

2014

Este relatório destaca as informações chave publicadas e disponíveis na Lei do Orçamento do Estado de 2014

Foto: ©UNICEF/Moçambique

Informe Orçamental

Sector da Acção Social em Moçambique



MENSAGENS CHAVE:

- ▶ **Tendência:** O orçamento alocado para o sector da Acção Social – considerando os valores alocados ao Ministério da Mulher e da Acção Social (MMAS) e ao Instituto Nacional de Acção Social (INAS)¹ – excluindo, por tanto, os valores alocados aos Subsídios Sociais² (onde se incluem os subsídios generalizados aos combustíveis e alimentos) - manteve a forte tendência crescente experimentada desde 2010. *Para 2014 foram programados 3.9 mil milhões de Meticals, o que supõe um aumento de 48% em termos reais (descontando o efeito da inflação) comparado a LOE aprovada para 2013.*
- ▶ **Peso do Sector da Acção Social no Orçamento do Estado (OE):** considerando Acção Social sem subsídios sociais, o sector irá dispor de 1.64% dos recursos disponibilizados pelo Estado na LOE 2014, reforçando a tendência positiva mostrada nos últimos anos (em 2012 o “peso” dos valores alocados ao MMAS e INAS representou 0.97% do OE). *Em termos do PIB, os recursos alocados para o MMAS e para o INAS representam 0.74% do PIB previsto atingir para o ano de 2014, peso que triplicou desde o ano 2010, quando foi de 0.23%.*
- ▶ **Cobertura dos Programas do INAS:** Se excluirmos os subsídios sociais, a evolução positiva na alocação ao Sector da Acção Social resulta essencialmente do aumento das alocações orçamentais para os programas de Protecção Social geridos pelo INAS, o que permitiu um aumento do número de agregados familiares cobertos e do montante das transferências para cada beneficiário. *Em 2014 espera-se que o INAS consiga cobrir através dos seus programas 427,384 agregados familiares³, permitindo assim manter a média de crescimento anual, no que refere-se aos agregados familiares cobertos, superior aos 20% experimentada nos últimos 7 anos.* Apesar dos progressos positivos, a meta de beneficiários prevista atingir em 2014 *representaria apenas 15% dos agregados familiares em situação de pobreza⁴ em Moçambique.*
- ▶ **Valor das transferências:** Para o ano de 2014, como ocorreu em 2013, *teve lugar um reajustamento do valor dos escalões do Programa Subsídio Social Básico (PSSB), para fazer face a taxa de inflação e a flutuação de preços dos produtos básicos alimentares, passando de 250 MT em 2013 para 280 MT, como valor de base para um agregado familiar de apenas uma pessoa (em 2012 o valor atribuído era de 130 MT), podendo ir até um máximo de 550 MT para um agregado familiar com 4 dependentes.* O valor do Kit alimentar distribuído através do Programa Apoio Social Directo (PASD) foi igualmente aumentado (de 960 MT em 2013 para 1,200 MT em 2014). Assim, no caso do PSSB, o valor da transferência teria sido incrementado em 12%, superior à taxa de inflação registrada em 2013 (7.5%).
- ▶ **Subsídios Sociais:** Em contraste com o aumento do valor alocado aos programas de Protecção Social do INAS, *manteve-se em 2014 a tendência decrescente nas alocações para os Subsídios Sociais*, os quais têm um carácter menos progressivo do que os primeiros, passando de 4.6 mil milhões de MT programados na LOE 2013⁵ para 2.6 mil milhões de MT em 2014, o que faz com que pela primeira vez desde 2011 o valor alocado aos Programas do INAS seja superior ao valor alocado para os subsídios (em 2011 o valor alocado para os subsídios foi 6 vezes superior ao valor alocado para os Programas do INAS). Paralelamente, *constatou-se que os subsídios destinados a cobrir os déficits das Empresas Públicas são considerados como despesas do sector da Acção Social*, devendo-se advogar pela não inclusão dos mesmos como parte da despesa do sector da Acção Social.
- ▶ **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 através dos programas do INAS*, podendo constituir um elemento de reforço das desigualdades.

1) 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 (MAAC) deixou de ser incluída no sector “Acção Social” a partir daquele momento.

2) Segundo a classificação usada pela Direcção Nacional de Orçamento (DNO), os Subsídios Sociais que “visam minimizar os altos custos de vida que a população enfrenta” são considerados despesa do sector “Acção Social”.

3) Plano Económico e Social (PES) do Instituto Nacional de Acção Social (INAS) para o ano 2014.

4) Considerando os dados de pobreza por distrito (World Bank, 2012).

5) Na revisão da LOE 2013 que teve lugar em Julho de 2013, o valor alocado para Subsídios Sociais desceu para 3,4 mil milhões de MT.



Foto: ©UNICEF/Moçambique

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;
- Subsídios Sociais⁶.

O documento “Metodologia para o cálculo das Despesas Prioritárias”, elaborado pela Direcção Nacional do Orçamento (DNO), clarifica que as alocações atribuídas ao Ministério para os Assuntos dos Antigos Combatentes (MAAC), antes consideradas dentro do sector “Acção Social”, deixam de estar incluídas no sector a partir de 2013, e que a despesa dos Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS) é considerada dentro do Sector da Saúde.

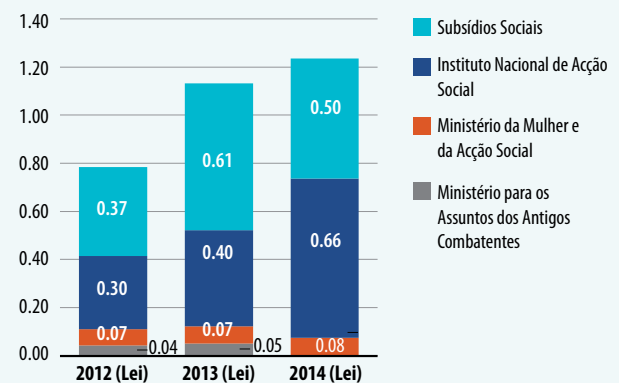
2. O Sector da Acção Social no Orçamento do Estado

Segundo a classificação orgânica apresentada na LOE (incluindo, portanto, os Subsídios Sociais), a alocação total para o sector da Acção Social em 2014 é de 6.5 mil milhões de MT (3.9 canalizados

Excluindo da análise os subsídios sociais, o sector da Acção Social (MMAS e INAS) teria experimentado em 2014 uma variação em termos reais (retirando o efeito da inflação⁷) na ordem de 47.8% sobre valor o alocado na LOE de 2013⁸.

para MMAS e INAS e 2.6 para Subsídios Sociais), o que corresponde a 2.75% do OE, mostrando uma redução em termos do peso do sector no OE quando comparado com os 3.11% que representou em 2013, devido ao decréscimo no montante alocado para Subsídios e o facto de o orçamento atribuído ao MAAC deixar de ser considerado despesa do sector da Acção Social.

GRÁFICO 2 Fundos alocados no Sector Acção Social em relação ao PIB

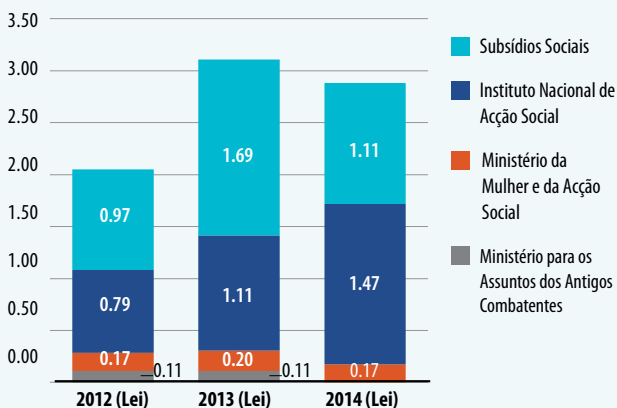


Fonte: LOE 2012-2014

Como pode-se apreciar no gráfico 2, em termos de peso no PIB, a alocação para o sector da Acção Social, considerando a classificação orgânica, continua a crescer, atingindo 1.24% do PIB esperado para o ano 2014.

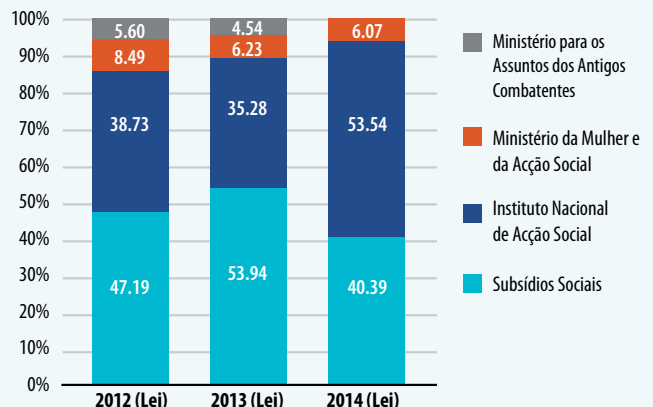
O incremento do peso que os recursos alocados aos programas do INAS tem vindo a ganhar dentro do sector para o ano de 2014 é compensado pela queda na alocação aos denominados subsídios sociais, sendo que a alocação ao MMAS mantém-se mais constante ao longo do tempo, como pode-se extrair do gráfico 3.

GRÁFICO 1 Fundos alocados ao Sector da Acção Social em relação ao Orçamento do Estado



Fonte: LOE 2012-2014

GRÁFICO 3 Distribuição dos fundos no Sector da Acção Social (Classificação Orgânica)



Fonte: LOE 2012-2014

6) Registrados no OE na rubrica Encargos Gerais do Estado (EGE) "E.G.E-SUBSÍDIOS-CENTRAL".

7) A taxa de inflação prevista para o ano de 2013 na LOE foi fixada em 5,6 %, mas na revisão da LOE publicada em Julho 2013 foi atualizada para 7,5%.

8) Considerando o valor alocado antes da revisão da LOE (Julho 2013).

3. Acção Social como Despesa nos Sectores Prioritários

De acordo com o documento “Metodologia para o cálculo das Despesas Prioritárias”, elaborado pela DNO em Fevereiro de 2013, as despesas relacionadas com o Ministério para os Assuntos dos Antigos Combatentes (MAAC) não iriam ser consideradas dentro do Sector “Acção Social” a partir daquele momento. A LOE para 2014 confirma isso. Segundo o “Quadro 11 - Despesas nos Sectores Prioritários”, no Documento de Fundamentação da LOE 2014, o Sector da Acção Social (**6,617.6 Milhões de MT**) inclui, para além de despesas atribuídas ao MMAS e INAS, os Subsídios sociais que “visam minimizar os altos custos de vida que a população enfrenta”.

QUADRO 1 Quadro 11- Despesas nos sectores prioritários

	Lei Rev. 2013	Previsão 2014
	milhões de MT	
Despesa total excl. juros e operações financeiras	174,831.1	210,088.5
Despesa total nos sectores prioritários	117,617.2	134,971.2
Educação	30,732.3	37,940.9
Saúde	15,430.7	19,073.3
Infra-estruturas	32,346.9	31,142.5
Agricultura e Desenvolvimento Rural*	17,412.1	21,964.4
Governança, Segurança e Sistema Judicial	14,631.7	17,543.1
Outros Sectores Prioritários	6,738.5	7,306.9
Acção Social**	5,910.2	6,617.6
Trabalho e Emprego	828.4	689.3

Como percentagem da despesa total excluindo encargos da dívida e operações financeiras

	Lei Rev. 2013	Previsão 2014
Despesa Total nos Sectores Prioritários	67.3%	64.2%
Educação	17.6%	18.1%
Saúde	8.8%	9.1%
Infraestruturas	18.5%	14.8%
Agricultura e Desenvolvimento Rural*	10.0%	10.5%
Governança, Segurança e Sistema Judicial	8.4%	8.4%
Outros Sectores Prioritários	3.9%	3.5%
Acção Social**	3.4%	3.1%
Trabalho e Emprego	0.5%	0.3%

Fonte: Documento de Fundamentação da LOE 2014

* Inclui Fundo de Desenvolvimento Distrital, Infraestruturas Sócio Económicas e Projectos de Desenvolvimento Rural nos sectores da Indústria e Comércio e Ministério da Administração Estatal

**Inclui Subsídios Sociais que visam minimizar o elevado custo de vida das populações

Ao mesmo tempo que a alocação para subsídios decresce a favor da alocação para programas de Protecção Social Básica, considerados um mecanismo de redistribuição da renda muito mais progressivo, deve-se advogar pela não inclusão das alocações destinadas a cobrir os Subsídios às Empresas Públicas dentro do orçamento considerado “Acção Social”.

O montante atribuído a “Subsídios” na LOE 2014 é de 2.671,3 milhões de MT. De acordo com a definição de subsídios para o sector de Acção Social, apenas os subsídios aos preços (combustível, farinha de trigo e transporte) poderiam ser considerados nessa categoria. No entanto, uma análise mais aprofundada mostra que os **Subsídios as Empresas Públicas (900 Milhões de MT)** também são considerados como despesas de Acção Social, como pode-se verificar no Quadro seguinte⁹.

QUADRO 2 Despesa do Sector de Acção Social 2014

	Milhões MT
Orçamento total MMAS	402
Orçamento total INAS	3,542
Subsídios aos Combustíveis	1,155
Subsídios aos Alimentos (Farinha de Trigo) (AMOPÃO)	350
Subsídios ao Transportador (FEMATRO)	266
Subsídios as Empresas Públicas	900
TOTAL	6,617

Fonte: LOE 2014

Este facto cria uma distorção na percepção sobre o tamanho que representa o Sector da Acção Social no Orçamento de Estado, tendo em conta que os subsídios destinados a cobrir os déficits das Empresas Públicas¹⁰ não devem, de acordo com a definição dada pelo Ministério das Finanças, ser considerados como “visando minimizar o elevado custo de vida para a população”.

No Quadro 11 do Documento de Fundamentação da LOE 2014, quadro 1 deste informe, o sector da Acção Social aparece representando 3,1% do Orçamento do Estado (Despesa Total excluindo juros e operações financeiras), mas se retirarmos o valor alocado como subsídios às empresas públicas, o Sector da Acção Social representaria 2,7%.

9) Elaboração própria a partir dos dados contidos nos Mapas Integrantes, Mapas Acompanhantes, e Documento de Fundamentação da LOE 2014.

10) Na Lei do Orçamento do Estado para 2014, as empresas públicas que irão se beneficiar de subsídios para cobrir os seus déficits serão: “Rádio de Moçambique” (370 milhões de MT), “Televisão de Moçambique” (203 milhões de MT), “Transportes Públicos da Beira” (131 milhões de MT), “Hidráulica de Chókwe” (61 milhões de MT), “Regadio do Baixo Limpopo” (58 milhões de MT) e “Empresa de Desenvolvimento de Maputo Sul” (41 milhões de MT), sendo que os 36 milhões de MT restantes não aparecem como sendo destinados a nenhuma empresa pública concreta.

4. Alocações ao MMAS e INAS

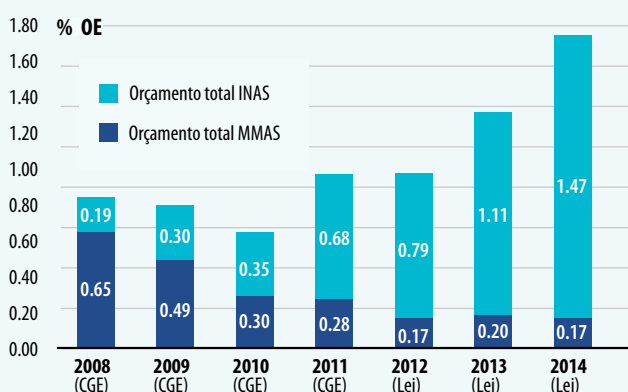
As alocações ao MMAS e INAS aumentaram em termos do seu peso relativo no OE de 1.31% em 2013 para 1,64% em 2014 (representando um aumento de 48% em termos reais).

Destes 1,64%, a alocação programada para o INAS representa 1.47%, sendo que o MMAS representa apenas o restante 0,17%.

No gráfico 4 pode-se verificar a desigual evolução das alocações programadas desde 2008 para o MMAS e INAS. Enquanto o peso dos recursos disponibilizados para o MMAS não deixou de descer ano após ano¹¹ até se estabilizar em torno de 0.2% do OE nos últimos três anos, os recursos programados para o INAS experimentaram um forte crescimento desde 2011, quando os valores referidos aos programas de Protecção Social passaram a ser considerados como despesas do INAS, sendo que anteriormente apareciam refletidos na rubrica "Encargos Gerais do Estado".

Sendo que os recursos alocados ao INAS representam cerca dos 90% do total alocado ao sector da Acção Social (excluindo os subsídios), a composição da despesa do INAS merece uma análise mais pormenorizada.

GRÁFICO 4 Orçamento Alocado para MMAS e INAS



Fonte: CGE 2008-2011, LOE 2012-2014

5. INAS e os Programas de Protecção Social

Foi aprovada a LOE para o ano 2014 com uma alocação orçamental de **2.671,4 milhões de Meticais**¹² destinada directamente a cobrir as despesas relacionadas com os quatro programas de Protecção Social Básica. Assim, o **PSSB**¹³ irá dispor de **1.596,7 milhões de MT** (1,462 milhões com origem interna e 134 milhões externa); o **PASD**¹⁴ de **673,6 milhões de MT**; **268,3 milhões de MT** irão para **PASP**¹⁵ (54,9 milhões com origem interna e 213,3 milhões externa); e **132,8 milhões de MT** para **SSAS**¹⁶.

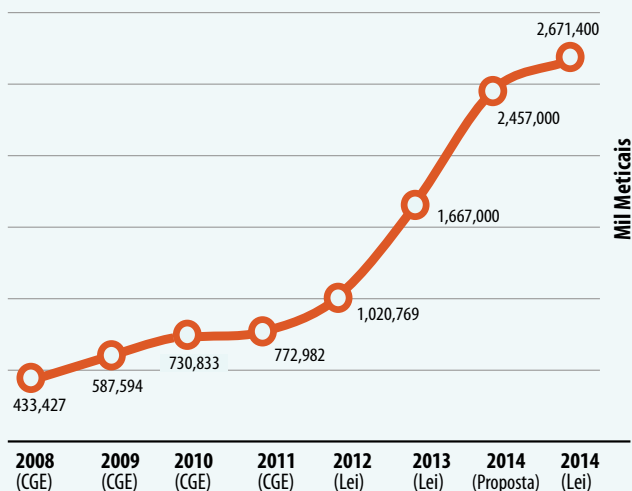
Esta alocação final é resultante da aprovação de um orçamento adicional (**215 milhões de MT**) para a área de Acção Social sobre a proposta inicial de LOE para 2014, apresentada pelo Governo

à Assembleia da República, que contemplava uma alocação de **2.457 milhões de MT** para os Programas. Este orçamento adicional, que representa um acréscimo de **7.98%** sobre a proposta inicial, foi integralmente alocado para o PSSB. De salientar que, pelo **segundo ano consecutivo**, os programas de Protecção Social Básica recebem um **orçamento adicional sobre a proposta inicial** (elaborada em função dos tectos orçamentais definidos pelo Ministério das Finanças) no momento da aprovação da Lei pela Assembleia da República, sendo o único sector que conseguiu ter o seu orçamento revisto sobre a proposta inicial para o ano de 2014.

5.1. TENDÊNCIAS: ALOCAÇÃO AOS PROGRAMAS DE PROTECÇÃO SOCIAL BÁSICA

Confirma-se a continuação da tendência positiva observada nos últimos anos no que diz respeito à alocação aos programas; a LOE de 2014 vem ainda reforçar em maior medida esta tendência, sendo que a dotação orçamental alocada aos programas supõe um incremento de **60.2%** (em termos nominais) sobre a dotação aprovada para o ano 2013. Tendo em conta que a inflação registada em 2013 foi de 7.5%, e a variação em termos reais foi de **52.7%**.

GRÁFICO 5 Alocação Orçamental para Programas do INAS



Fonte: Relatórios do INAS, LOE 2012-2014, CGE 2008-2011, Proposta LOE 2014, Cálculos do autor

O peso que os programas de Protecção Social representam sobre o OE e sobre o PIB mostra igualmente uma tendência claramente positiva, reforçada nos últimos dois anos, como pode-se verificar no gráfico #6, chegando em 2014 a representar **1,11%** do envelope total de recursos do Estado e **0,50%** do PIB previsto para atingir em 2014. Este aumento em termos relativos denota por um lado um crescimento da própria economia e o correspondente crescimento do envelope de recursos disponibilizados no OE, mas expressa essencialmente a importância crescente outorgada ao sector.

11) Referir que as alocações consignadas ao MMAS nos anos de 2008 e 2009 estavam influenciadas pelos custos de construção do novo edifício-sede do Ministério.

12) Esta informação aparece corretamente reflectida tanto no documento "Orçamento Cidadão", disponibilizado pelo Ministério das Finanças, como no documento de Fundamentação da própria LOE 2014, donde é manifesta a atenção que a área merece, sendo que uma das 45 páginas que contém é dedicada aos Programas do INAS.

13) Programa Subsídio Social Básico.

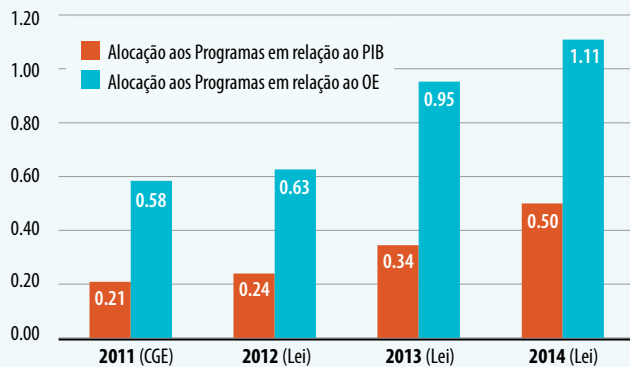
14) Programa Apoio Social Directo.

15) Programa Acção Social Produtiva.

16) Serviços Sociais de Acção Social.

Em termos do PIB, o valor para os Programas passaria de 0.34% do PIB em 2013 para 0.50% do PIB em 2014, estando, contudo, ainda abaixo do espaço fiscal que o Fundo Monetário Internacional (FMI) indicou como potencialmente disponível em Moçambique para ser destinado a programas de protecção social (até 0.8% do PIB¹⁸) e abaixo dos níveis internacionais.

GRÁFICO 6 Evolução do orçamento alocado aos Programas do INAS

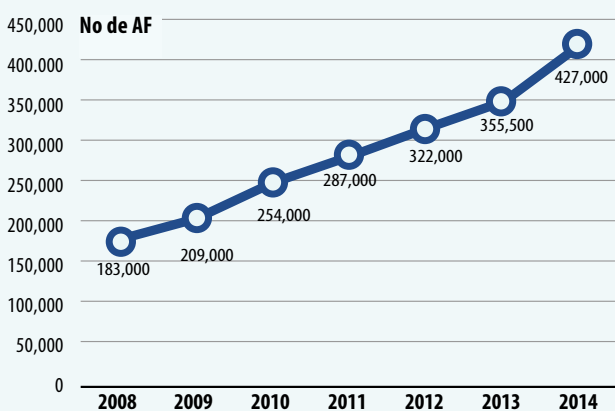


Fonte: CGE 2011, LOE 2012-2014

Apesar desta evolução extremamente positiva, o valor alocado para programas de Protecção Social Básica encontra-se ainda abaixo das referências internacionais. Por exemplo, o Banco Mundial estabelece o valor de **1.1% do PIB¹⁷ dedicado a programas de transferências sociais**, como média para países em desenvolvimento, enquanto que Moçambique, **apenas conseguiu chegar aos 0.5% do PIB**.

Esta tendência positiva das alocações consignadas aos programas de Protecção Social Básica possibilitou o incremento exponencial do número de beneficiários atingidos, com uma média de crescimento anual superior aos 20% nos últimos sete anos, como pode se apreciar no gráfico 7, assim como do valor das transferências¹⁹.

GRÁFICO 7 AF beneficiários cobertos pelos Programas do INAS



Fonte: Relatórios do INAS, LOE 2014

17) Grosh et al., 2008.

18) Vide "Memorandum of Economic and Financial Policies in IMF, 2013".

19) Para o ano de 2014, como ocorreu em 2013, teve lugar um reajustamento do valor dos escalões do Programa Subsídio Social Básico (PSSB), para fazer face a taxa de inflação e a flutuação de preços dos produtos básicos alimentares, passando de 250 MT para 280 MT, como valor de base para um agregado familiar de apenas uma pessoa (em 2012 o valor atribuído era de 130 MT), podendo ir até um máximo de 550 MT para um agregado familiar com 4 dependentes. O valor do Kit alimentar distribuído através do Programa Apoio Social Directo (PASD) foi igualmente aumentado (de 960 MT em 2013 para 1,200 MT em 2014).



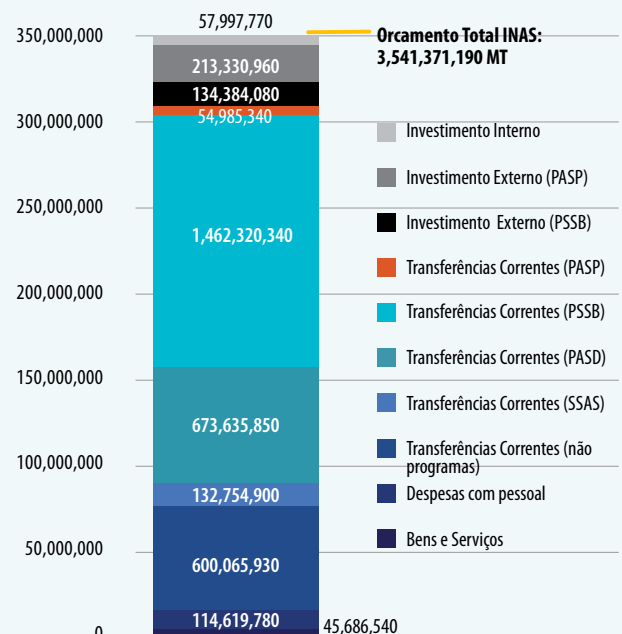
Foto: ©UNICEF/Mocambique

Apesar da tendência positiva em termos de crescimento da cobertura dos programas, o número de Agregados Familiares cobertos encontra-se bastante abaixo das necessidades (atingindo aproximadamente 15% dos Agregados Familiares estimados pobres no país) e das metas aprovadas na ENSSB.

5.2. COMPONENTES DA DESPESA DO INAS

A LOE aprovada para o ano de 2014 foi disponibilizada pela Direção Nacional de Orçamento (DNO) incluindo os "Acompanhantes da Lei", mapas adicionais que contem valiosa informação, permitindo aprofundar a análise das diferentes componentes da despesa do INAS, resumida no seguinte gráfico.

GRÁFICO 8 Despesa do INAS (MT) por Componentes



Fonte: LOE 2014



Apenas o 10% dos recursos do INAS para o ano 2014 tem origem externa, confirmando a tendência decrescente que se vem observando desde o ano 2011, quando a componente externa representou 21,6% do total alocado ao INAS.

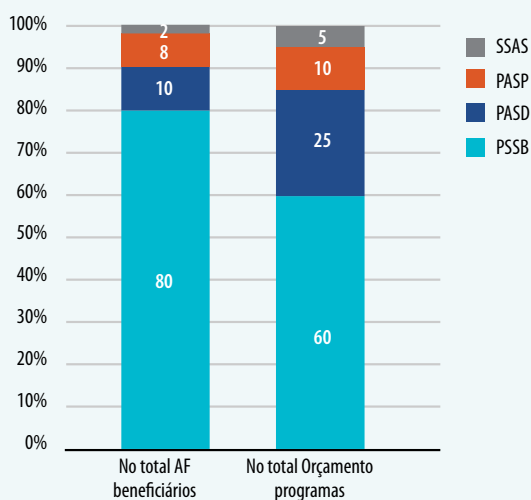
As despesas de **funcionamento** (transferências correntes para programas, bens e serviços, despesas com pessoal) incluem todos os recursos com origem doméstica, enquanto que todos os fundos com origem externa, mesmo sendo destinados aos programas, são registados no OE como **investimento externo**, seja ao nível provincial ou central.

Dos 347,7 milhões de MT de recursos externos, **134,3 milhões de MT** são destinados ao PSSB (investimento externo, nível provincial), recursos provenientes da Embaixada do Reino dos Países Baixos e do DFID, e **213,3 milhões de MT** para o **PASP** (83,8 assinalados na LOE 2014 como investimento externo ao nível central e 129,4 ao nível provincial²¹), como pode-se ver no gráfico 8.

Como pode-se extrair do gráfico anterior (8), o **PSSB** continua a ser o maior programa do INAS em termos de recursos disponibilizados, totalizando aproximadamente **60%** dos recursos alocados para os programas de protecção social do INAS, seguido do **PASD** (25%), **PASP** (10%) e **SSAS** (5%).

Em termos de número de agregados familiares cobertos por cada programa, o **PSSB** (com o 60% dos recursos alocados para programas) irá cobrir o **80%** do total de beneficiários previstos para atingir em 2014, seguido do **PASD (10%)**, **PASP (8%)** e **SSAS (2%)**, como pode-se apreciar no gráfico 9.

GRÁFICO 9

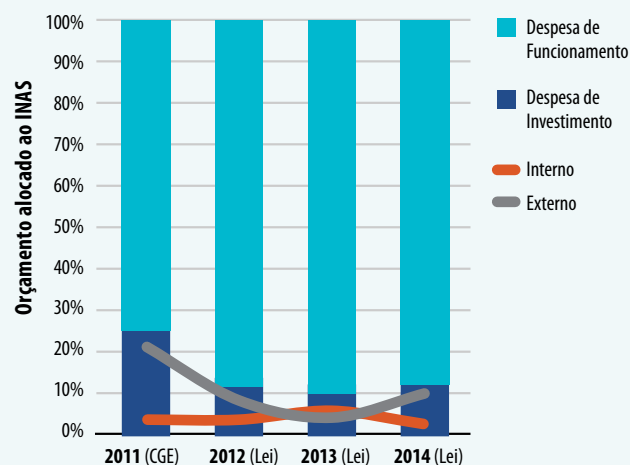


Fonte: LOE 2014

5.3. RECURSOS INTERNOS VS EXTERNOS

Do envelope de recursos dos quais irá dispor o INAS em 2014 (3,541 milhões MT), apenas **10%** (347,7 milhões MT) provem de recursos externos, o que representa um ligeiro aumento²⁰ respeito ao **8,7%** do ano 2013, mas confirma a tendência decrescente que se vem observando desde o ano 2011, quando a componente externa representou **21,6%** do total alocado ao INAS.

GRÁFICO 10 Orçamento alocado ao INAS



Fonte: CGE 2011, LOE 2012-2014

5.4 DESPESAS COM PESSOAL & BENS E SERVIÇOS

Analisando o gráfico 11, pode-se concluir que os recursos alocados ao INAS para “Despesas com Pessoal” e para “Bens e Serviços” (custos recorrentes de funcionamento) mantêm-se para 2014 muito baixos.

Apenas 4,04% do orçamento total do INAS para o ano 2014 (114,6 milhões de MT) são alocados para cobrir as despesas relacionadas com salários. A quantidade de recursos alocados para programas está crescendo ano após ano, havendo uma necessidade de aumentar a capacidade de gestão. Não obstante, **a parcela dedicada aos salários foi reduzida de 20% em 2009 para 4,04% em 2014.**

20) Relacionado com os desembolsos previstos em função do empréstimo assinado com o Banco Mundial em 2013.

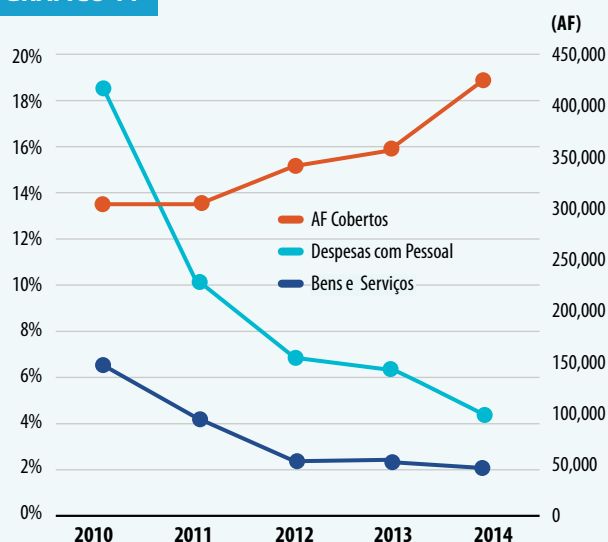
21) Constatou-se um erro na inclusão dos fundos alocados ao **PASP** como **despesa de investimento de origem externa ao nível provincial** (129,4 milhões de MT) nos mapas integrantes da LOE 2014, sendo que aquele valor não foi tido em conta e, portanto, só refletem-se os fundos alocados ao PSSB. Foi possível extrair esta informação em detalhe nos mapas acompanhantes da Lei.

Segundo o PES do INAS para 2014, está prevista a admissão de 165 novos funcionários (6 à nível central e 159 à nível das delegações), o que representa um ligeiro decréscimo face aos 171 admitidos em 2013.

Da mesma forma, o orçamento atribuído para “Bens e Serviços” (despesas correntes para cobrir os custos relacionados com o transporte, manutenção de veículos, etc.) representa escassos **1,93% do orçamento total INAS**, sofrendo duma redução constante ano após ano (em 2009 esta linha orçamental teve uma alocação de 10,8% do total destinado ao INAS). Isso pode-se traduzir em sérios constrangimentos no nível do terreno (delegações do INAS), resultando numa baixa capacidade de desempenho e prestação de serviços à população mais vulnerável.

O aumento positivo e constante dos beneficiários abrangidos pelos programas do INAS experimentado nos últimos anos deveria ser acompanhado por aumentos nas dotações orçamentais para as despesas com recursos humanos e para as despesas correntes no INAS, visando manter a capacidade necessária.

GRÁFICO 11



Fonte: CGE 2010-2011, LOE 2012-2014

5.5. ORÇAMENTO PARA 2014 E A ENSSB

Se compararmos as metas orçamentais estabelecidas no Plano Operacional²² da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) 2010-2014 é possível verificar que as alocações são bastante inferiores ao previsto em 2010, quando a ENSSB foi aprovada. Assim, o referido documento sublinha que “O objectivo definido na ENSSB é de garantir que **até 2014 se consiga uma alocação de fundos a estes programas equivalentes a 2,18% do Orçamento de Estado (OE)**”, mas como já foi referido, só se conseguiu chegar até **1.11%** do OE em 2014, valor inferior a metade do previsto.

Os recursos alocados ao INAS para “Despesas com Pessoal” e para “Bens e Serviços” mantêm-se para 2014 muito baixos, colocando em risco a capacidade de implementação dos programas do INAS.

5.6. ANÁLISE GEOGRÁFICA

Apesar de ter tido lugar um trabalho interno no INAS, principalmente através da introdução de critérios objetivos na definição das metas de beneficiários por delegação, no sentido de tentar amortecer as diferenças constatadas no que se refere à desigual distribuição geográfica dos recursos alocados aos quatro diferentes programas de Protecção Social (PSSB, PASD, PASP, SSAS), usando indicadores demográficos e de pobreza, podem-se ainda apreciar as diferenças existentes a nível provincial em relação à alocação per capita dos mesmos (tendo em conta a população estimada pobre²³) prevista na LOE 2014.

Assim, as províncias de Zambézia, Nampula, Sofala e Maputo Província irão receber, através dos diferentes (4) programas de Protecção Social Básica geridos pelo INAS no ano de 2014, uma alocação *per capita*, considerando a população estimada pobre, inferior à média nacional, que será de **232 MT** (7.4 USD) por pessoa vivendo na pobreza.

No gráfico a seguir (12) pode-se analisar por delegação²⁴ a existência desta desigual distribuição geográfica dos recursos alocados aos diferentes programas de Protecção Social Básica, tendo em conta a alocação per capita na população pobre.²⁵

QUADRO 3 Alocação da Despesa do INAS por Província e por habitante

Província	Alocação (MT) segundo LOE 2014*	População pobre (Indivíduos)**	Alocação per capita (MT) na população pobre
Maputo Cidade	102,294,410	396,142	258
Maputo Província	93,383,430	813,854	115
Gaza	293,017,710	767,821	381
Inhambane	198,086,150	745,648	265
Manica	228,498,920	778,149	293
Sofala	213,952,490	952,849	224
Tete	239,651,410	749,266	319
Zambézia	337,726,390	2,713,866	124
Nampula	421,202,750	2,180,130	193
Niassa	230,290,720	373,480	616
Cabo Delgado	216,520,870	601,829	359
TOTAL	2,574,625,250	11,073,034	232 (Média Nacional)

Fonte: LOE 2014, PES 2014, MPD 2010

*PSSB+PASD+ PASP+SSAS

** Índice de Incidência da Pobreza, MPD

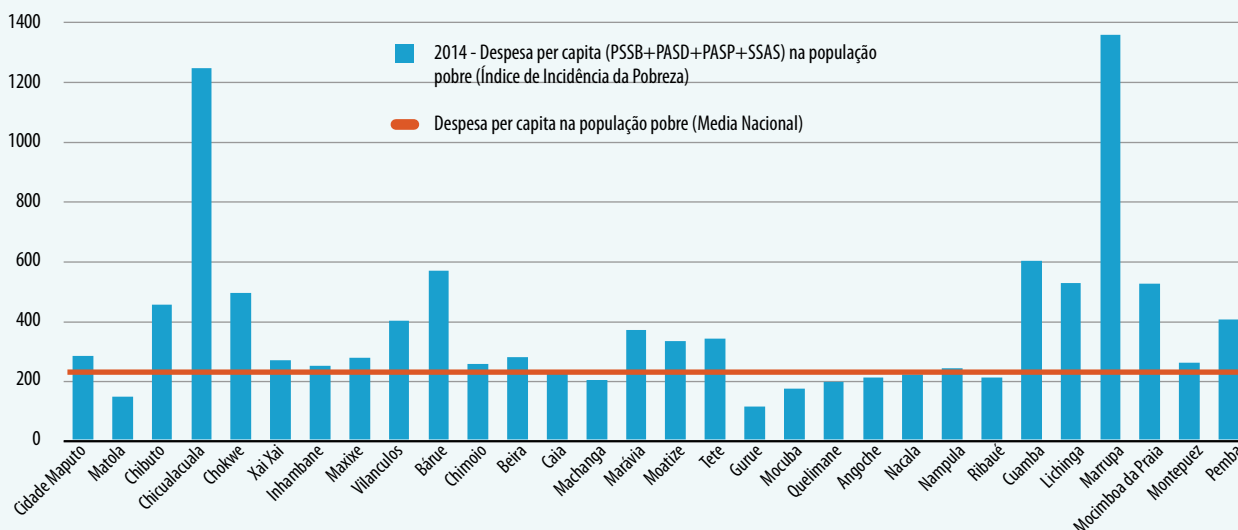
22) “Criação de Programas de Segurança Social Básica no quadro da operacionalização da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica,” 2011.

23) Considerando o Índice de Incidência da Pobreza (Terceira Avaliação Nacional da Pobreza, Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), 2010).

24) Os cálculos foram realizados considerando os dados demográficos referentes aos distritos que compõem cada uma das 30 delegações do INAS (p.e., a Delegação de Mocimboa da Praia inclui os distritos de Palma, Muidumbe, Nangade e Mueda). Vide “Distribuição da área de jurisdição/Distritos por Delegação”, INAS.

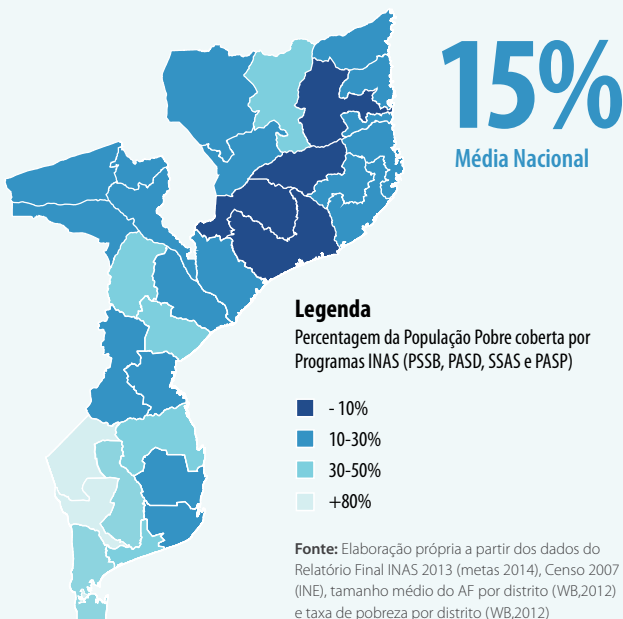
25) Considerando o Índice de Incidência da Pobreza (Terceira Avaliação Nacional da Pobreza, Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), 2010).

GRÁFICO 12 Alocação per capita na população pobre por Delegação do INAS, 2014



Fonte: LOE 2014, PES do INAS 2014, Censo 2007 (INE), Terceira Avaliação Nacional da Pobreza (MPD, 2010).

MAPA 1 Estimativa da População Pobre coberta por Programas do INAS 2014



Seria desejável que a futura e progressiva expansão da cobertura dos diferentes programas de Protecção Social geridos pelo INAS fosse planificada observando estas e outras diferenças sub-nacionais, de modo a aumentar o impacto nos segmentos mais pobres.

Assim, para todo o ano de 2014, a Delegação de Chicualacuala, por exemplo, iria dispor de uma quantidade de fundos para cobrir as despesas com os diferentes programas que equivaleria a quase **1,273 MT** por cada um dos habitantes considerados pobres que moram nos distritos cobertos por aquela delegação do INAS. Enquanto que, no outro extremo, a delegação de Gurúe, na Zambézia, iria realizar uma despesa equivalente a **79 MT** per capita, apesar de contar com mais de um milhão de pessoas estimadas como pobres.

No Mapa seguinte (1) pode-se apreciar a mesma realidade numa outra perspectiva, identificando a desigual taxa de cobertura da população pobre²⁶ por Delegação, que varia entre os 80% dos agregados familiares pobres que se beneficiam de algum dos programas geridos pelo INAS nas delegações de Chokwè ou Maputo Cidade e os menos de 10% que apresentam, entre outras, as delegações de Ribaue ou Mocuba.

Acrónimos

AF	Agregado Familiar
CGE	Conta Geral do Estado
DFID	Department for International Development UK
DNO	Direcção Nacional do Orçamento
FMI	Fundo Monetário Internacional

INAS	Instituto Nacional de Acção Social
INE	Instituto Nacional de Estatística
LOE	Lei do Orçamento do Estado
MMAC	Ministério para os Assentos dos Antigos Combatentes
MMAS	Ministério da Mulher e da Acção Social
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
MT	Metical
OE	Orçamento do Estado

PASD	Programa Acção Social Directa
PASP	Programa Acção Social Produtiva
PES	Plano Económico e Social
PIB	Produto Interno Bruto
PSSB	Programa Subsídio Social Básico
SS	Subsídios Sociais
SSAS	Serviços Sociais de Acção Social
WB	World Bank

26) Considerando os dados de pobreza por distrito (World Bank, 2012).