Como parte do Apelo Urgente da ONU, o UNICEF solicitou 102.6 milhões de dólares para satisfazer as necessidades humanitárias das populações afectadas pelo ciclone e apoiar a fase de recuperação. O Fundo Monetário Internacional (FMI) aprovou uma assistência rápida em termos de facilidade de crédito de 118.2 milhões de dólares para atender aos enormes défices de financiamento externo e orçamental decorrente das necessidades de reconstrução. De facto, embora o Governo de Moçambique esteja a realocar os gastos de menor prioridade devido à assistência de emergência, o espaço de manobra é limitado; a comunidade internacional irá provavelmente ajudar a cobrir grande parte das necessidades em termos de assistência de emergência e reconstrução. Espera-se que o orçamento revisto tenha uma parcela maior de financiamento externo do que o orçamento actual, principalmente sob a forma de doações para garantir a sustentabilidade da dívida. No que diz respeito ao Sector da Acção Social, espera-se apoio externo adicional durante a fase de recuperação pós-emergência para a implementação do programa PASD Pós-Emergência (PASP-PE) nas zonas afectadas, o que está previsto na Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) 2016-2024.

CAIXA 1

Efeitos conjuntos dos ciclones IDAI e Kenneth

1.4 milhões de pessoas necessitadas
1 milhão de crianças necessitadas

Mais de USD 600/700 milhões em perdas económicas

* Esta estimativa não inclui perdas indirectas, como interrupções nos negócios e redução da produtividade.

† Comunicado de Imprensa do FMI N° 13 / 121, 19 de Abril de 2019. Disponível em <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/04/19/pr19121-republic-mozambique-imf-exec-board-ap-proves-rapid-credit-facility-assistance-cyclone-idai>



1. Definição do Sector da Acção Social

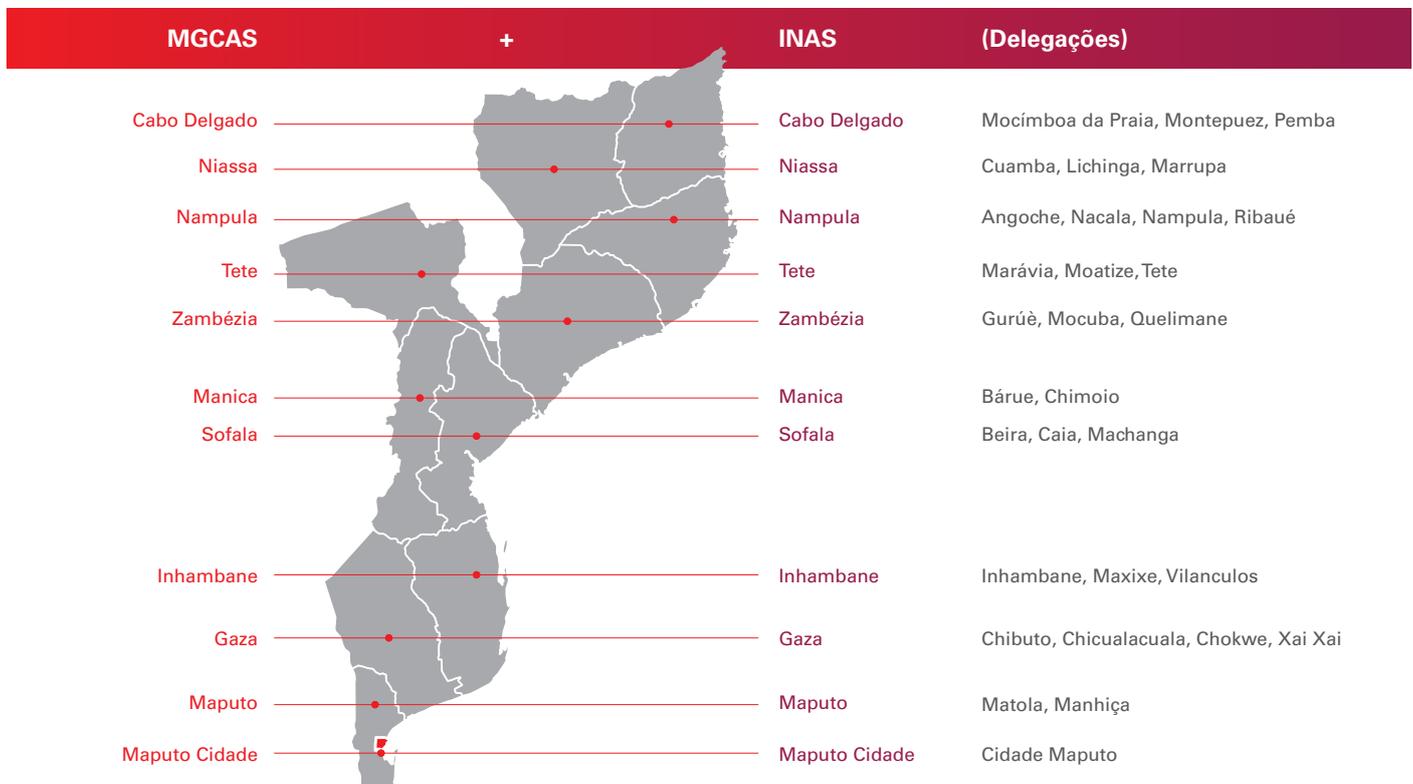
O Sector de Acção Social faz referência às instituições responsáveis pelos sistemas de protecção social em Moçambique que recebem verbas orçamentais autónomas através do Orçamento do Estado.

Embora a Lei do Orçamento do Estado de 2018 (LOE) tenha combinado a “Acção Social” e “Trabalho e Emprego” num único sector prioritário, outros documentos orçamentais e de despesas relevantes, como os Relatórios de Execução Orçamental (REO) e as Contas Gerais do Estado (CGE), documentam separadamente os gastos com a Acção Social dos gastos com o Trabalho e Emprego, considerando-os como dois sectores prioritários diferentes. É importante que a LOE também classifique a Acção Social e o Trabalho e Emprego como dois sectores prioritários distintos, uma vez que possuem objectivos diferentes e visam diferentes populações. Adicionalmente, embora a LOE de 2019 não inclua subsídios de preços (i.e., subsídios de combustível, subsídio de farinha de trigo e subsídio de transportadores), os Subsídios das Empresas Públicas foram novamente incluídos incorrectamente no Sector da Acção Social e Trabalho. Estes subsídios são **verbas para cobrir os défices de exploração das empresas públicas e não devem ser considerados de forma alguma como despesas da Acção Social**. Por estes motivos, e com o propósito de melhorar ainda mais a transparência dos gastos do sector, **este Informe Orçamental concentrar-se-á exclusivamente na “Acção Social” e excluirá tanto o “Trabalho e Emprego”, quanto os Subsídios.**

O Sector da Acção Social é gerido a nível central pelo Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS) bem como pelo Instituto Nacional da Acção Social (INAS). Ao nível subnacional, o sector é gerido pelas Direcções Provinciais do MGCAS e pelas Delegações Provinciais e Distritais do INAS. Embora no passado outras instituições pertencessem ao organigrama do sector, a mais recente “Metodologia para o cálculo das Despesas Prioritárias” da DNPO esclareceu que o Ministério para os Assuntos dos Antigos Combatentes (MAAC) deixou de ser incluído no sector, e o orçamento para os Serviços Distritais da Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS) é contabilizado no Sector da Saúde. No total, o Sector da Acção Social é composto por 32 instituições autónomas com participação orçamentária (consultar a Figura #1).

O Sector da Acção Social é orientado pela Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) para 2016-2024. De acordo com a ENSSB, o Orçamento do Estado deve atribuir 2.23 por cento do PIB para intervenções de Protecção Social, até 2024. Adicionalmente, dois planos estratégicos multisectoriais definem as metas do Sector da Acção Social: (i) o PQG 2015-2019 indica que 25 por cento dos agregados familiares vulneráveis devem ser abrangidos por programas de segurança social básica até 2019 e (ii) a Estratégia Nacional de Desenvolvimento (ENDE) 2015-2035 indica que 75 por cento dos agregados familiares devem ser abrangidos pela segurança social básica até 2035.

FIGURA 1 Figura 1: Organigrama do Sector de Acção Social



Fonte: Compilação da autora, CGE 2009-2017; LOE 2018

Nota: Existem 31 delegações do INAS, mais o órgão central, em todo o país.

⁶ CGE de 2017, Mapa III-3 Despesas nos sectores económicos e sociais. REO II de 2018, Tabela 30 – Despesas nos sectores económicos e sociais.

⁷ A “Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB)”, aprovada pelo Conselho de Ministros a 23 de Fevereiro de 2016, define os princípios orientadores e metas para a protecção social básica em Moçambique.



2. Tendências que Surgem do Orçamento para a Acção Social

O Orçamento do Estado de 2019 atribui ao Sector da Acção Social 6.9 mil milhões de meticais (113 milhões de dólares). Em termos nominais, o orçamento do sector de 2019 representa um aumento de 13 por cento em relação à dotação inicial do ano passado, um aumento de 5 por cento em relação à dotação actualizada e um aumento de 36 por cento em relação aos gastos (consultar o Glossário de terminologia orçamental). Em termos reais, representa um aumento de 9 por cento em relação à verba de 2018, nenhuma alteração percentual em comparação com a verba actualizada e um aumento de 31 por cento em relação aos gastos. Historicamente, a dotação social de 2019 é a maior de sempre, tanto em termos nominais quanto reais (consultar a Figura #2A & B). Porém, deve-se notar que a dotação inicial do sector pode não ser uma indicação fiável de quanto será efectivamente gasto no sector até ao final do exercício fiscal. De facto, embora as dotações iniciais e os gastos reais tenham sido globalmente bem alinhados ao longo do tempo, as disparidades entre o orçamento e as despesas aumentaram nos últimos cinco anos. A taxa de execução reduzida está principalmente relacionada com o fraco desempenho do programa PASP, o que influenciou negativamente a taxa de execução agregada do sector (consultar o Parágrafo 5).

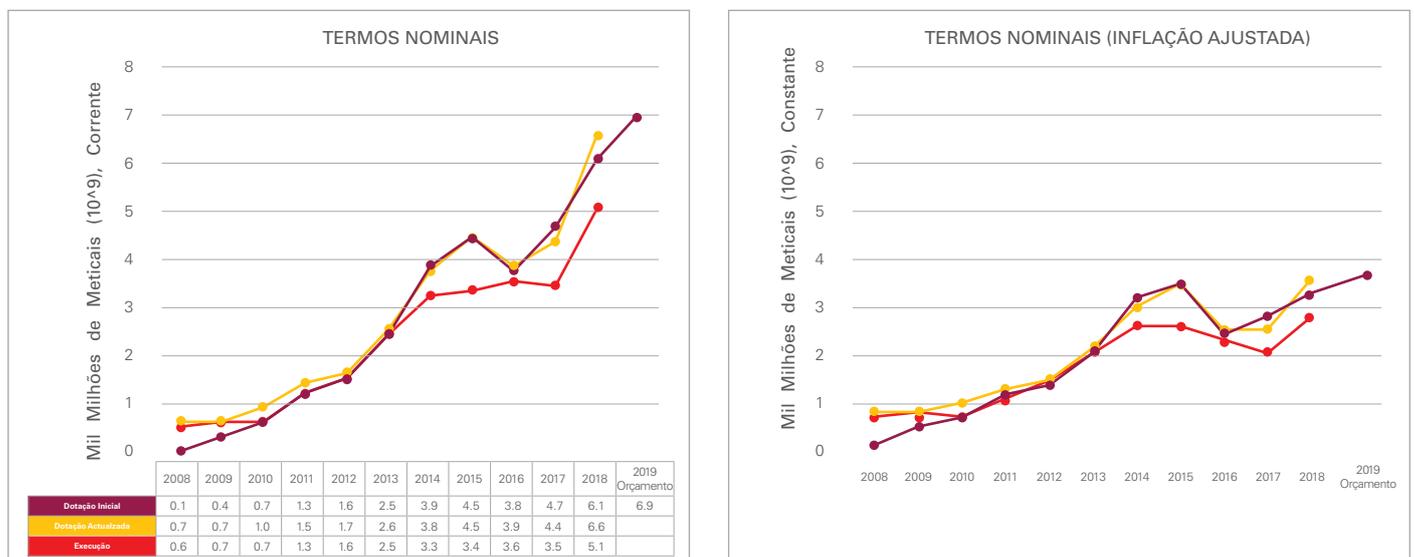
O Sector da Acção Social mostrou que os maiores gastos em termos nominais e reais aumentaram ao longo do tempo em relação a outros sectores sociais. Entre 2008 e 2018, as despesas nominais reais aumentaram de 0.6 mil milhões de meticais em 2008 para 5.1 mil milhões de meticais em 2018 (ou seja, mais de 700 por cento), enquanto as despesas em termos reais aumentaram de aproximadamente 0.7 mil milhões de meticais em 2008 para 2.9 mil milhões de meticais em 2018 (mais de 300 por cento). Este é o único sector social a registar um aumento percentual tão notável nos gastos, tanto em termos nominais quanto reais, ao longo da última década; com efeito, o aumento nominal nos gastos relativamente a outros sectores variou entre 160 e 200 por cento, enquanto o aumento em termos reais variou entre 50 e 80 por

cento, no mesmo período. O aumento dos gastos com a Acção Social deve-se em grande parte ao aumento do orçamento do INAS: na verdade, a participação do INAS no sector quase quadruplicou, de 23 por cento em 2008 para 90 por cento em 2019. Isto permitiu que o INAS atingisse mais que o dobro da cobertura dos seus programas: Programa de Subsídio Social Básico (PSSB), Programa de Assistência Social Directa (PASD), Programa Acção Social Produtiva (PASP), e Serviços Sociais de Acção Social (SSAS). (consultar a Secção 4.3 para mais informações sobre os Programas de Acção Social).

O orçamento do sector da Acção Social para 2019 ocupa uma participação de 2 por cento da totalidade do Orçamento do Estado, o que é superior à participação do ano passado de 1.7 por cento. (consultar a Figura #3). De acordo com a metodologia que o Governo de Moçambique aplica para calcular as participações sectoriais – o que exclui as operações financeiras, os serviços da dívida e os subsídios do denominador comum de todo o Orçamento do Estado – a participação do Sector da Acção Social aumentou de 2.2 por cento em 2018 para 2.6 por cento em 2019. Adicionalmente, ao analisar as tendências da última década, a Acção Social é o único dos quatro sectores sociais com um aumento da participação de gastos totais. Efectivamente, o peso do sector cresceu quase para o dobro na última década. Embora o sector esteja a receber a menor participação dos gastos públicos em relação a outros sectores sociais, a crescente participação demonstra o compromisso do Governo em melhorar a Acção Social em Moçambique.

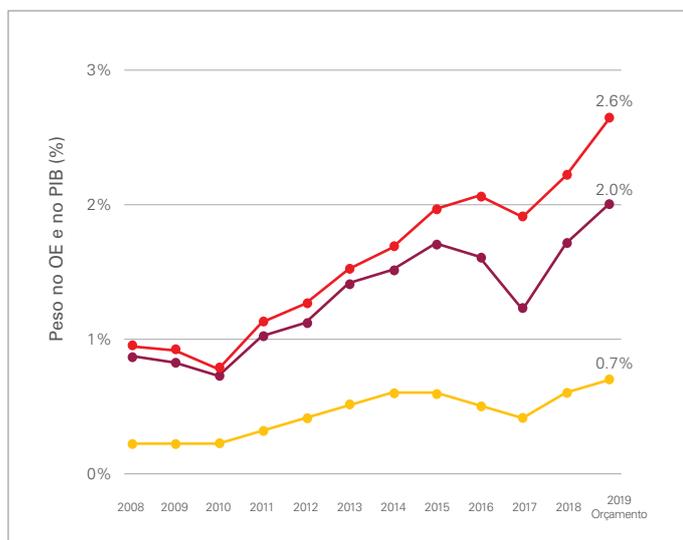
No Orçamento de 2019, o Sector da Acção Social representa 0.7 por cento do Produto Interno Bruto (consultar a Figura #3). Isto representa um aumento em relação à participação de 0.6 por cento do PIB, em 2018. Não obstante, o sector ainda está longe de atingir a meta da dotação de 2.24 por cento do PIB à Acção Social até 2024. Portanto, são necessárias verbas orçamentais maiores para o sector.

FIGURA 2A & B Orçamentação e Despesa do Sector de Acção Social



Fonte: Cálculos do autor, baseados nos dados da CGE 2008-2017, REO IV 2018, LOE 2019. World Bank, World Development Indicators: Consumer Price Index (2010 = 100).
Nota: Enquanto que os anos 2008-2018 apresentam valores da despesa, O valor de 2019 corresponde a dotação inicial.

FIGURA 3 Tendências do Orçamento do Sector da Acção Social em relação ao OE e ao PIB



■ Peso da Acção Social no OE
 ■ Peso do Sector da Acção Social no OE, sem operações financeiras, serviços da dívida e subsídios
 ■ Peso do Sector da Acção Social no PIB

Fonte: Cálculos do autor, baseados na CGE 2008-2017; REO IV 2018, LOE 2019.

Nota: Os dados de 2019 correspondem a dotação inicial, enquanto que os dados de 2008-2018 correspondem a despesa.



© Adobestock/Riccardo Niels Mayer



3. Fonte dos recursos do sector da Acção Social

O Sector da Acção Social em Moçambique é financiado com recursos internos (domésticos) e externos (estrangeiros). Os recursos internos resultam de impostos, tarifas, direitos e créditos internos. Até 2015, os recursos internos foram suplementados pelo Apoio Geral ao Orçamento (GBS) a partir de um grupo de doadores (DFID e Países Baixos) para financiar parcialmente o programa PSSB, mas nunca representaram mais de 20 por cento da despesa total do INAS (2011). Os recursos externos afectados ao Sector da Acção Social são “Fundos Bilaterais

para Projectos”, sob a forma de doações ou créditos. Os fundos bilaterais do projecto são, em teoria, coordenados pelo doador e pelo MGCAS e aplicados através de uma variedade de modalidades, incluindo: (i) apoio directo do Governo com implementação somente do Governo ou implementação conjunta entre o Governo e parceiros, frequentemente “On-Budget, On-CUT”; (ii) implementação dos parceiros ou de terceiros, frequentemente “On-Budget, Off-CUT”; ou (iii) implementação de parceiros ou de terceiros, mas “Off-Budget”.

3.1 Recursos originados internamente e externamente

Em 2019, o Governo de Moçambique alcançou a sua maior contribuição nominal para a Acção Social, que é a culminação de uma orientação com dez anos de aumentar o financiamento interno para este sector (consultar a Figura #4A). Em termos nominais, os recursos internos alocados à Acção Social no Orçamento de 2019 equivalem a 4.6 mil milhões de meticais, que é um aumento de aproximadamente 8 por cento relativo ao ano de 2018. Ao longo da última década, a contribuição do Governo para o sector tem vindo a demonstrar um acréscimo extraordinário, tendo aumentado de 0.37 mil milhões de meticais em 2008 para 4.6 mil milhões de meticais em 2019 (i.e. um aumento de mais de 1.000 por cento). Em termos reais, a contribuição interna ao sector aumentou 4 por cento em relação a 2018, e acima de 480 por cento em relação a 2008.

Em termos proporcionais, o rácio de recursos internos e externos para a Acção Social no Orçamento do Estado de 2019 é de 67 para 33 por cento (consultar a Figura #4B). Contudo, é necessário especificar que o único investimento externo para este sector é o crédito do Banco Mundial que financia o programa PASP. Embora este programa seja controlado pela Lei do Orçamento do Estado como um recurso externo, O Governo de Moçambique terá de reembolsar a dívida e os juros correspondentes. Assim, o programa PASP é de facto inteiramente financiado internamente. Por fim, o sector de Acção Social beneficia de apoio técnico e financeiro dos parceiros internacionais (i.e. OIT, UNICEF, PMA, DFID, Suécia, Holanda, Irlanda, etc.) para o desenvolvimento e consolidação do sistema da Protecção Social Básica no país, mas este apoio não é reflectido na Lei do Orçamento do Estado, uma vez que os fundos não são transferidos directamente para o tesouro nacional.

⁸ Em vez de aplicar o volume total do Orçamento do Estado como denominador, o Governo de Moçambique calcula a participação percentual utilizando o total do Orçamento do Estado menos o serviço da dívida, as operações financeiras, e os subsídios. Este relatório calcula as participações do total do Orçamento do Estado, como é prática padrão nas avaliações comparativas internacionais.

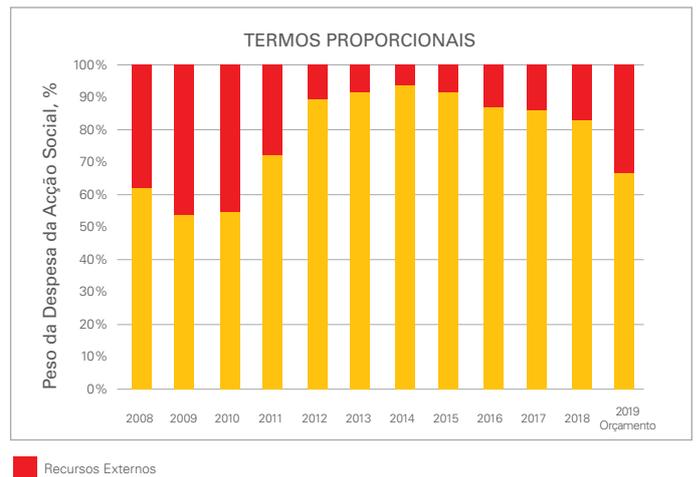
⁹ Esta participação é calculada tendo em consideração a definição restrita da Acção Social (somente actividades do MGCAS/INAS) e incluindo as operações financeiras e o serviço da dívida no denominador.

¹⁰ Numa Conta Única do Tesouro: O doador está a canalizar o dinheiro através da conta bancária do Ministério das Finanças.

¹¹ Externo a Uma Conta Única do Tesouro: O doador está a implementar o projecto directamente sem canalizar o dinheiro através da conta bancária do Ministério das Finanças.

FIGURA 4A & B

Recursos Internos vs Externos



Fonte: Cálculos do autor, baseados na CGE 2008-2017; REO IV 2018, LOE 2019.

Nota: Os dados de 2019 correspondem à dotação inicial, enquanto que os de 2008-2018 correspondem à despesa. Um empréstimo do Banco Mundial suporta o PASP e está registado no Orçamento como recursos externos. Esta análise é baseada na proveniência dos recursos (interno vs externo), Contudo, é importante mencionar que o Estado moçambicano vai pagar o empréstimo contraído para financiar o PASP, e nessa óptica o PASP deve ser considerando um programa financiado internamente.



4. Aplicação dos recursos da Acção Social

O Ministério da Economia e Finanças desbloqueia fundos iniciais (dotação inicial) através da CUT para cada instituição autónoma da acção social com participação orçamentária (e.g. delegações do INAS) e subsequentemente actualiza a verba com base nas taxas de execução do orçamento e recursos disponíveis (dotação actualizada). As instituições monitorizam os gastos (execução) através do e-SISTAFE (plataforma

electrónica do sistema de administração financeira do Estado), que publica os Relatórios de Execução do Orçamento do Estado (REOs) e a Conta Geral do Estado (Relatório Final do Orçamento) (CGE). A forma como o orçamento da Acção Social para 2019 vais ser despendido pode ser analisada das seguintes quatro perspectivas:

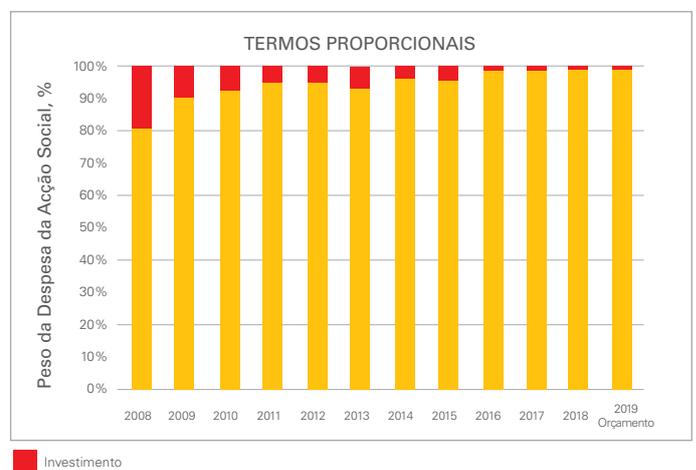
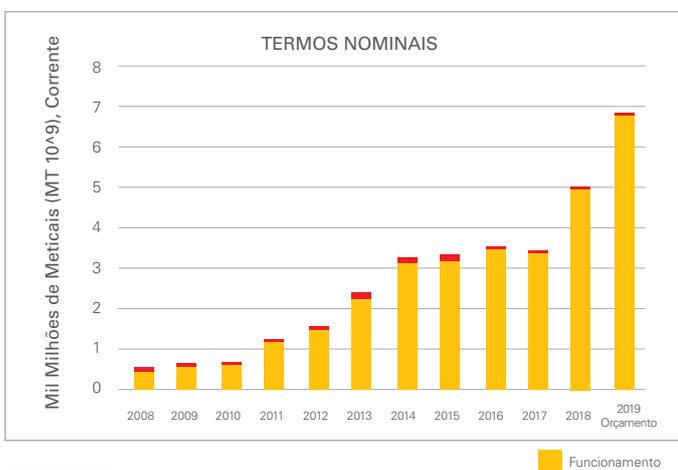
4.1 Despesas Correntes contra Despesas de Investimento

Em termos nominais, as despesas correntes para o sector da Acção Social estão orçamentadas no valor de 6.88 mil milhões de metcais para 2019, e o investimento está calculado em 0.05 mil milhões de metcais (consultar a Figura #5A). Em termos proporcionais, prevê-se que as despesas correntes para 2019 sejam de aproximadamente 99 por cento das despesas totais do sector, o que está de acordo com os anos

anteriores (consultar a Figura #5B). As maiores rubricas orçamentais de gastos correntes incluem os programas de Protecção Social (consultar a secção 4.4). Vale notar que embora o sector esteja a expandir em termos de cobertura, as verbas para o investimento e para os recursos humanos têm vindo a diminuir. Isto afecta a capacidade do sector em termos de um desempenho eficaz (consultar a Figura #6).

FIGURA 5A & B

Funcionamento vs Investimento



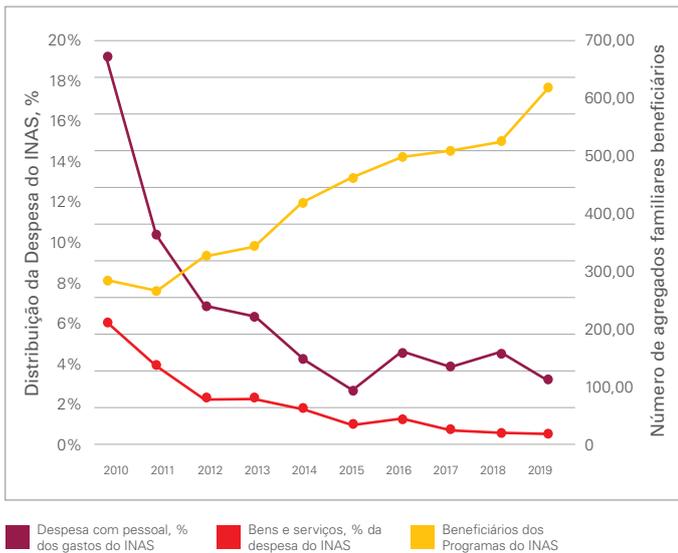
Fonte: Cálculos do autor, baseados na CGE 2008-2017; REO IV 2018, LOE 2019.

Nota: Os dados de 2019 correspondem à dotação inicial, enquanto que 2008-2018 corresponde à despesa.

¹² Existem 30 delegações do INAS. Em média, cada cobre 5 distritos. Isto apresenta desafios e constrangimentos logísticos (e.g. longas distâncias a serem cobertas para pagamento das transferências, etc.)

FIGURA 6

Despesas do INAS com o pessoal vs bens e serviços



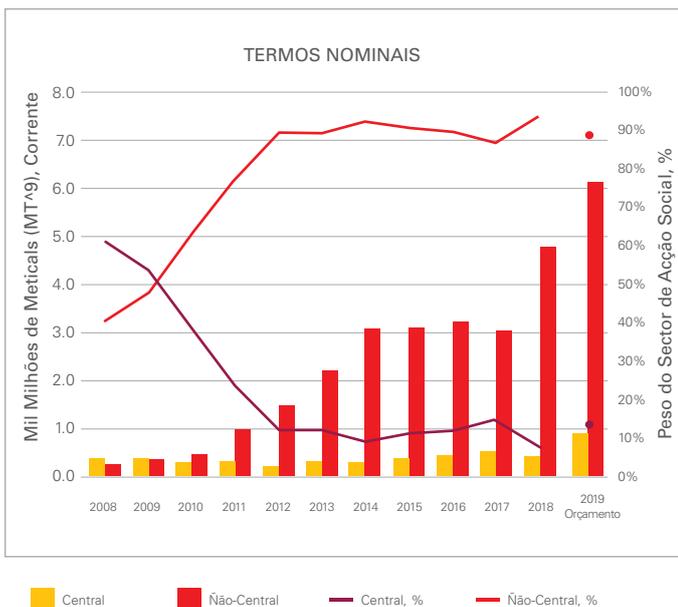
Fonte: Cálculos do autor, baseados na CGE 2008-2017; REO IV 2018, LOE 2019.
Nota: Os dados de 2019 correspondem à dotação inicial, enquanto que 2008-2018 corresponde à despesa.

4.2 Utilização dos recursos por parte das Instituições da Acção Social

O Orçamento do Estado para 2019 dedica mais de 90 por cento dos recursos da Acção Social ao INAS e às suas delegações (consultar a Figura #7). O INAS recebeu 6.5 mil milhões de meticais no Orçamento de 2019, o que representa aproximadamente 95 por cento dos recursos destinados ao sector. Dos quais, 5.7 mil milhões de meticais (ou 83 por cento do orçamento da Acção Social) foram dedicados às delegações do INAS (i.e. DPINAS e DDINAS). Ao MGCAS foram afectados 0.3 mil milhões de meticais, ou 5 por cento do orçamento, dos quais a maioria às direcções a nível provincial.

FIGURA 8

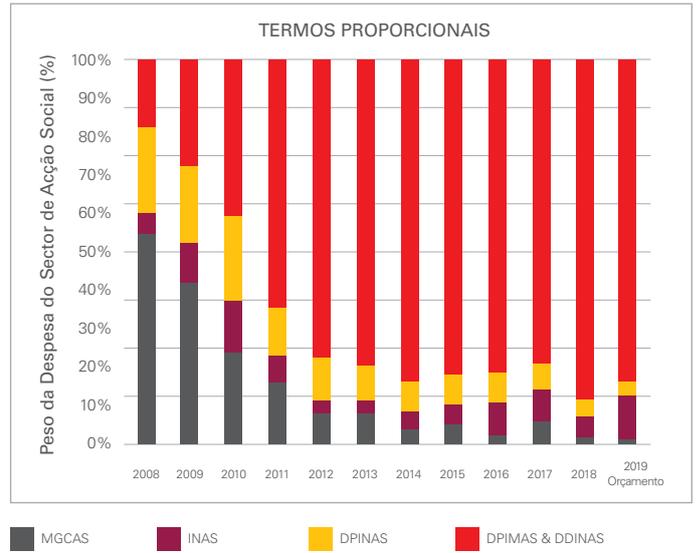
Partilha de recursos por nível administrativo



Fonte: Cálculos do autor, baseados na CGE 2008-2017; REO IV 2018, LOE 2019.
Nota: Os dados de 2019 correspondem à dotação inicial, enquanto que 2008-2018 corresponde à despesa.

FIGURA 7

Partilha de recursos por instituição



Fonte: Cálculos do autor, baseados na CGE 2008-2017; REO IV 2018, LOE 2019.
Nota: Os dados de 2019 correspondem à dotação inicial, enquanto que 2008-2018 corresponde à despesa.

4.3 Aplicação dos recursos a nível Administrativo

As despesas para o sector da Acção Social estão bastante descentralizadas para o nível das delegações (consultar a Figura #8). Em 2019, o rácio dos recursos a nível central e não central é de 13 para 87, o que representa uma descentralização ainda maior dos recursos em relação a 2017 e 2018 onde o rácio era de 15 a nível central e 85 a nível não central.

4.4 Recursos utilizados pelos Programas de Protecção Social (Programas do INAS)

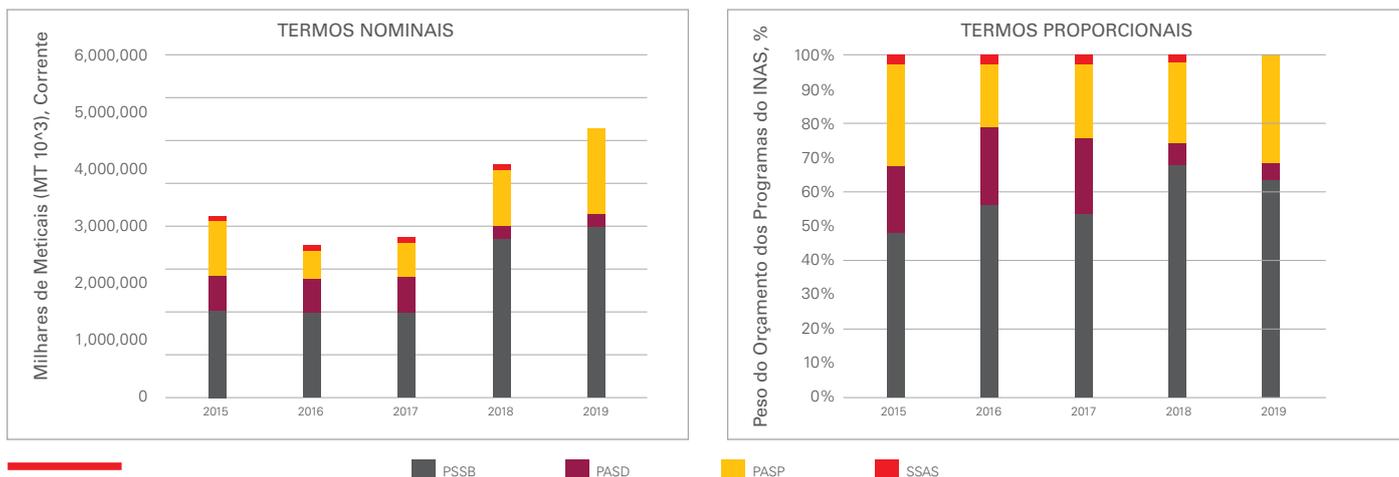
Em 2019 foi alocado um total de 5.4 mil milhões de meticais aos Programas de Protecção Social do INAS no Orçamento de 2019 (consultar a Figura #9 A & B). Isto corresponde a 78 por cento do orçamento para o sector da Acção Social, 1.6 por cento do total do Orçamento do Estado, e 0.5 por cento do PIB (consultar a Figura #10). Nos últimos cinco anos, a dotação de recursos para os programas do INAS têm vindo a aumentar constantemente, de 3.6 mil milhões de meticais em 2015 para 5.4 mil milhões de meticais em 2019.

Entre os quatro programas, o PSSB tem sido aquele que tem recebido a maior parte dos recursos nos últimos quatro anos, seguido pelo PASP, PASD e SSAS. No Orçamento de 2019, o PSSB recebeu 3.4 mil milhões de meticais (62 por cento) (consultar a Caixa #2 relativa ao novo Programa de Subsídio para Crianças sob o PSSB); ao PASP foi afectado 1.7 mil milhões de meticais (31 por cento); o PASD recebeu 283 mil milhões de meticais (ou 5 por cento). Foram introduzidos dois novos programas: o Programa de Atendimento em Unidades Sociais e o Programa de Serviços de Acção Social (anteriormente SSAS), que receberam 80 milhões de meticais e 5 milhões de meticais, respectivamente (ou um acumulado de 2 por cento).

Os Programas do INAS visam 609.405 agregados familiares beneficiários em 2019 (consultar a Figura #11). Isto significa um aumento de 7 por cento em relação aos 567.290 beneficiários programados em 2018, mas um aumento de 16 por cento em relação aos 523.689 beneficiários actuais no mesmo ano. Através do Decreto nr. 59/2018 para a Revisão do Valor dos Subsídios dos Programas de Assistência

FIGURA 9A & B

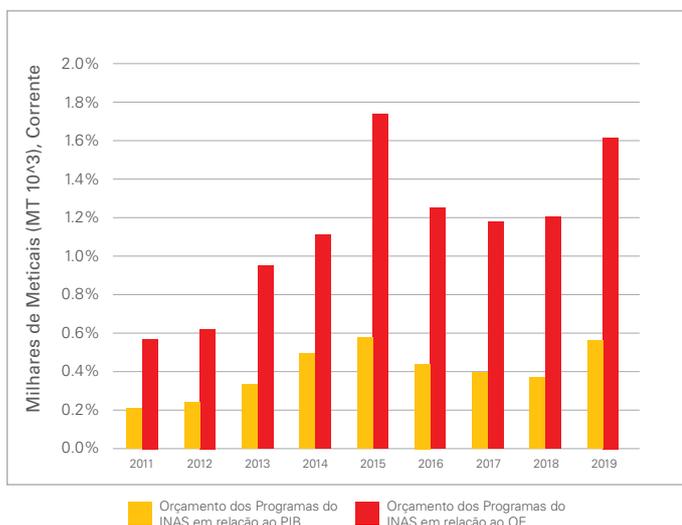
Dotação aos Programas de Protecção Social do INAS



Fonte: Cálculos do autor, com base na LOE 2015-2019

FIGURA 10

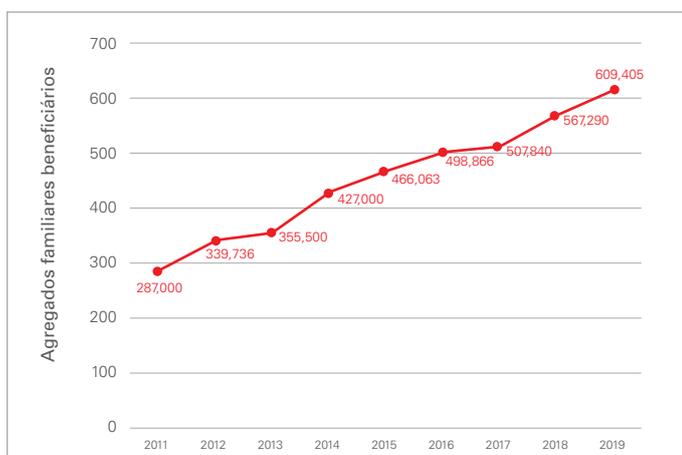
Orçamento dos Programas de Protecção Social como parte do PIB e do OE



Fonte: Cálculos do autor, baseados na CGE 2008-2017, REO IV 2018, LOE 2019

FIGURA 11

Agregados familiares beneficiários dos Programas de Protecção Social do INAS



Fonte: Cálculos do autor, baseados na CGE 2008-2017, REO IV 2018, LEO 2019, e Balanço do PES 2018

¹³ Programa Subsídio Social Básico (PSSB) visa os agregados familiares vulneráveis sem capacidade laboral, principalmente pessoas de idade e pessoas portadoras de deficiências.

¹⁴ Programa Acção Social Productiva (PASP) – Programa de Obras Públicas, visa agregados familiares com pelo menos um membro com capacidade laboral.

¹⁵ Programa Acção Social Directa (PASD) visa agregados familiares afectados por choques.

¹⁶ Serviços Sociais de Acção Social

¹⁷ Em 2018, os programas de Protecção Social alcançaram 92 por cento dos beneficiários programados para esse ano.

Social, aprovado a 6 de Agosto de 2018, o Governo actualizou o valor dos subsídios. Sob o PSSB, o novo valor a vigorar para os subsídios é como segue: (a) 540 Meticais (MT) para agregados familiares com um membro; (b) 640 MT para agregados familiares com dois membros; (c) 740 MT para agregados familiares com três membros; (d) 840 MT para agregados familiares com quatro membros; 1.000 MT para agregados familiares com cinco membros. Sob o PASP, o valor do subsídio foi actualizado para 1.050 MT. (consultar a Tabela #1 para mais detalhes quanto aos beneficiários dos programas de transferência da Protecção Social sob o ENSSB I e II).

CAIXA 2

Subsídio para a Criança

Em Setembro de 2018, o MGCAS lançou a fase inicial do novo Programa de Subsídio para Crianças sob o PSSB. O Programa de Subsídio para a Criança engloba três objectivos principais: i) redução da pobreza; ii) reforçar a saúde das crianças; (iii) melhorar o acesso aos serviços sociais.

O programa compreende duas componentes principais: a componente monetária e a componente de assistência. A primeira consiste numa transferência monetária mensal incondicional no valor de 540 Meticais para o cuidador principal (geralmente a mãe) desde a nascença até aos 2 anos de idade, para as crianças que habitam em agregados familiares pobres e vulneráveis e em risco de desnutrição. A segunda componente inclui um pacote de apoio nutricional e gestão do caso com o objectivo de facilitar o provimento de apoio comunitário e encaminhamento aos serviços sociais e de protecção à criança disponíveis.

A fase inicial do programa visou quatro distritos na Província de Nampula que foram identificados com elevados níveis de pobreza e maus resultados de nutrição infantil (i.e. Lalaua, Mogincual, Nacala a Velha e Ilha de Moçambique). Está programada uma avaliação do impacto e do processo para o fim de 2019, com o objectivo de determinar os efeitos do programa, assim como analisar e informar os procedimentos do programa relacionados com os mecanismos de acesso. Até 2019, os fundos para o programa foram extra-orçamentais. O Governo inclui fundos para a expansão deste programa no PES e no orçamento, a partir de 2020.



5. Execução do Sector da Acção Social em termos dos seus orçamentos anteriores

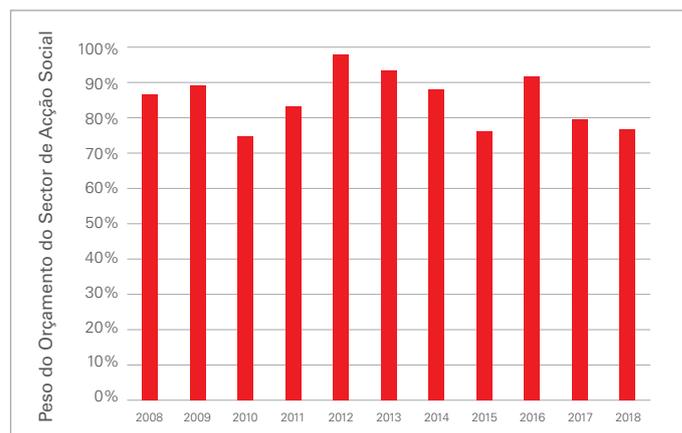
O sector da Acção Social executou 77 por cento do orçamento de 2018 para o sector (consultar a Figura #12). Esta percentagem fica aquém da média da taxa de execução de 86 por cento registada ao longo dos últimos 10 anos, e está 3 pontos percentuais abaixo da taxa de execução registada em 2017. A fraca taxa de execução do programa PASP tem sido responsável pela redução na taxa de execução agregada do sector da Acção Social (o PASP executou apenas 12.7 por cento em 2017 - últimos dados disponíveis), enquanto os outros programas do INAS tiveram um desempenho satisfatório (consultar a Figura #12). Contudo, a taxa de execução da Acção Social para 2018 continua a ser mais elevada em relação aos outros sectores sociais, excepto no que diz respeito ao sector da Educação .



6. Desempenho do Sector da Acção Social em relação aos Objectivos Estratégicos

Apesar do notável aumento dos beneficiários nos programas da Protecção Social em Moçambique nos últimos anos, o nível actual de cobertura ainda está abaixo dos objectivos estratégicos do Governo. Conforme acima mencionado, o objectivo do sector a médio prazo é de cobrir 25 por cento dos agregados familiares pobres e vulneráveis até 2019 (PQG) e, o seu objectivo estratégico a longo prazo é de alcançar 75 por cento dos agregados familiares carenciados (ENDE) - tendo começado de uma linha de base de 15 por cento em 2015. Em 2018, a cobertura da Protecção Social alcançou aproximadamente 19 por cento dos agregados familiares . Embora o número planeado dos beneficiários do INAS para 2019 aproxime a cobertura da Protecção Social do seu objectivo estipulado no PQG para 2019, chegando a cerca de 22 por cento, é improvável que a meta de 25 por cento seja

FIGURA 12 Taxa de Execução do Orçamento do Sector de Acção Social

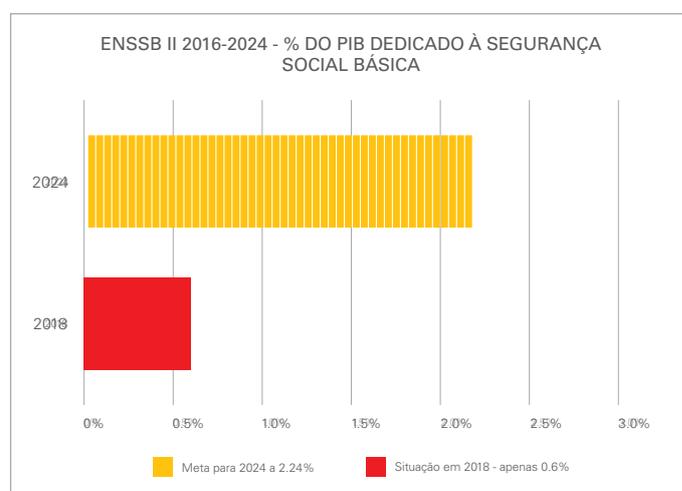
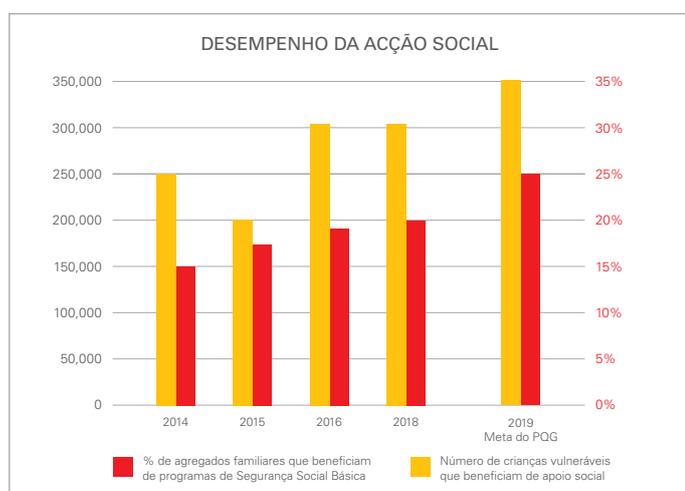


Fonte: Cálculos do autor, baseados na CGE 2008-2017, REO IV 2018, LEO 2019, e Balanço do PES 2018

atingida. De facto, a tendência dos últimos anos demonstra que o número de beneficiários alcançados anualmente pelo programa foi de aproximadamente 10 pontos percentuais abaixo da meta programada para o mesmo ano.

As dotações para os Programas de Protecção Social devem continuar a crescer a um ritmo constante para alcançar os objectivos estratégicos do Governo para o sector. São necessários investimentos adicionais e melhoramento no capital humano para consolidar os sistemas da Protecção Social através de processos que já foram iniciados, como é o caso da (i) modernização dos sistemas de gestão dos beneficiários com o desenvolvimento e implantação do e-INAS, (ii) terceirização dos mecanismos de pagamento, (iii) novo registo dos actuais beneficiários, etc.

FIGURA 13 Desempenho da Acção Social em relação às Metas do PQG



Fonte: Balanço Intermédio do Programa Quinquenal do Governo 2015-2019, Página 73.

¹⁸ O sector da educação tem demonstrado a taxa mais elevada de execução, com 92 por cento na última década.

¹⁹ Cálculo do autor com base na taxa de pobreza de 46 por cento (i.e. população abaixo do equivalente a 1.9 USD / dia) da 4a Avaliação Nacional de Pobreza de 2016 e o número de pessoas cobertas pelos programas de Protecção Social, utilizando agregados familiares de dimensão média do recenseamento de 2017.



7. Até que ponto o Orçamento do Sector da Acção Social é Equitativo?

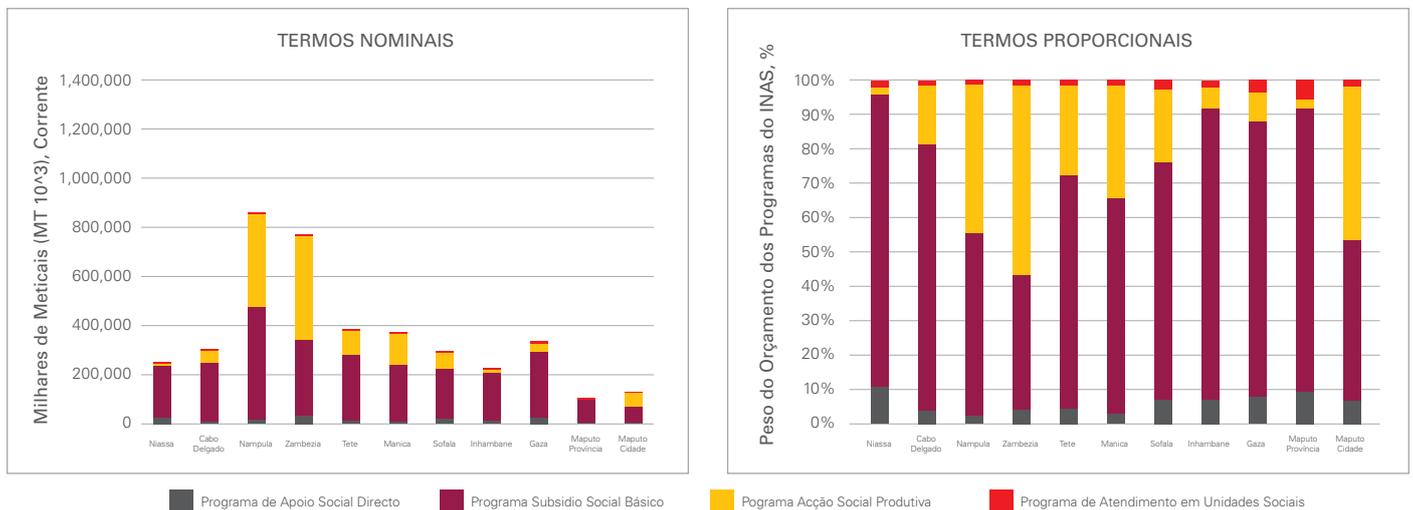
Embora as verbas para os programas da Protecção Social às províncias mais desfavorecidas tenham aumentado em termos nominais, as dotações per capita ainda não são equitativas. Os quatro programas de protecção social (PSSB, PASP, PASD e SSAS) recebem dotações do INAS com base em critérios objectivos que visam reduzir as injustiças na distribuição geográfica dos recursos. No entanto, as dotações per capita por província continuam a não parecer igualitárias.

As províncias com um elevado nível de pobreza, como é o caso das províncias de Nampula e da Zambézia, continuam a receber as maiores dotações dos programas do INAS em termos nominais (consultar a Figura #14). No orçamento de 2019, Nampula e Zambézia receberam 1.1 mil milhões de meticais e Mil milhões de meticais, respectivamente, seguidas de Tete, Manica e Gaza que receberam aproximadamente 500 milhões de MT cada. A Província de Maputo e a Cidade de Maputo

continuam a receber a dotação nominal menor dos programas do INAS, respectivamente 146 milhões de MT e 182 milhões de MT.

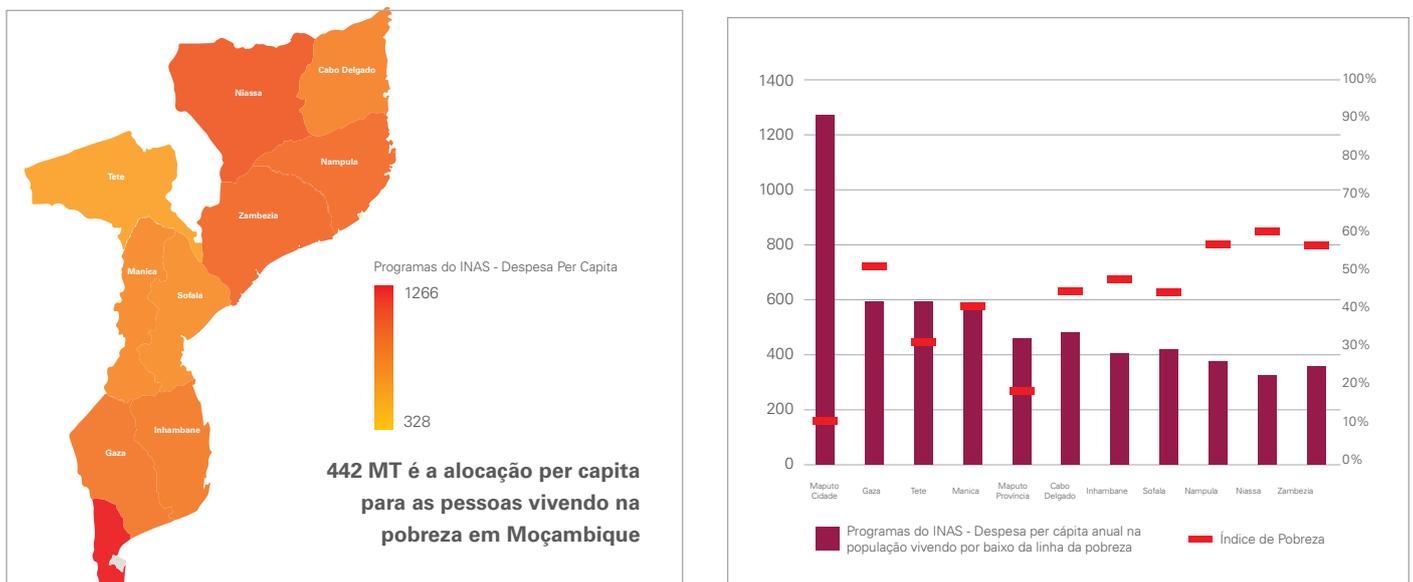
Contudo, os gastos do Sector da Acção Social per capita relativamente à classe mais desfavorecida nas províncias do Niassa, Zambézia, e Nampula continuam a ser muito poucos (consultar a Figura #15). Embora estas três províncias recebam as maiores dotações nominais, numa base individual (por pessoa) (i.e. dotação per capita entre a população pobre), recebem a dotação menor. Enquanto a média nacional anual pró-pobre é de aproximadamente 442 MT, no Niassa a dotação pró-pobre é de 328 MT, enquanto na Cidade de Maputo é de 1.266 MT. Isto indica um fosso cada vez maior na distribuição dos recursos do sector numa base per capita ao longo da população que se encontra abaixo da linha da pobreza definida a nível nacional e que é de 1.90 USD / dia²⁰.

FIGURA 14A & B Partilha do Orçamento dos Programas do INAS por província



Fonte: Compilação da autora, baseada nos dados da LOE 2019, e dados Índice de Incidência de Pobreza com base na Quarta Avaliação Nacional da Pobreza (MEF 2017)

FIGURA 15 Equidade na distribuição da despesa da Acção Social



Fonte: Compilação da autora, baseada nos dados da LOE 2019, e dados Índice de Incidência de Pobreza com base na Quarta Avaliação Nacional da Pobreza (MEF 2017)



© Adobestock/Dennis

GLOSSÁRIO DE TERMOS ORÇAMENTAIS:

- **Dotação Inicial:** A primeira afectação de fundos aprovada pela Assembleia da República
- **Dotação Actualizada:** Os fundos totais que são colocados à disposição de uma dada instituição de acção social
- **Despesa Realizada:** Fundos afectados gastos em investimentos da acção social e custos recorrentes
- **Execução do Orçamento:** Percentagem de fundos afectados gastos da verba total
- **Valores Nominais; Actuais:** Números não corrigidos para o propósito da inflação
- **Valores reais; Constantes:** Números corrigidos para a inflação
- **Termos proporcionais:** Participação expressa em percentagens.

LISTA DE ACRÓNIMOS:

- | | | | |
|---------------------|--|------------------|---|
| - mm: | Mil milhões | - m: | Milhões |
| - MT: | Meticals | - Mts: | Metical Moçambicano (moeda local) |
| - CGE: | Conta Geral do Estado (Relatório Final do Orçamento) | - PASD: | Programa de Assistência Social Directa |
| - CFMP: | Cenário Fiscal de Médio Prazo | - PASP: | Programa Acção Social Produtiva |
| - CUT: | Conta Única do Tesouro | - PES: | Plano Económico e Social |
| - ENDE: | Estratégia Nacional de Desenvolvimento | - PQG: | Plano Quinquenal do Governo |
| - ENSSB: | Estratégia Nacional de Segurança Social Básica | - PSSB: | Programa de Subsídio Social Básico |
| - e-SISTAFE: | Sistema de Administração Financeira do Estado | - REO: | Relatório de Execução do Orçamento do Estado (Relatório de Actualização Orçamental) |
| - PIB: | Produto Interno Bruto | - SDSMAS: | Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social |
| - OIT: | Organização Internacional do Trabalho | - SSAS: | Serviços Sociais de Acção Social |
| - INAS: | Instituto Nacional de Acção Social | - UGB: | Unidade Gestora Beneficiária |
| - LOE: | Lei do Orçamento do Estado | - UNICEF: | Fundo das Nações Unidas para a Infância |
| - MAAC: | Ministério para os Assuntos dos Antigos Combatentes | - USD: | Dólar dos Estados Unidos da América (Moeda) |
| - MEF: | Ministério da Economia e Finanças | - BM: | Banco Mundial |
| - MGCAS: | Ministério do Género, Criança e Acção Social | | |

Uma Iniciativa:

