

Este informe destaca as informações-chave incluídas na Lei do Orçamento do Estado 2013 (LOE), assim como nas Contas Gerais do Estado (CGE) 2006 -2011 e nos Relatórios de Execução Orçamental (REO) 2012 e 2013.



MENSAGENS CHAVE

- ▶ **Tendência:** O orçamento do sector da Acção Social para MMAS, INAS e o MAAC - excluindo os Subsídios Sociais¹ - manteve a tendência crescente apresentada desde 2011. Para 2013 foram programados cerca de 2,5 mil milhões de MT, correspondendo a um aumento de 43%, em termos reais, quando comparado com 2012.
- ▶ **Cobertura dos Programas do INAS:** Se excluirmos os Subsídios Sociais, a evolução positiva na atribuição ao Sector resulta do aumento das alocações para os Programas do INAS. Em 2013 serão cobertos 371 mil Agregados Familiares, contra os 338 mil de 2012 e 287 mil de 2011 (um aumento de cerca de 10%). Apesar deste progresso, estes números ainda só correspondem a cerca de 15% dos Agregados Familiares em situação de pobreza no país.
- ▶ **Valor das transferências:** Em 2013 ocorreu um aumento significativo no valor da transferência do Programa Subsídio Social Básico, o qual passou de 130 MT para 250 MT por mês, como valor de base para um Agregado Familiar de apenas uma pessoa, até um máximo de 500 MT para um Agregado Familiar com 4 pessoas. Este aumento representa um passo importante, tendo consequências directas na qualidade de vida dos beneficiários.
- ▶ **Equidade:** Tendo em conta a distribuição geográfica de indicadores de pobreza e vulnerabilidade, continua a verificar-se uma fraca relação entre esses indicadores e a distribuição dos recursos, podendo constituir um elemento de reforço das desigualdades.
- ▶ **Subsídios sociais:** Em contraste com o aumento do valor atribuído aos Programas do INAS, manteve-se a tendência decrescente nas alocações para os Subsídios Sociais, os quais têm um carácter regressivo. Espera-se, com isso, que possa continuar o reforço das alocações para os Programas do INAS.

1. O QUE É O SECTOR DA ACÇÃO SOCIAL?

Na Lei do Orçamento do Estado (LOE), o Sector da Acção Social compreende:

- ▶ Ministério da Mulher e da Acção Social (MMAS) e suas respectivas Direcções Provinciais;
- ▶ Instituto Nacional de Acção Social (INAS) e suas (30) Delegações;
- ▶ Ministério para os Assuntos dos Antigos Combatentes² (MAAC) e suas Direcções Provinciais;
- ▶ Subsídios Sociais.

No entanto, esta é uma definição incompleta, dado que, a nível distrital tal como o nome indica, os Serviços Distritais

de Saúde e Mulher e Acção Social são um órgão apenas. Assim, estes Serviços Distritais recebem uma alocação conjunta, não se encontrando as despesas desagregadas por sector. Daí que, para obter uma visão mais completa do Sector, não se possam estimar essas despesas pelo simples acréscimo ao total.

2. O SECTOR DA ACÇÃO SOCIAL NO ORÇAMENTO DO ESTADO (OE)

Segundo a classificação orgânica da LOE, o valor global atribuído ao Sector, em 2013, é de 5,5 mil milhões de MT, o que corresponde a 3,13% do OE, em contraste com os 2,05% de 2012. Deste montante, 3,0 mil milhões de MT (54%) foram canalizados para os Subsídios Sociais, e 2,5 mil milhões de MT (46%) para o MMAS, INAS e MAAC.

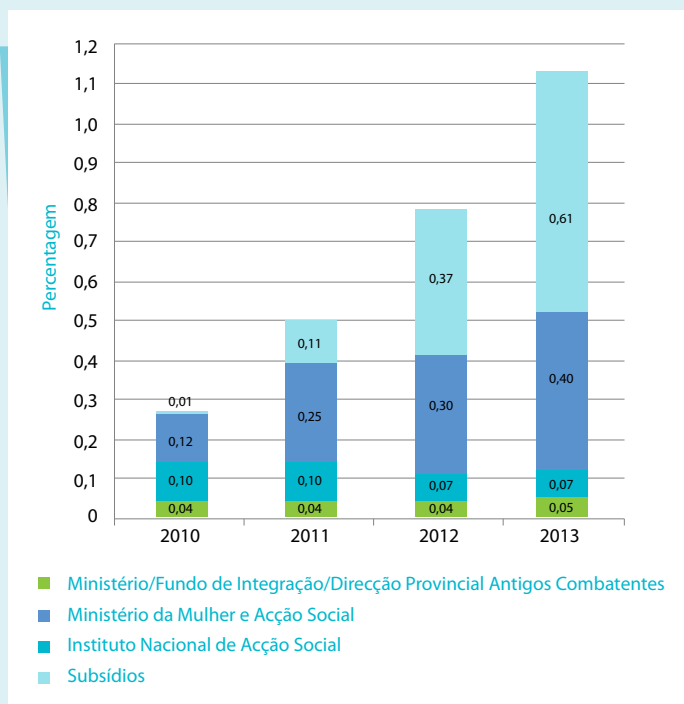
Se excluíssemos os Subsídios na definição do Sector (e olhássemos apenas para o MMAS, INAS e MAAC), verificaríamos que, em termos de peso no OE, o Sector teria passado de

¹ Onde se incluem os subsídios generalizados aos combustíveis e ao pão.

² Segundo o documento "Metodologia para o Cálculo das Despesas Prioritárias", elaborado pela Direcção Nacional do Orçamento (DNO) em Fevereiro de 2013, a despesa consignada ao Ministério para os Assuntos dos Antigos Combatentes deixará de ser incluída no sector "Acção Social", a partir deste momento.

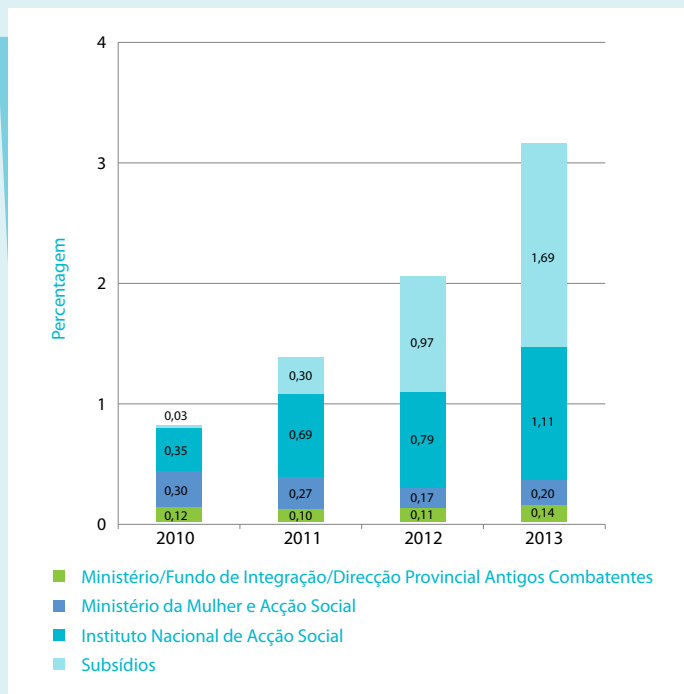
um orçamento que representava 1,07% do OE em 2012, para 1,45% do OE em 2013.

GRÁFICO 1: Fundos Alocados ao Sector da Acção Social em Relação ao PIB



Fonte: CGE 2010, CGE 2011, LOE 2012, LOE 2013

GRÁFICO 2: Fundos Alocados ao Sector da Acção Social em Relação ao OE



Fonte: CGE 2010, CGE 2011, LOE 2012, LOE 2013

Como se pode verificar no Gráfico 1, a evolução tem sido substancial nos últimos quatro anos. O maior aumento tem-se registado nos Subsídios Sociais e nos valores alocados para o INAS (em particular para os Programas), em contraposição com o MMAS e o MAAC. É necessário, contudo, ter em conta que os valores respeitantes aos Programas do INAS só a par-

tir de 2011 começaram a ser contabilizados como despesas, tendo, até então, sido reflectidos na rubrica “Encargos Gerais do Estado”.

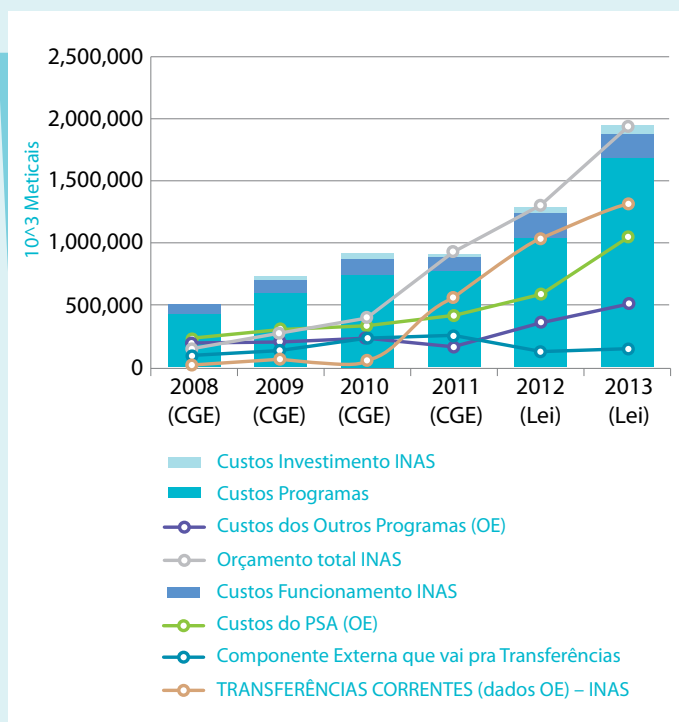
Em termos de peso no OE, o Sector da Acção Social, incluindo os Subsídios Sociais, subiu de 2,05% para 3,13% (representando um acréscimo de 52%).

Dado que MMAS e INAS representam 90% das alocações ao Sector (sem incluir os Subsídios Sociais), e que o Ministério de Assuntos dos Antigos Combatentes representa apenas 10%, as alocações ao MMAS e INAS, em particular aos seus programas, merecem uma análise mais pormenorizada.

2.1 ALOCAÇÕES AO MMAS E INAS

As alocações ao MMAS e INAS subiram, em termos do seu peso relativo no OE, de 0,96% do OE em 2012 para 1,31% em 2013 (representando um acréscimo de 38% em termos reais), como se pode observar no Gráfico 2. Destes 1,31%, a maior porção diz respeito ao INAS (cerca de 1,11%, sendo que o MMAS representa apenas 0,2%).

GRÁFICO 3: Componentes Gastos INAS (valores absolutos)



Fonte: CGE 2008 - 2011, LOE 2012, LOE 2013, NAS 2012

Analisando individualmente cada instituição, verifica-se que, no caso do MMAS, 80% (ou 0,16% do OE) correspondem a despesas de funcionamento— gastos necessários ao normal funcionamento da “máquina” administrativa, como por exemplo gastos com pessoal e com bens e serviços. Apenas 20% (ou 0,04% do OE) correspondem às despesas de investimento, ou seja, aquelas necessárias ao planeamento e execução de obras, aquisição de instalações, equipamentos, etc. Como se pode verificar, a alocação para investimento é extremamente reduzida, e esta tendência tem vindo a intensificar-se nos últimos anos. Mesmo em

2008, aquando da construção do edifício Sede do MMAS, as despesas de investimento da instituição representavam apenas 0,4% do OE. Em 2011, estas já representavam apenas 0,12% do OE. A verba destinada ao funcionamento também tem vindo a ser reduzida, sendo disso exemplo os 0,25% que esta representava do OE em 2008. Esta situação de decréscimo constante das alocações ao MMAS, quer em termos de funcionamento, quer de investimento, mereceria uma análise mais minuciosa, para que se compreendam os motivos de tal tendência.

No caso do INAS, a evolução vai em sentido oposto, com crescimento, quer em termos de funcionamento, quer de investimento. Quanto ao funcionamento, que inclui também o valor dos Programas, o seu peso no OE passou de 0,7% em 2012, para 1% em 2013. No que diz respeito ao investimento, o seu peso actual é de 0,11% do OE, contra 0,09% em 2012 e 0,17% em 2011. Contudo, é difícil analisar esta evolução dado que, como todos os que têm origem externa, os fundos dos doadores para os programas de Segurança Social Básica são classificados como investimento. Assim, com base em informação dos Relatórios do INAS, foi possível desenvolver o gráfico abaixo, no qual se separam os custos dos Programas dos outros custos de funcionamento, e no qual também contabilizam-se os montantes vindos dos doadores para transferências nos Programas.

Conforme verifica-se no Gráfico 3, o valor alocado para investimento é, na realidade, bastante reduzido (correspondendo apenas a 6,21% do total do Orçamento reservado ao INAS em 2013). Se, por um lado, é positivo verificar-se uma subida progressiva no montante alocado aos Programas, e, consequentemente, aos beneficiários, por outro lado, os números diminutos que se destinam ao investimento podem também representar um risco para o sector, pois o desenvolvimento de um sistema de protecção social implica também a necessidade de recursos materiais e equipamentos que permitam uma prestação de serviços eficiente e próxima dos beneficiários.

3. OS PROGRAMAS DO INAS

O Instituto Nacional de Acção Social (INAS) está a implementar os seguintes Programas de Segurança Social Básica (transferência directa dinheiro ou em espécie):

A. PROGRAMA DE SUBSÍDIO SOCIAL BÁSICO (PSSB)

PSSB é o maior, mais antigo e mais difundido programa de transferência social em Moçambique. Ele fornece uma renda mensal permanente a agregados familiares pobres e sem condições de trabalho, como aqueles chefiados por idosos, deficientes ou com doenças crónicas. O benefício é baseado no número de membros do agregado familiar elegíveis, com um máximo de 5.

B. PROGRAMA DE APOIO SOCIAL DIRECTO (PASD)

PASD é um programa de transferência directa que tem como alvo agregados familiares mais vulneráveis sem meios próprios para satisfazer as suas necessidades básicas, como aqueles com membros que estão temporariamente incapacitados para o trabalho. Ele fornece aos agregados familiares pobres chefiados por crianças ou com membros com desnutrição (incluindo HIV+ em tratamento ARV) uma cesta de alimentos temporária e uma transferência em espécie para as famílias afectadas por choques.

C. PROGRAMA ACÇÃO SOCIAL PRODUTIVA (PSAP)

PASP é uma transferência sazonal associada à participação em actividades de trabalhos públicos para agregados familiares em situação de pobreza e vulneráveis, mas com capacidade para o trabalho. Associado a este programa estão actividades que prevêm capacitar o desenvolvimento de actividades que promovem a geração de renda e inclusão socioeconómica destes agregados familiares.

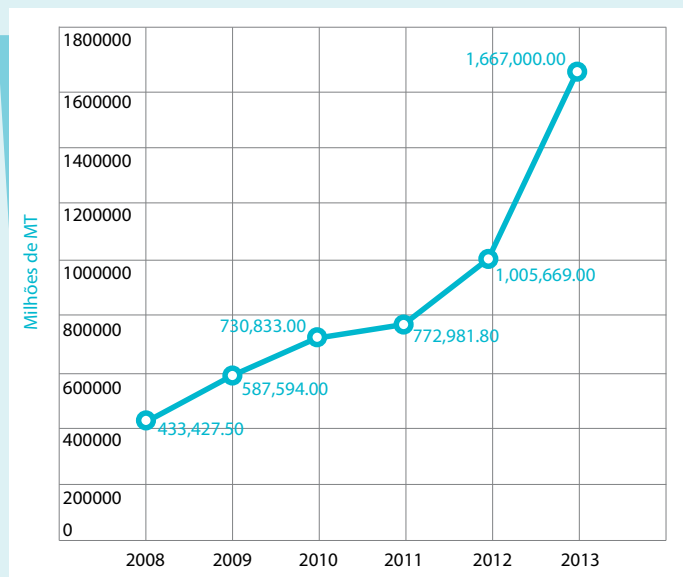
Para além destes, o INAS também implementa **Serviços Sociais da Acção Social (SSAS)**, serviços estes, relacionados à assistência social. Inclui-se aqui, o atendimento institucional a Infância, Centros de Apoio à Velhice, Centros de Trânsito, Centros de Acolhimento à Criança, Centros Abertos e centros de pessoas com deficiência desamparadas. Estes serviços incluem ainda a provisão de orientação e reunificação familiar dos grupos mais vulneráveis desamparados e vivendo em situação de pobreza.

Tal como se verifica pelos Gráficos 4 e 5, as alocações orçamentais aos Programas de Segurança Social Básica, tiveram um crescimento significativo ao longo dos últimos 6 anos, em especial nos últimos 2 anos, tendo o aumento em termos reais (deduzida a inflação) sido de aproximadamente 23% e 60%, respectivamente. Embora este aumento denote, por um lado, um crescimento da economia e um crescimento do orçamento do Governo, ele reflecte, essencialmente, a progressiva importância atribuída ao sector. Para comprovar essa evolução, analisemos a sua relação com o PIB. Assim, se em 2011 os Programas representavam 0,19% do PIB (0,16% em 2008), eles passaram, em 2013, a representar 0,35%, o que demonstra, efectivamente, que a progressão verificada advém da crescente prioridade atribuída aos Programas.

Apesar desta evolução bastante positiva, esse montante ainda está abaixo das referências internacionais. Por exemplo, o Banco Mundial estabelece 1% do PIB destinado a programas de transferências sociais como padrão médio para países em desenvolvimento. Por conseguinte, pode comprovar-se que as alocações são bastante inferiores, mesmo quando comparadas com as metas estabelecidas no Plano Operacional³ da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) 2010-2014. Em relação a 2013, o valor previsto era de 3,4 mil milhões de MT, correspondendo, os cerca de 1,7 mil milhões de MT atribuídos pelo Orçamento, a quase 49% do planificado.

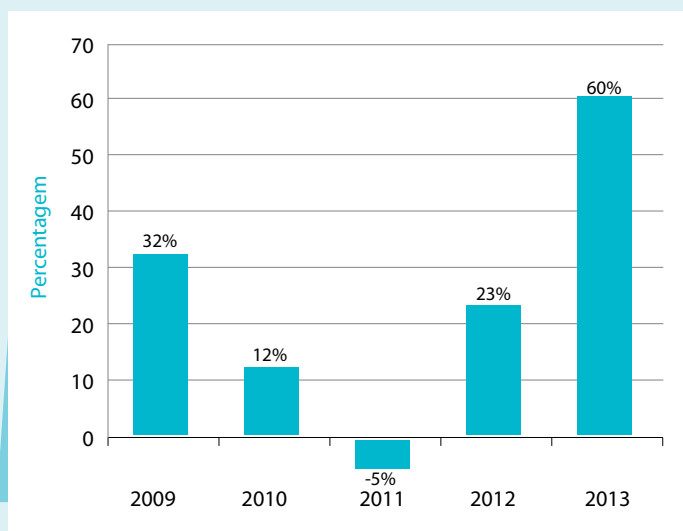
³ "Criação de Programas de Segurança Social Básica no quadro da operacionalização da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica," 2011.

GRÁFICO 4: Alocação Orçamental para Programas do INAS



Fonte: Relatórios do INAS, PES e OE do Sector da Acção Social para 2012 e 2013, e cálculos dos autores

GRÁFICO 5: Variação Orçamental Anual Real para os Programas do INAS



Fonte: Relatórios do INAS, PES e OE do Sector da Acção Social para 2012 e 2013, e cálculos dos autores

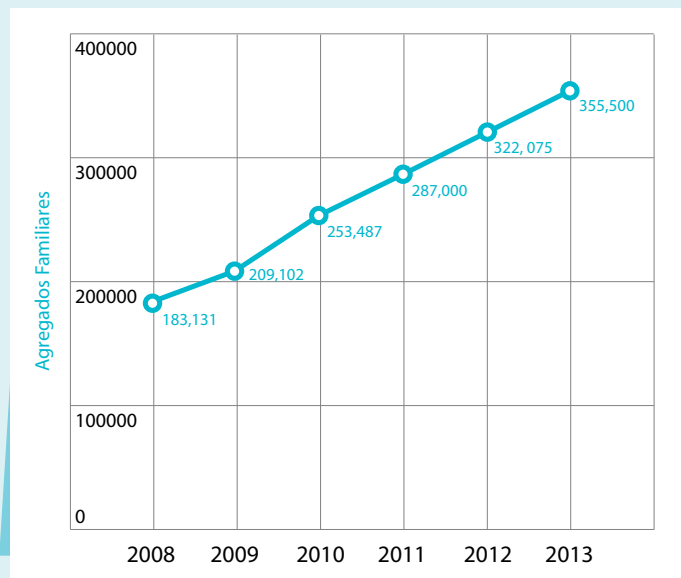
Em termos do PIB, o valor para os Programas passa de 0,26% do PIB em 2012 para 0,35% do PIB em 2013, estando, contudo, ainda abaixo do espaço fiscal que o FMI indicou como potencialmente disponível (entre 0,4% e 0,8% do PIB) e abaixo dos níveis internacionais.

Também no que se refere aos beneficiários, tem-se assistido a uma tendência bastante positiva em termos do número de Agregados Familiares cobertos pelos programas. Nos últimos seis anos, a média anual de crescimento do número de Agregados Familiares beneficiários foi superior a 20%, esperando-se que, em 2013, a meta de 355 mil expresse um aumento de quase 10% em relação a 2012.

Mais uma vez, as metas não atingem os objectivos do Plano Operacional mencionado anteriormente, que eram de 496 mil e 634 mil Agregados Familiares para 2012 e 2013, respectivamente, contra os 315 mil Agregados Familiares atendidos em 2012, e os 355 mil Agregados Familiares orçamentados para 2013. As maio-

res discrepâncias entre metas originais e realização/nova meta registam-se no Programa Acção Social Produtiva (PASP). Estas discrepâncias estão relacionadas não apenas com questões orçamentais, mas também com o atraso existente na fase de desenho e arranque do programa, bem como com as dificuldades em alargar a escala de intervenção operacional, que se deparam nesta fase.

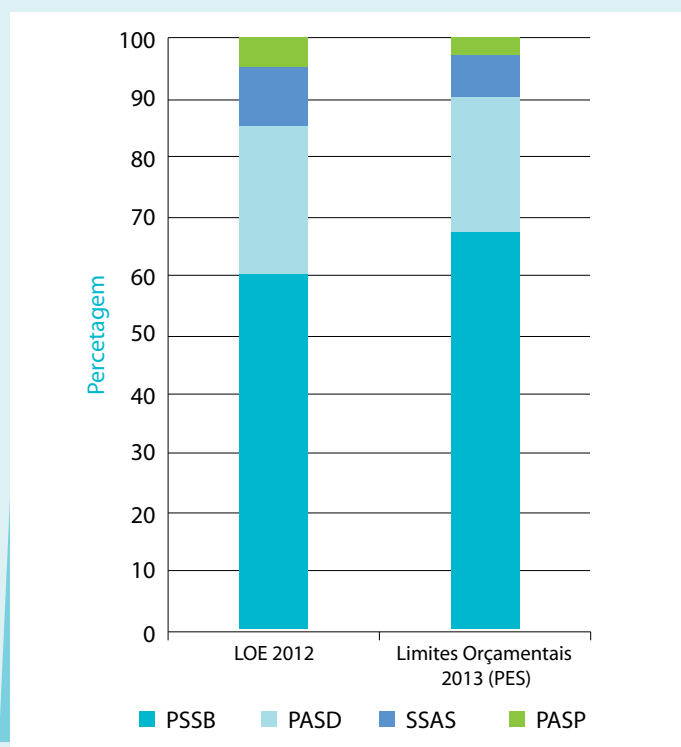
GRÁFICO 6: Cobertura de Agregados Familiares



Fonte: Relatórios do INAS e PES do Sector da Acção Social para 2012 e 2013

Apesar da tendência positiva em termos de crescimento de cobertura dos programas, o número de Agregados Familiares cobertos encontra-se bastante abaixo das necessidades (representando aproximadamente 15% dos Agregados Familiares pobres do país) e das metas aprovadas.

GRÁFICO 7: Composição do Orçamento do INAS por Programas



Fonte: LOE 2012 e LOE 2013

O Gráfico 7 analisa a composição do orçamento distribuído pelos diferentes programas do INAS. Os recursos internos (próprios do Governo) estão na origem de 85% das alocações para os Programas, e os restantes 15% têm origem externa (doadores)⁴. Em 2013, o Programa Subsídio Social Básico recebe 66% do orçamento, enquanto o Programa Apoio Social Directo recebe 25%, os Serviços Sociais de Acção Social 7% e o Programa Acção Social Produtiva 2%.

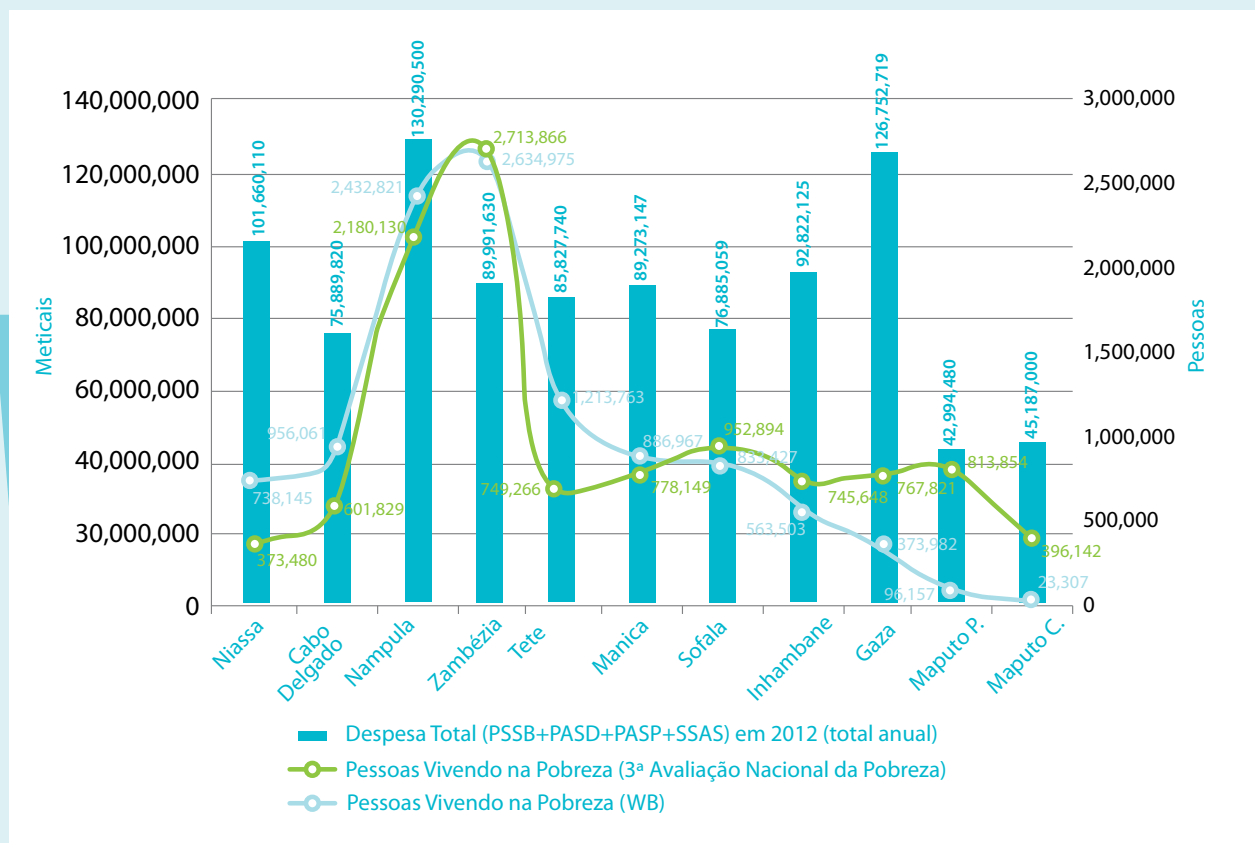
4. DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DO ORÇAMENTO

A alocação total para os programas do INAS não é distribuída de maneira uniforme por todo o país. Analisando a alocação por província, tanto total, quanto per capita na população pobre, que é a população alvo destes programas, constata-se que não existe uma relação directa entre a pobreza, o nível de vulnerabilidade e a distribuição geográfica das alocações orçamentais.

termos totais, quer em termos per capita na população pobre) mas não necessariamente são as que tem o maior número de pessoas vivendo na pobreza, ou maiores incidências de pobreza. Já Zambézia e Nampula, as duas províncias com maior incidência de pobreza recebem algumas das menores alocações por pessoa vivendo na pobreza.

Analisando o Gráfico 8, é possível constatar que Zambézia, a província com o maior número de pessoas vivendo na pobreza, é a quinta em termos de alocação total. O Gráfico 9 mostra que esta província recebe a menor alocação per capita na população pobre (33 MT por pessoa vivendo na pobreza em 2012), enquanto Niassa (272 MT) e Gaza (165 MT) recebem mais recursos, mesmo tendo menos pessoas vivendo na pobreza. Nampula, a província com o segundo maior número de população pobre, e com o maior índice de subnutrição crónica (altura para idade em crianças menores de cinco anos) é a que recebe a maior alocação total (Gráfico 8). No entanto, levando-se em consideração o montante total dividido pelo número de pessoas pobres na província, constata-se que este valor é um dos mais baixos (Gráfico 9). Cruzando os dados de alocação com taxas de subnutrição crónica⁵ confirma-se, mais uma vez, a desigualdade territorial com que são distribuídas as despesas dos programas.

GRÁFICO 8: Alocação Total dos Programas do INAS vs Pessoas Vivendo na Pobreza por Província (2012)



Fonte: INAS 2012 WB 2012, MPD 2010

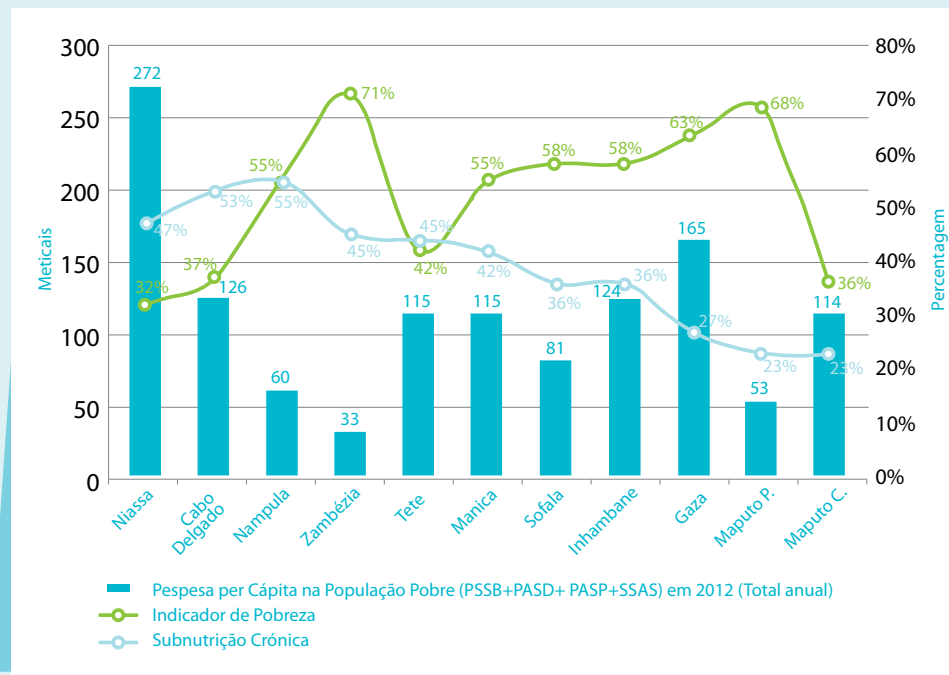
Os Gráficos 8 e 9 ilustram esta constatação. As províncias de Gaza, Niassa e Inhambane recebem mais recursos (quer em

É desejável que a futura e progressiva expansão da cobertura dos programas de Segurança Social geridos pelo INAS seja planificada observando as diferenças intra-nacionais em termos de vulnerabilidade e pobreza, visando aumentar o impacto das suas intervenções na população Moçambicana.

⁴ PSSB: 138 milhões de MT financiados por DFID e a Embaixada do Reino dos Países Baixos; PASD: 162 milhões de MT financiados pelo PMA; e PASP: 70 milhões de MT financiados pelo PMA.

⁵ Inquérito Demográfico de Saúde 2011 (MISAU-INE).

GRÁFICO 9: Alocação per Cápita na População Pobre dos Programas do INAS (2012)



Fonte: Relatório INAS 2012, Censo INE, 3ª Avaliação Nacional da Pobreza, IDS 2011, IOF 2008/9

ça uma distribuição em benefício dos mais desfavorecidos em primeiro lugar, “política de redução da pobreza”.

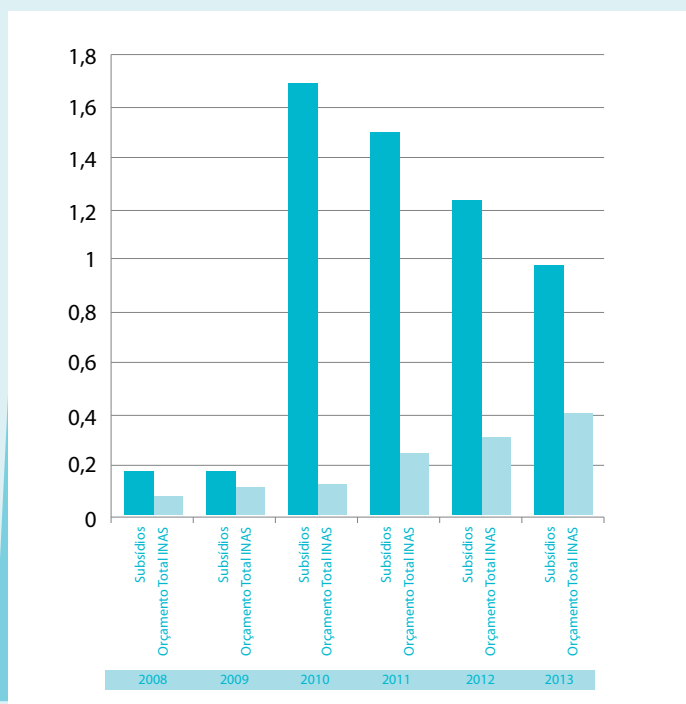
Para além disso, é extremamente complexo monitorar o modo como é gasto o montante classificado como subsídios, dentro do Sector Acção Social, já que estes não são atribuídos directamente a nenhuma instituição, ou organismo do Governo, fazendo parte da rubrica orçamental “Encargos Gerais do Estado”. É possível verificar-se que, nos últimos anos, há uma grande diferença entre o valor alocado aos Subsídios na LOE e o valor realmente concretizado no final do exercício económico. Por exemplo, em 2011 foram previstos, segundo a LOE, 3,0 mil milhões de MT para Subsídios, mas, de acordo com a Conta Geral do Estado (CGE), foram gastos 5,2 mil milhões de MT. Este valor corresponde a quase 80% acima do que havia sido previsto. Em 2012, ocorreu o contrário. Foram previstos 5,2 mil milhões de MT na LOE 2012 e, segundo o último Relatório de Execução Orçamental (REO IV) 2012, só foram efectivados 4,0 mil milhões de MT (75% do previsto).

5. A EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM SUBSÍDIOS SOCIAIS

Segundo a definição da Lei do Orçamento do Estado, os Subsídios Sociais visam minimizar o elevado custo de vida das populações. Contudo, sendo subsídios generalizados, nem sempre há uma garantia de que estes beneficiem, privilegiadamente, os mais pobres. No caso dos subsídios aos combustíveis, por exemplo, vários estudos apontam para o facto de que é a população mais rica e urbana que deles beneficia prioritariamente, fazendo com que tenham um carácter regressivo. As transferências enquadradas pelos programas do INAS, por outro lado, destinam-se aos agregados familiares mais vulneráveis. Assim, torna-se importante olhar para esta rubrica Subsídios Sociais do orçamento e compará-la com as despesas do INAS.

Em 2010, o valor dos Subsídios Sociais foi 12 vezes superior ao orçamento total do INAS. Já no OE para 2013, essa relação baixou significativamente para 2,4 vezes. Embora seja uma tendência positiva, é importante que esta relação se inverta, de forma a garantir que as transferências sociais, no seu conjunto, sejam um contributo para uma política que favore-

GRÁFICO 10: Evolução dos Subsídios (% PIB real)



Fonte: Relatório do INAS 2012, LOE 2013

Uma iniciativa da parceria:



www.fdc.org.mz



www.unicef.org/mozambique

Com o apoio de:

