



MENSAGENS CHAVE

- ▶ **Orçamento em 2012:** O sector abrange cerca de 0.4% do PIB (US\$ 65 milhões). Verificou-se um aumento de 24% comparado com 2011.
- ▶ **Do orçamento global para o sector houve um aumento de 40% comparado com 2011 para os novos Programas de Protecção Social recomendado pela Assembleia da República** para implementação da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) 2010 – 2014. Os programas de segurança social básica estão orçados em cerca de US\$ 37 milhões.
- ▶ **Nova definição de Sector:** O Sector passa a incluir uma rubrica orçamental relacionada com o “subsídio aos preços” – mas não é claro como estes valores adicionais serão gastos e quais os critérios para a alocação.
- ▶ **Eficiência e equidade em alocações:** Com a revisão dos programas de protecção social, para além dos processos de identificação e selecção dos beneficiários, será preciso aprimorar os critérios de alocações nas diversas províncias a fim de melhorar a eficácia destes programas em atingir as famílias mais pobres e vulneráveis

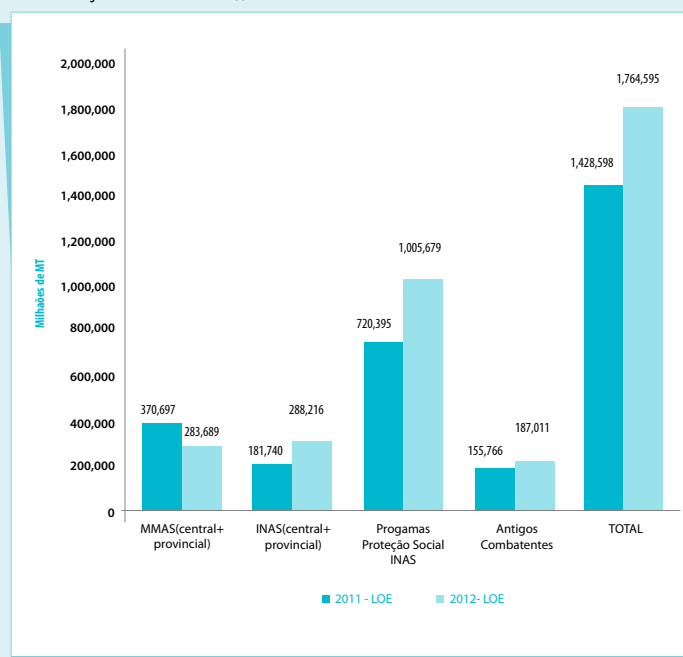
ENVELOPE DO SECTOR DA ACÇÃO SOCIAL

Para 2012, foi alocado ao Sector da Acção Social para 2012 cerca de **1,8 mil milhões de MT** (cerca de **US\$ 65 milhões**), que representa **1.1% do OE** ou **0.4% do PIB** nominal de 2012 (Figura 1).

Houve um **aumento geral de 24% comparado com 2011** (cujo orçamento era de 1,4 mil milhões MT). Este aumento aconteceu sobretudo por recomendação da Comissão do Plano e Orçamento (CPO) da Assembleia da República, em colaboração com o Fórum de Monitoria do Orçamento, a qual previu um **reforço de 316 milhões de MT** “às componentes de assistência social básica.”¹

Este valor **inclui os programas de protecção social** administrados pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS) (1 mil milhão de MT ou cerca de US\$ 37 milhões). **Mas não inclui os Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social** (2,2 mil milhões de MT), os quais acreditamos que apenas uma pequena percentagem corresponde ao Ministério da Mulher e Acção Social e respectivas Direcções Provinciais. Seria importante desagregar esta informação para melhor monitorar a despesa pública ao nível distrital.

FIGURA 1: Distribuição do Orçamento do Sector de Acção Social (+ Programas de Protecção Social do INAS), 2011-2012



Fonte: LOE 2011 e 2012

¹ Parecer nº 12/2011 de 6 de Dezembro de 2011.

INCLUSÃO DOS “SUBSÍDIOS SOCIAIS” NO SECTOR DA ACÇÃO SOCIAL

A tabela sobre a Despesa Total nas Áreas Prioritárias no OE de 2012 mostra um aumento do peso do sector da Acção Social de 1.3% (2011) para 2.3% (2012) das despesas totais. Este aumento se deve a uma mudança da definição do sector, que agora passa a incluir os “subsídios sociais que visam minimizar o elevado custo de vida das populações”.

O total alocado ao subsídio aos preços é significativo (4,448 milhões de MT/US\$ 165 milhões). No entanto, apenas 35% do valor total dos subsídios aos preços (ou cerca de 1,574 milhões de MT/ US\$ 58 milhões) parecem estar incluídos nesta nova definição do Sector da Acção Social (Tabela 2).

TABELA 1: Estimativa da distribuição dos subsídios ao preço e inclusão na nova definição do Sector de Acção Social (em milhares)

SUBSÍDIOS	LOE 2012 (MT)	LOE 2012 (US\$)
Subsídios aos preços (no OE 2012)	4,448	165
Sector Acção Social 2012 (sem subsídios - antiga definição)	1,765	65
Estimativa dos subsídios sociais incluídos no sector	1,576	58
Sector Acção Social (com subsídios)	3,341	124

Fonte: Estimativa baseada no LOE 2012 - (valor em 10³ MT e US\$)

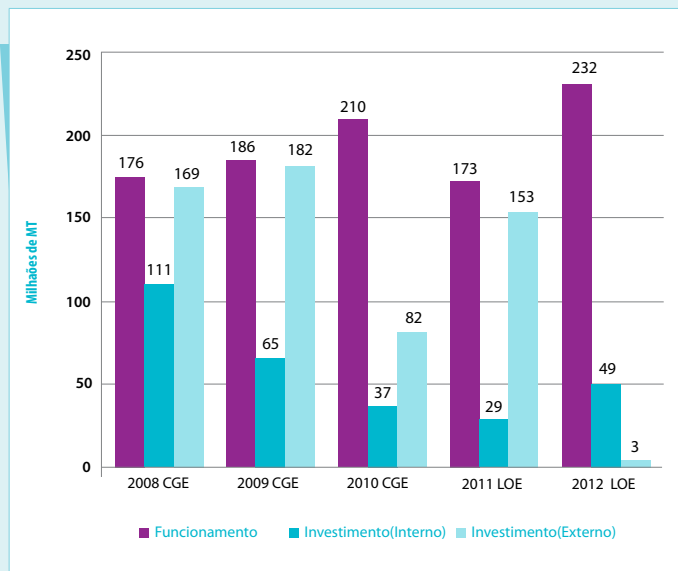
O OE 212 não especifica como os “subsídios aos preços” serão utilizados. Sabe-se somente que estes serão destinados “a manter o pacote de subsídio aos preços introduzidos em 2010, visando garantir a oferta e o acesso aos bens e serviços essenciais à população.” **Mas como estes fundos serão utilizados em prática** (ex. compensações às empresas gasoleiras? Subsídio aos transportados? Manutenção do preços pelos chapas? Subsídio às panificadoras?)

Sabe-se que o governo ainda está longe de operacionalizar alguns destes subsídios (exemplo, o subsídio aos transportadores) e que o subsídio ao combustível é claramente regressivo, deslocando fundos que poderiam ser canalizados para outros programas que já existem e que têm maior capacidade para atingir as camadas mais vulneráveis de forma mais eficaz e eficiente.

TENDÊNCIAS GERAIS

A despesa de *investimento* para o Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS) ao nível central e provincial tem reduzido ao longo dos anos (Figura 2). Em 2012, não há nenhuma informação sobre a *componente externa* de investimento ao nível central do MMAS (apenas ao nível provincial). De qualquer forma, a despesa de investimento (interna e externa) flutua bastante ao longo dos anos, provavelmente por conta da construção do edifício do MMAS em 2008 e 2009.

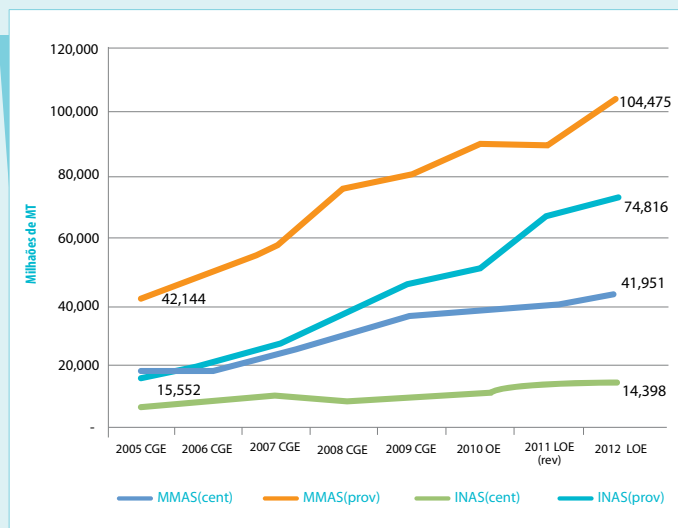
FIGURA 2: Despesa de Funcionamento e Investimento do MMAS (níveis centrais e provinciais), 2008-2012 (em milhares)



Fonte: 2008-10 CGE e LOE 2011-12

Por outro lado, a despesa de *funcionamento* do MMAS aumentou em 31% entre 2008 e 2012 (Figura 2). Este aumento é mais visível ao nível provincial (DP-MAS), principalmente com a *despesa com pessoal* que subiu significativamente desde 2005 (Figura 3), passando de 42 milhões para 104 milhões de MT em 2012. Seria importante entender a razão da tendência de aumento com a despesa com pessoal e uma redução de investimentos no MMAS (central + provincial).

FIGURA 3: Despesa com pessoal MMAS e INAS (níveis centrais e provinciais), 2005-12



Fonte: 2008-9 CGE; 2010 OE e LOE 2011-12

A despesa de *funcionamento* do INAS (nível central) se manteve relativamente constante (Figura 2). Mas a *despesa com pessoal* nas Delegações Provinciais do INAS cresceram desde 2005, provavelmente para responder ao aumento (em número de beneficiários e orçamento) dos programas de protecção social. Sabe-se que o número das Delegações Provinciais do INAS subiu de 19 para 30 nos últimos anos.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL BÁSICA

O novo pacote de **Programas de Segurança Social Básica** a serem implementados pelo INAS e que permitirão a implementação da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) 2010 – 2014 foi aprovado pelo Governo em Setembro de 2011. Os programas recentemente aprovados providenciarão assistência às famílias sem capacidade de, por meios próprios, sair da situação de pobreza.

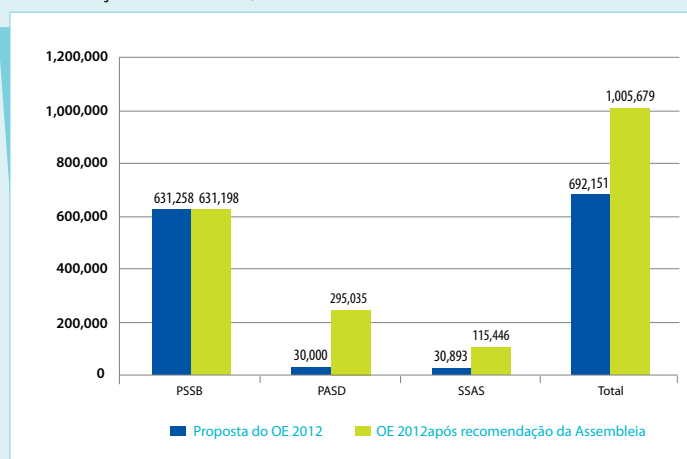
A Estratégia prevê a seguinte reestruturação dos programas de protecção social administrados pelo INAS:

- ▶ **Programa Subsídio Social Básico (PSSB)** – substitui o antigo Programa de Subsídio de Alimento (PSA), direccionando-se para agregados familiares sem membros com capacidade para trabalhar.
- ▶ **Programa Apoio Social Directo (PASD)** – programa de apoio a agregados vulneráveis que enfrentam choques que não conseguem superar por meios próprios. O apoio pode ser pontual ou mais prolongado.
- ▶ **Programa Serviços Sociais de Acção Social (PSSAS)** – programa de financiamento às unidades sociais geridas pelo INAS.
- ▶ **Programa Acção Social Produtiva** - componente de Trabalhos Públicos & Geração de Rendimento. A componente de transferências aos trabalhos públicos será implementada pelos Municípios e Autoridades Distritais, cabendo ao INAS a coordenação e selecção dos beneficiários.

Para 2012, o orçamento dos programas de protecção social (PSSB, PASD e PSSAS) é **1 mil milhão de MT (US\$ 37 milhões)**, que representa **0.6% do OE** ou **0.2% do PIB** nominal de 2012.

O gráfico abaixo mostra a distribuição do reforço de 316 milhões de MT recomendado pela Assembleia da República: 73% do reforço foi alocado ao PASD e 27% ao SSAS. O PSSB (antigo Programa de Subsídio ao Alimento) não recebeu nenhuma alocação adicional.

FIGURA 4: Orçamento dos Programas de Protecção Social antes e depois da recomendação da Assembleia, 2012



Fonte: LOE 2012

De qualquer forma, há ainda um deficit em relação ao “cenário ideal” do novo pacote de Programas de Segurança Social Básica aprovado em Setembro 2011, que propõe um orçamento de 1,6 mil milhões de MT (cerca de US\$ 60 milhões) programas² (Tabela 3). O gap para financiar toda a ENSSB é de 628 milhões de MT (ou US\$ 23 milhões). De notar que, com o reforço recomendado pela Assembleia, as alocações para o programas do SSAS excederam às previsões do “cenário ideal” em mais de 100%.

TABELA 2: Orçamento para a ENSSB em 2012 (cenário ideal, LOE 2012, deficit)

	CENÁRIO IDEAL (MT)	OE 2012 (MT)	DEFICIT (MT)	DEFICIT (US\$)
PSSB	1,287,854	631,258	656,596	24,318
PASD	291,264	259,035	32,229	1,194
SSAS	54,406	115,446	-61,040	-2,261
Total	1,633,524	692,151	627,785	23,251

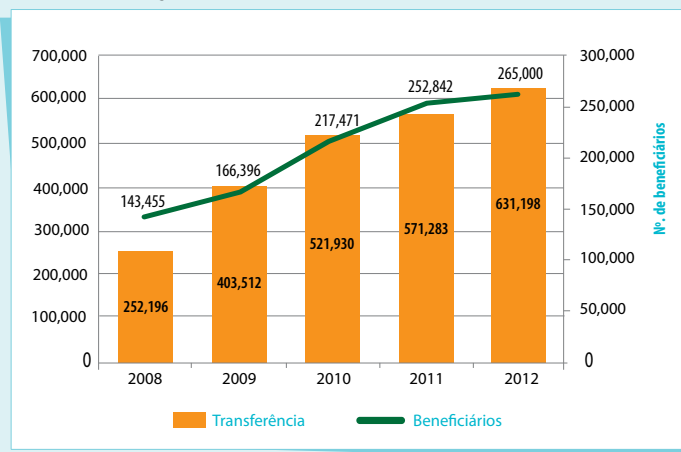
Fonte: ENSS 2010-14; LOE 2011-12 - (valor em 10³ MT e US\$)

PROGRAMA SUBSÍDIO SOCIAL BÁSICO (PSSB)

Com base na informação da LOE 2012 (antes da revisão proposta pela CPO), o PSSB (antigo PSA) engloba cerca de 63% do orçamento dos programas de protecção social administrados pelo INAS, com um total de **631 milhões de MT (US\$ 23 milhões)** em 2012. O aumento corresponde à expansão do número de beneficiários ao longo dos anos (Figura 5).

Este subsídio que se direcciona para famílias sem qualquer membro com capacidade para trabalhar é importante para garantir a satisfação das necessidades básicas dos membros dos agregados familiares, incluindo as crianças que vivem com idosos.

FIGURA 5: Evolução do Orçamento e No. de Beneficiários do Programa Subsídio Social Básico (antigo PSA), 2008-2012



Fonte: 2008-10 CGE e LOE 2011-12; Plano de Actividades de Apoio ao PSA (2008-2011)

² Não foi incluído nesta análise o orçamento planejado aos programas de Acção Social Produtiva, cujos fundos não foram identificados na apreciação da LOE 2012. A falta de fundos para estes programas deve estar associada ao facto de ser um ano piloto para a implementação dos mesmos, e da expectativa de fundos provenientes de parceiros.

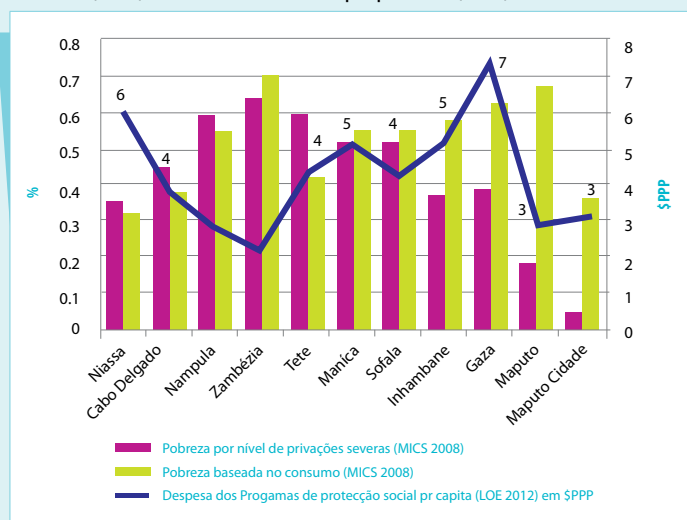
Um dos elementos importantes da ENSSB é a proposta de aumento da **transferência monetária mensal do PSSB de 130 Mts (US\$ 5) para 239 Mts (US\$ 9)** (acrescido de 25% por cada membro adicional). Como o programa não recebeu nenhum fundo adicional significativo em 2012, pensa-se que o aumento do valor da transferência não será materializado. Isto compromete o impacto do programa no combate à pobreza e crescimento económico inclusivo.

De qualquer forma, o programa é direccionado a um número alto de beneficiários (265,000 Agregados Familiares em 2012). Com o aumento do orçamento nos demais programas, o número de beneficiários quase triplicaram, passando de 13,729 para 37,243 (no caso do PASD) e de 2,002 para 7,009 (no caso do SSAS).

DISTRIBUIÇÃO EQUITATIVA DOS PROGRAMAS DE PROTECÇÃO SOCIAL

Quando dividimos o orçamento dos programas de protecção social pelo número de habitantes de cada província, obtemos a despesa provincial per capita. Comparamos estes valores (de acordo com a paridade do poder de compra)³ com a incidência de pobreza no país com base nas medidas baseadas no consumo e por nível de privações severas.

FIGURA 6: Despesa dos Programas de Protecção Social per capita/por província em \$ PPP (2012) e Incidência da Pobreza por província (2008)



Fonte: MICS 2008; IOF 2008; LOE 2012 (convertida em PPP (US\$) Banco Mundial (dado de 2009 foi usado para calcular o PPP de 2011 e 2012);

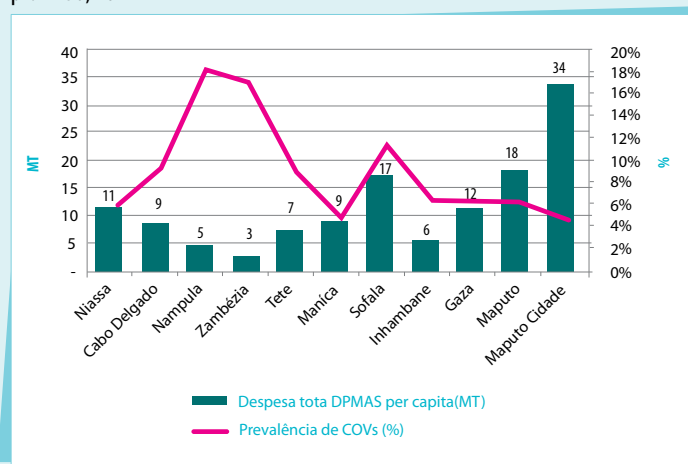
³ Purchasing Power Parity – PPP (World Bank). Para 2011 e 2012, o factor de conversão PPP de 2009.

Percebe-se uma falta de correspondência entre as alocações dos programas e o nível de pobreza nas províncias (a mesma situação foi observada em 2011). A Zambézia, a província mais pobre e mais populosa do país, recebe apenas US\$ 1 por pessoa. Em contraste, Niassa recebe cerca de US\$3 por pessoa embora tenha uma taxa de pobreza menos elevada.⁴

Adicionalmente aos esforços do INAS em melhorar os seus mecanismos de selecção ao nível da comunidade, seria importante assegurar um critério para guiar as alocações dos programas de protecção social a fim de atingir as famílias mais pobres e marginalizadas em primeiro lugar.

Em relação às Direcções Provinciais da Mulher e Acção Social (DPMAS), fez-se uma comparação com a prevalência de crianças órfãs e vulneráveis (COVs) por província. Nota-se uma falta de ligação entre as alocações orçamentais per capita para DPMAS em cada província e a taxa de crianças entre 9 a 17 anos que são órfãs ou vulneráveis devido ao SIDA (Figura 8).

FIGURA 7: Despesa de funcionamento e investimento das Direcções Provinciais da Mulher e Acção Social e Prevalência de Crianças Órfãs e Vulneráveis (COVs) por província, 2012



Fonte: LOE 2012; MICS 2008

Mais de 1/3 das COVs do país residem em Nampula e Zambézia, e estas recebem apenas 5 e 3 MT por pessoa, respectivamente (despesa de funcionamento e investimento das DPMAS). Por outro lado, a situação inversa acontece em Maputo Cidade.

⁴ A análise da despesa per capita é apenas uma abordagem analítica para mostrar a distribuição da despesa e número de habitantes em cada província.

Uma iniciativa da parceria:



Av. 25 de Setembro - Edifício Times Square
Bloco 2, nr 12504 • Maputo, Moçambique
Tel. +258 21 355300
Website: www.fdc.org.mz



Av. do Zimbábwe, nr. 1440
Maputo, Moçambique
Tel. +258 21 481100
Website: www.unicef.org/mozambique

Com o apoio de:

