



CRIANDO ESPAÇO FISCAL PARA UM PISO DE PROTECÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE

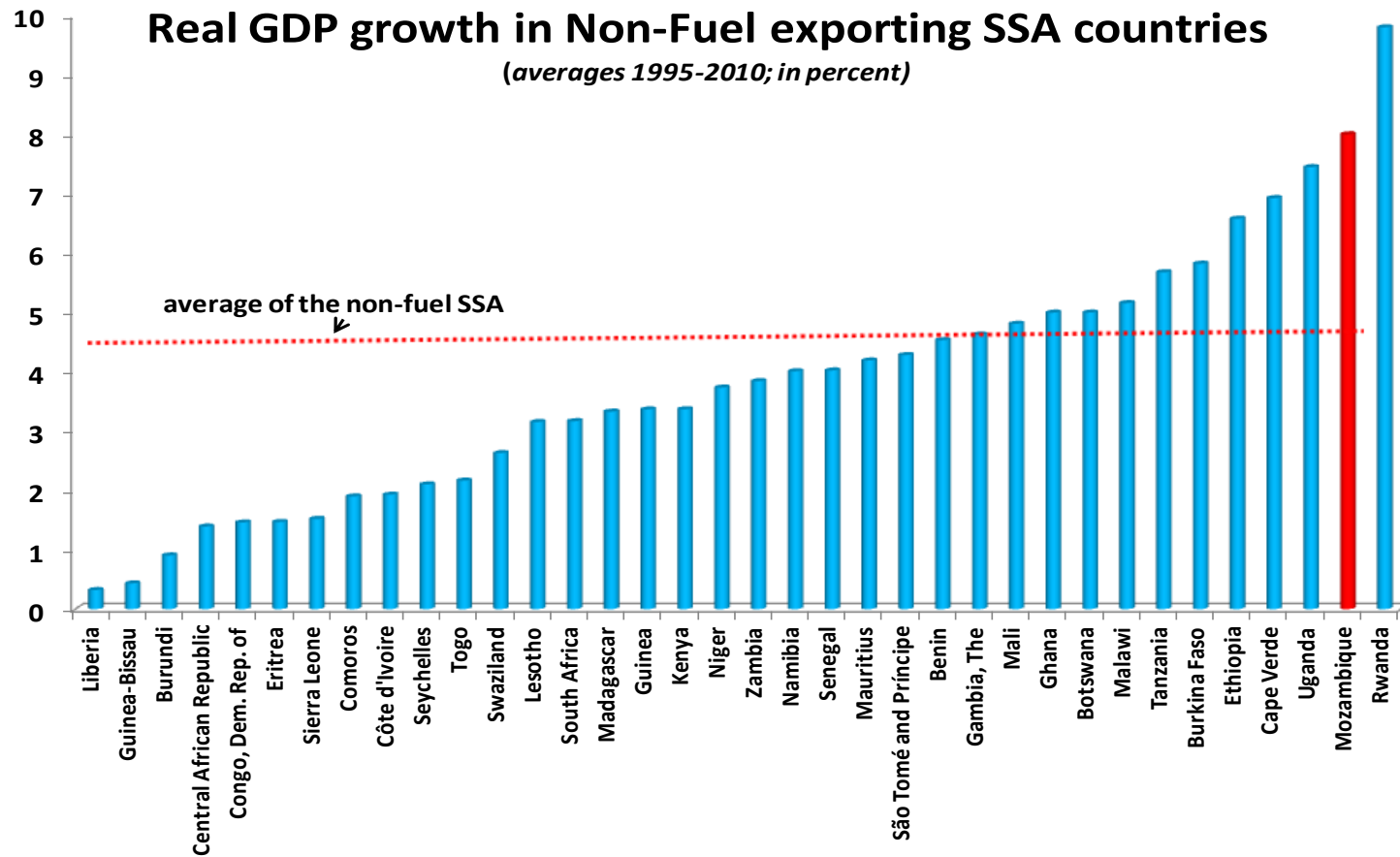
Uma Cooperação-Piloto entre FMI, Banco Mundial, OIT e UNICEF

Victor Lledó, Representante do Fundo Monetário Internacional para Moçambique
Conferencia Internacional sobre a Protecção Social,
Maputo, 20 de Junho de 2012

Estrutura

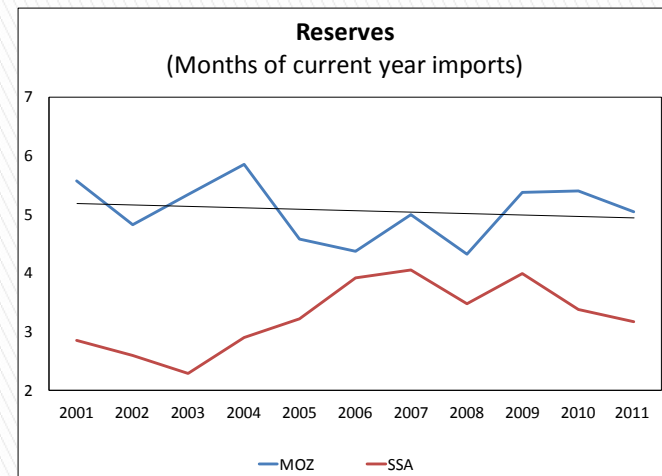
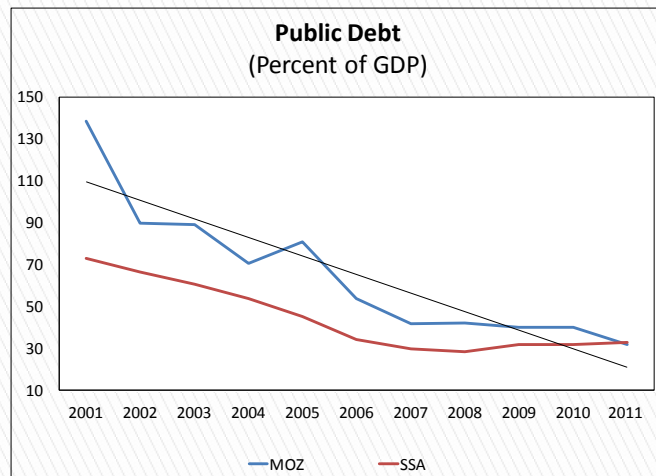
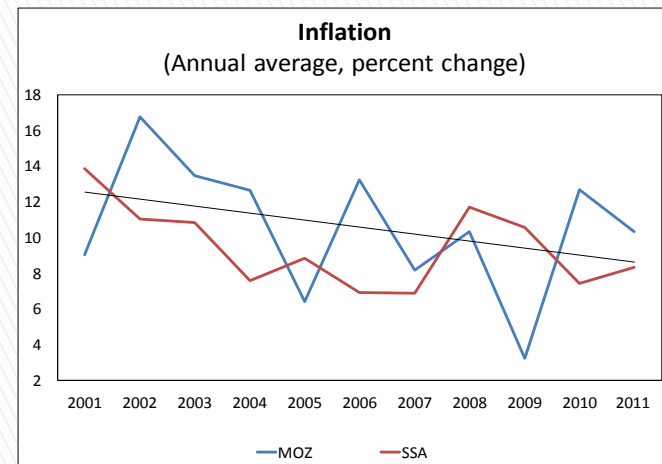
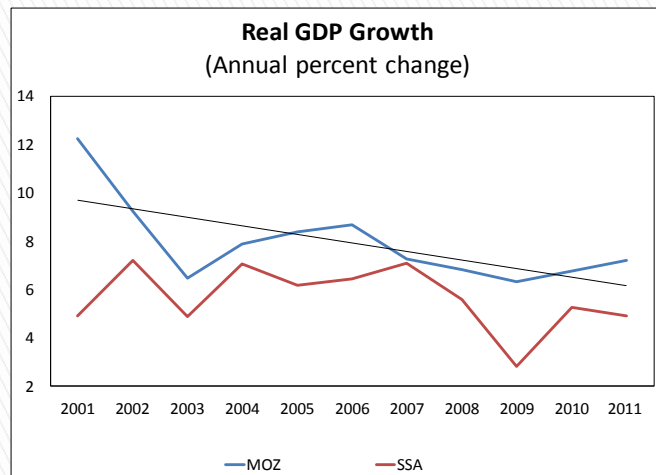
- Proteção Social e Crescimento Inclusivo em Moçambique;
- Proteção Social em Moçambique : Avanços Recentes;
- Proteção Social em Moçambique: Definindo um Piso;
- Proteção Social em Moçambique: Analisando o Espaço Fiscal;
- Proteção Social em Moçambique: Desafios
- Proteção Social em Moçambique: Lições

Moçambique: Uma das Economias de Crescimento mais Rápido na África Subsariana



Moçambique: Um Sólido Historial de Estabilidade Macroeconómica

- Comparado com os seus pares, os seus indicadores macroeconómicos são sólidos e continuam a melhorar.
- Moçambique tem um programa não-financeiro com o FMI (PSI, 2010-13).



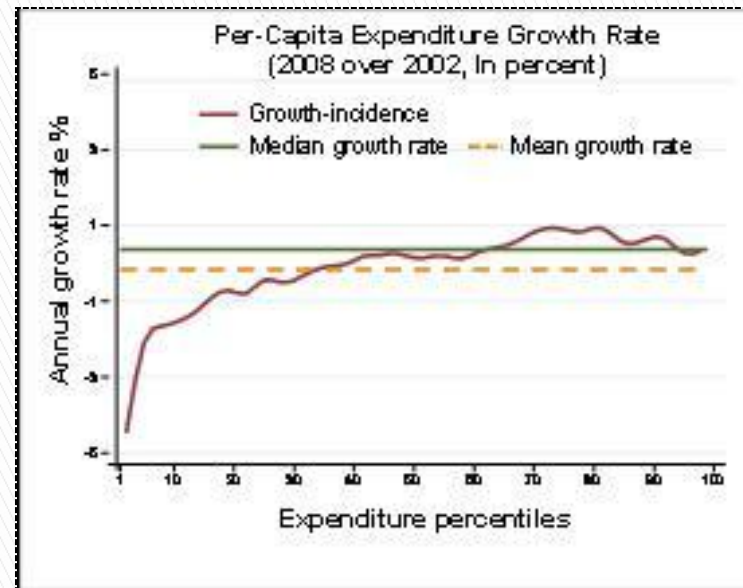
Moçambique: Redução da Pobreza não Proporcional ao Crescimento Económico

- Os níveis de pobreza ficaram estagnados entre 2002/03 e 2008/09, em cerca de 55 por cento.
- O crescimento económico tem sido menos pró-pobres do que noutras economias de sucesso.
- O crescimento económico tem sido menos pró-pobres em anos recentes.
- Segmentos mais pobres da população não se têm beneficiado do crescimento económico.
- Manifestações em áreas urbanas aconteceram em 2008 e 2010.

Elasticity of Mozambique's national poverty line headcount poverty rate with respect to growth in real GDP per capita



The growth incidence curve shows that growth has been non-pro poor over the last decade



Crescimento Inclusivo e Protecção Social : A necessidade de um piso para Moçambique

MUNDO

- Perspectiva dos ODM's
- Papel positivo durante a crise
 - Mitigaram o impacto da crise global no seio da população vulnerável
 - Serviram como estabilizador macroeconómico
- Reconhecimento institucional
 - Uma das nove iniciativas conjunta da ONU fazer face aos efeitos da crise económica (2009); envolve 17 agências da ONU, o FMI e o Banco Mundial
 - Cooperação FMI-OIT lançada na Conferência de Oslo em Setembro de 2010 e endossada pelo G-20



Protecção social pode contribuir para o desenvolvimento humano (melhorias na saúde, educação, nutrição, produtividade, empregabilidade)

MOÇAMBIQUE

Maioria da população altamente vulnerável

- Pobreza
 - Grande porção da população encontra-se próxima da linha de pobreza (60% estão abaixo da linha de pobreza + 10%)
- Insegurança alimentar
 - Alta dependência em agricultura de subsistência
 - Alta exposição a choques e ciclos climáticos : entre Dezembro e Março, os níveis de insegurança alimentar aumentam significativamente
 - Cerca de 20% da população tem problemas de segurança alimentar
 - Quase metade das crianças abaixo de 5 anos sofrem de malnutrição crónica
- Evidência de crescente desemprego de juvenil



Protecção social pode combater a armadilha da pobreza inter-geracional que ameaça o desenvolvimento sócio-económico e a estabilidade política

Moçambique: O Reconhecimento do Problema Social

Plano de Acção
para a Redução da
Pobreza (PARP)
2011–14 das
autoridades

- 1º pilar: Reforço da produção e produtividade na agricultura
- 2º pilar: Promoção do emprego
- 3º pilar: Promoção do desenvolvimento humano e social, incluindo o reforço da eficiência e cobertura da segurança social básica

Estratégia
Nacional de
Segurança social
Básica (ENSBB)
2010 da s
autoridades

- Implementação do marco legal: lei (2007), regulamentação (2009)
- Coordenador: Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS)
- População-alvo: Crianças, idosos, pessoas com deficiência, mulheres e agregados familiares pobres com capacidade produtiva.
- Componentes: transferências monetárias, provisão de serviços sociais, obras públicas mão-de-obra intensivo

Cooperação
Internacional–
Piloto
(2011)

- Banco Mundial – Revisão dos programas de protecção social
- ONU (OIT, UNICEF) – Custeamento das propostas de revisão
- IMF– Análise do espaço fiscal para estas propostas.

Moçambique: Propostas de Revisão

Programas de Protecção Social (5)

- ▶ Programa Subsídio Alimentos (PSA): um dos mais antigos programas de transferências incondicionais em África (início dos anos 1990)
- ▶ Apoio Directo Social (PASD): Apoio em espécie de curto prazo
- ▶ Dinheiro-por-trabalho que fornece emprego temporário (PBST)
- ▶ Programa de microcrédito (PGR)
- ▶ Projectos de infra-estruturas sociais de base comunitária (PDC)



Programas Revistos (Set. 2011)

- ▶ **PSSB** – Transferências para agregados familiares sem capacidade para trabalhar (idosos, pessoas com deficiência, pessoas cronicamente doentes)
- ▶ **PASD** – Transferência em espécie para agregados familiares com capacidade eventual para trabalhar
- ▶ **PNASP** – Transferências sazonais associadas à participação em obras públicas

Moçambique: O Custeamento

- **Ferramenta**
 - Ferramenta quantitativa da OIT: Protocolo de Avaliação Rápida (RAP)
- **Dados**
 - Projecções demográficas oficiais
 - Micro dados de agregados familiares
 - Projecções macroeconómicas do FMI

Objectivos

1. Orçamentação dos programas para auxiliar o governo na tomada de decisões informadas

2012

2. Medindo o impacto fiscal de uma expansão gradual

- Incremento do número de agregados familiares beneficiários
- Aumento dos montantes das transferências

2015

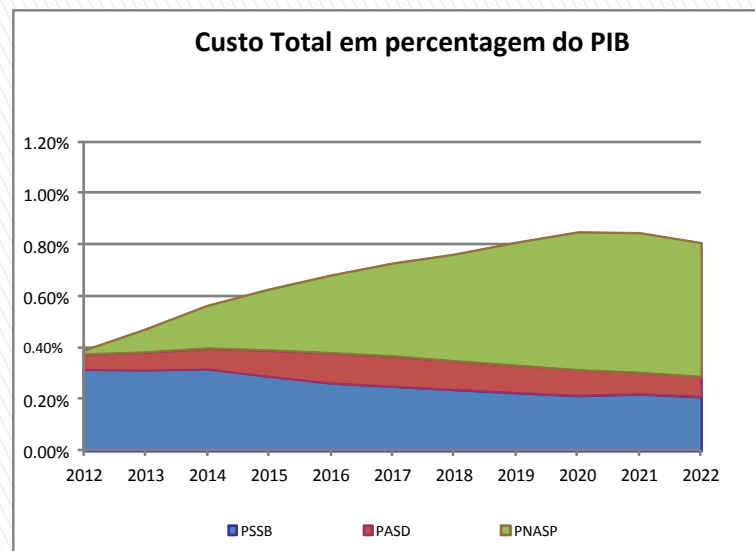
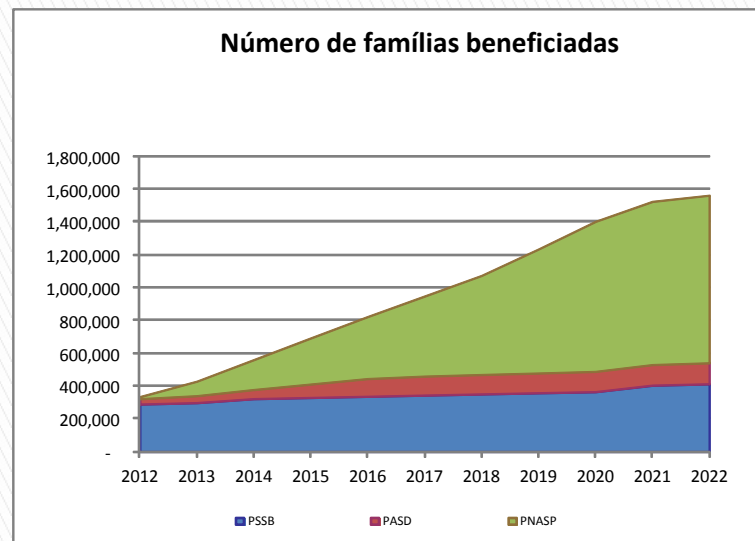
3. Criando condições para futuras melhorias

- Informando acerca dos custos de opções de políticas alternativas após o alcance da meta das autoridades de 815.000 beneficiários, possivelmente dividindo o actual Programa Subsídio Social Básico (PSSB) em programa de pensões e de assistência a crianças

2022

Moçambique: Objectivos e Custos dos Programas

- ▶ **Metas actuais do governo pretendem alcançar 815.000 beneficiários até 2016.**
 - Transferência em dinheiro (PSSB) que cobre 80% dos agregados familiares elegíveis (aqueles que tem restrições laborais) em 2016, com uma transferência equivalente a um terço da linha de pobreza.
 - Transferências em espécie (PASD) aumentaram 60% para cobrir 58.000 agregados familiares em 2016.
 - Obras públicas (PNASP) cobrem 15% dos agregados familiares de áreas urbanas e rurais em 2016 (e possivelmente 40% em 2022 para áreas urbanas e 25% para rurais). Transferência equivalente à linha de pobreza.
 - No total, cobrem 38% de todos os agregados familiares pobres em 2016.
- ▶ **O alcance destas metas ambiciosas depende da ultrapassagem de importantes desafios:**
 - Reforço dos critérios de selecção de grupos-alvo e dos sistemas de identificação do beneficiário, procedimentos de pagamento e sistemas de monitoria e avaliação.
 - Criação de capacidades ao nível distrital.
 - Mobilização de financiamento a partir de recursos internos e de parceiros de desenvolvimento, possivelmente através da criação de um fundo comum.
- ▶ **A análise de orçamentação sugere que o cenário de base exige recursos na ordem de 0,4–0,8% do PIB.**



Espaço Fiscal

➤ Definição :

A disponibilidade orçamental que permite que um governo forneça recursos para um fim desejado sem que haja prejuízo da estabilidade macroeconômica e da sustentabilidade da sua dívida pública.

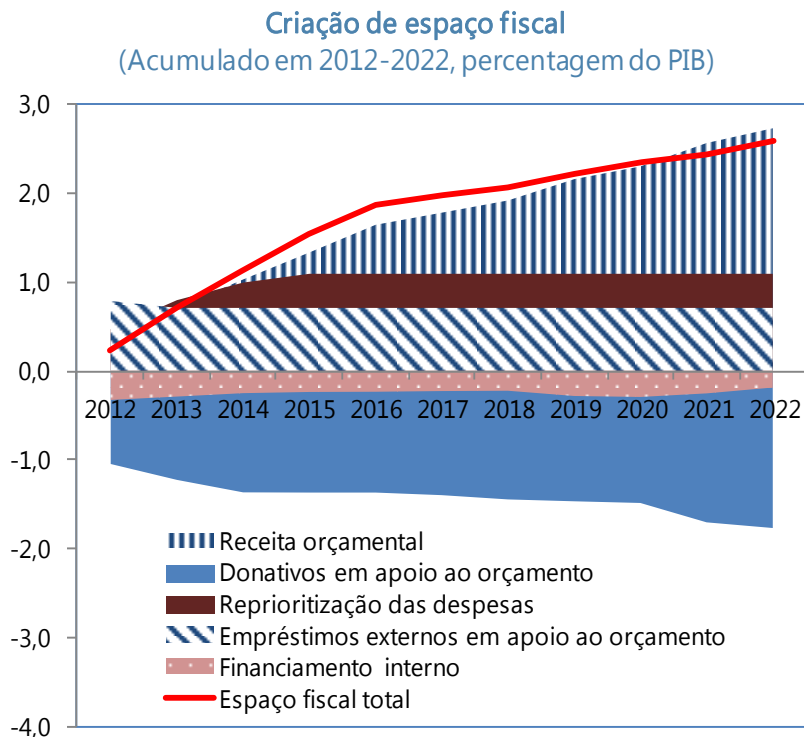
➤ O que é que cria o Espaço Fiscal ?

- Aumentar a receita fiscal
- Repriorização de despesas
- Aumento dos donativos em apoio ao orçamento
- Aumento dos empréstimos externos em apoio ao orçamento
- Incremento do financiamento interno ao orçamento

➤ Como e que se determina o espaço fiscal?

- Cenários macro-fiscais de médio prazo
- Análise de sustentabilidade da dívida

Moçambique: Análise do Espaço Fiscal



- Durante 2012-2022, prevê-se a criação de um **espaço fiscal adicional de 2.5% do PIB para reforçar o envelope de recursos orçamentais**. O espaço fiscal adicional destinar-se-á às prioridades do governo no âmbito do PARP.
- Os **0,4-0,8% do PIB orçados para os programas de proteção social viriam deste espaço fiscal**.
- Há **desenvolvimentos contrapostos em curso**:
 - Com base no **forte aumento de receitas** alcançado desde 2005, as autoridades esperam obter no futuro um aumento adicional por via de esforço de mobilização de receitas.
 - A **repriorização da despesa** através, por exemplo, da eliminação gradual do subsídio de combustíveis
 - Por outro lado, projecta-se que os **donativos externos** caiam dos níveis de pico alcançados durante a crise global.
 - O **financiamento externo** pode temporariamente preencher este vazio de recursos, mas de forma limitada com vista a preservar sustentabilidade da dívida.
 - Há pouca margem para acesso a **mais crédito interno** com o propósito de evitar a limitação da disponibilidade de crédito para o sector privado.
- **Espaço fiscal adicional será criado se**:
 - A **tributação do próspero sector de recursos naturais** for melhorada.
 - Se for possível acedera **mais recursos de doadores**.

Moçambique : Desafios Futuros

- ▶ **Preservar o espaço fiscal através da boa implementação do novos programas:**
 - Programas-piloto de obras públicas tiveram início recentemente.
 - Porém, atrasos no apoio técnico prestado pelos parceiros bem como constrangimentos de capacidade levarão ao alcance tardio da cobertura total dos 815.000 beneficiários (plano: 2014; objectivo actual: 2016; probabilidade: mais tarde).
 - Requer esforços quer do governo quer dos parceiros para manter o dinamismo.

- ▶ **Questões operacionais-chave para a boa implementação :**
 - Reduzir adicionalmente a fragmentação e a duplicação.
 - Melhorar procedimentos para identificar beneficiários.
 - Monitorar e avaliar programas (base de dados única a ser desenvolvida).
 - Desenvolver novos mecanismos de pagamento.
 - Fortalecer as ligações entre a protecção social e os serviços-chave (nutrição, educação, saúde).

- ▶ **Maximizar o espaço fiscal para as despesas prioritárias:**
 - Possivelmente beneficiar da iminente forte expansão do sector de recursos naturais.
 - Eliminar gradualmente subsídios generalizados aos combustíveis.
 - Galvanizar apoio financeiro dos parceiros de desenvolvimento.
 - A protecção social competiria com outras prioridades do governo.

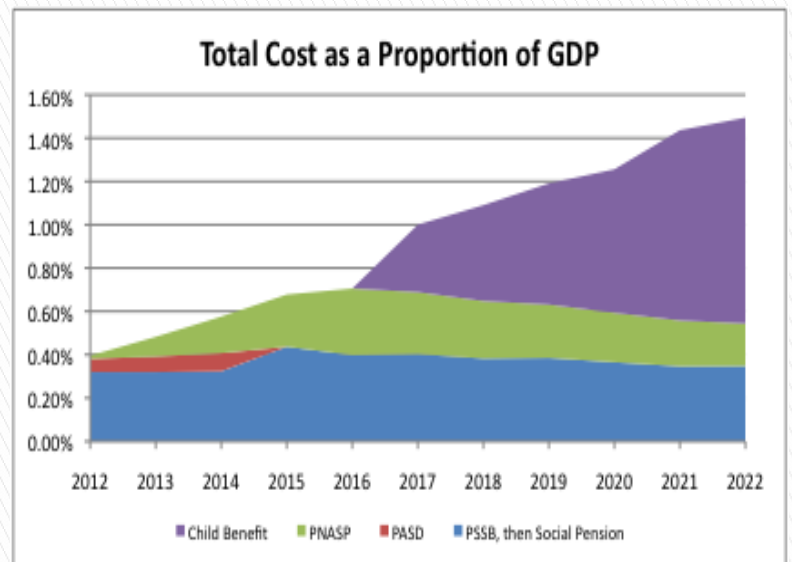
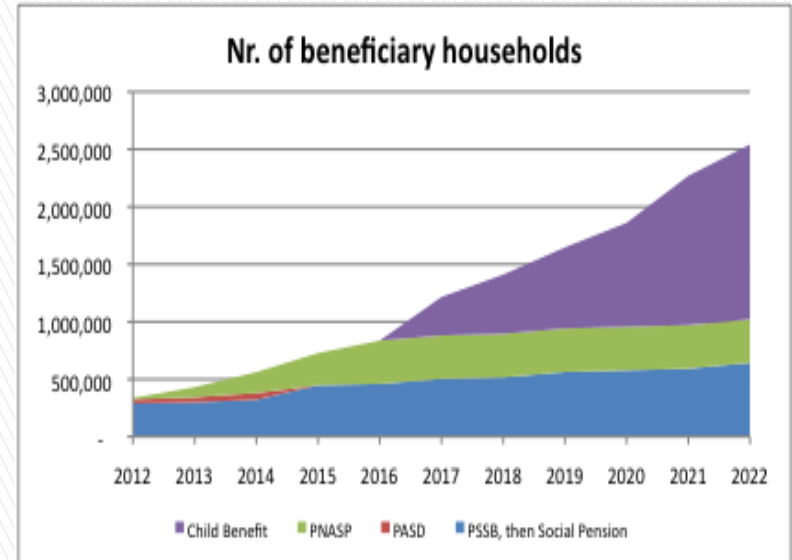
Moçambique : Resultado de uma Sólida Colaboração ONU/FMI/Banco Mundial & Forte Apropriação por Parte do Governo

- ▶ A Protecção Social ganhou uma posição proeminente no debate nacional.
- ▶ A convite do governo, ONU, FMI e Banco Mundial apresentaram ao Conselho de Ministros o caso da necessidade de crescimento inclusivo e protecção social.
- ▶ Contribuição ao Plano de Acção de Redução da Pobreza (PARP) das autoridades.
- ▶ O papel positivo da protecção social foi incluído no discurso do Primeiro-Ministro no lançamento das discussões do Orçamento de 2012 na Assembleia da República.
- ▶ O trabalho conjunto de ONU/FMI/Banco Mundial foi instrumental ao orientar o governo na concepção de um conjunto de programas revistos de protecção social, incluindo o lançamento de programas de obras públicas produtivas de grande escala em áreas rurais e urbanas como parte do pacote de programas aprovados em Setembro do ano passado.
- ▶ Um aumento da alocação orçamental para a protecção social previsto no programa PSI apoiado pelo FMI:
 - As discussões de políticas durante a terceira missão de avaliação do PSI resultaram num aumento, em termos reais, de um terço da alocação destinada à protecção social no Orçamento de 2012.
 - A quarta avaliação do PSI prevê um compromisso do governo em aumentar ainda mais as alocações para 0,8% do PIB nos próximos anos.
- ▶ As discussões acerca da criação de um fundo comum para parceiros bilaterais e multilaterais começaram recentemente.

Obrigado

Moçambique: Aumentos de Cobertura Potenciais

- ▶ De facto, um aumento adicional do espaço fiscal para até 1,5% do PIB destinado à protecção social no médio prazo é sustentável, se avanços significativos forem alcançados na criação de capacidades.
- ▶ Tal aumento viabilizaria uma expansão adicional do sistema de protecção social.
- ▶ **Exemplo ilustrativo** (com aplicação do modelo de orçamentação da OIT):
 - Assumindo menor cobertura para obras públicas (PNASP) e ao mesmo tempo introduzindo um programa de benefício a crianças focalizado para os pobres.
 - Os resultados de simulação sugerem que o governo pode aumentar o número de beneficiários para mais de 2,5 milhões até 2022, comparado com o cerca de 1,6 milhões que consta no cenário de base.



Moçambique: Sistema de Protecção Social Básica

Programas de Protecção Social (5)

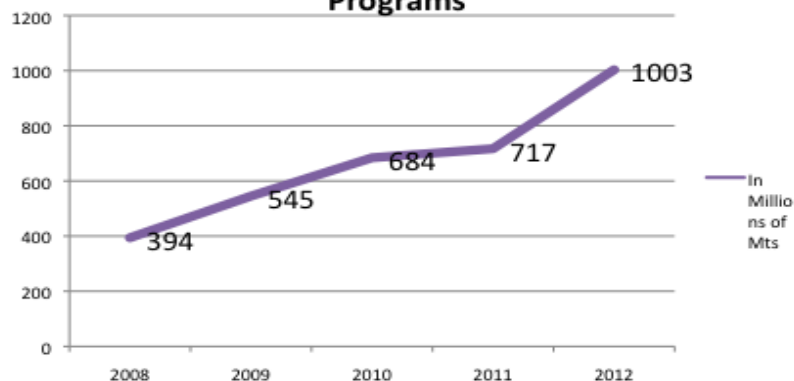
- ▶ Programa Subsídio Alimentos (PSA): um dos mais antigos programas de transferências incondicionais em África (início dos anos 1990)
- ▶ Apoio Directo Social (PASD): Apoio em espécie de curto prazo
- ▶ Dinheiro-por-trabalho que fornece emprego temporário (PBST)
- ▶ Programa de microcrédito (PGR)
- ▶ Projectos de infra-estruturas sociais de base comunitária (PDC)



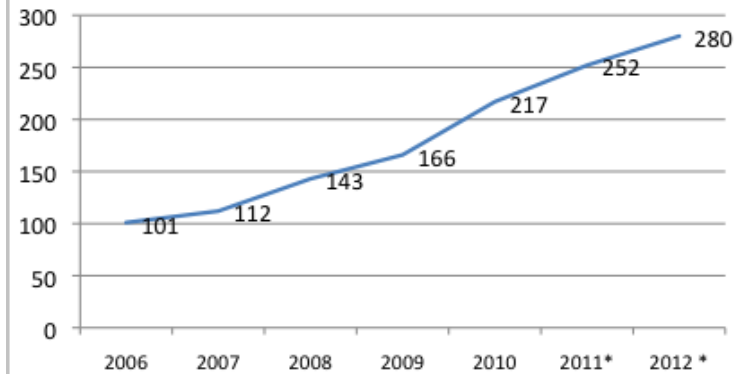
Programas Revistos (Set. 2011)

- ▶ **PSSB** – Transferências para agregados familiares sem capacidade para trabalhar (idosos, pessoas com deficiência, pessoas cronicamente doentes)
- ▶ **PASD** – Transferência em espécie para agregados familiares com capacidade temporária para trabalhar
- ▶ **PNASP** – Transferências sazonais associadas à participação em obras públicas

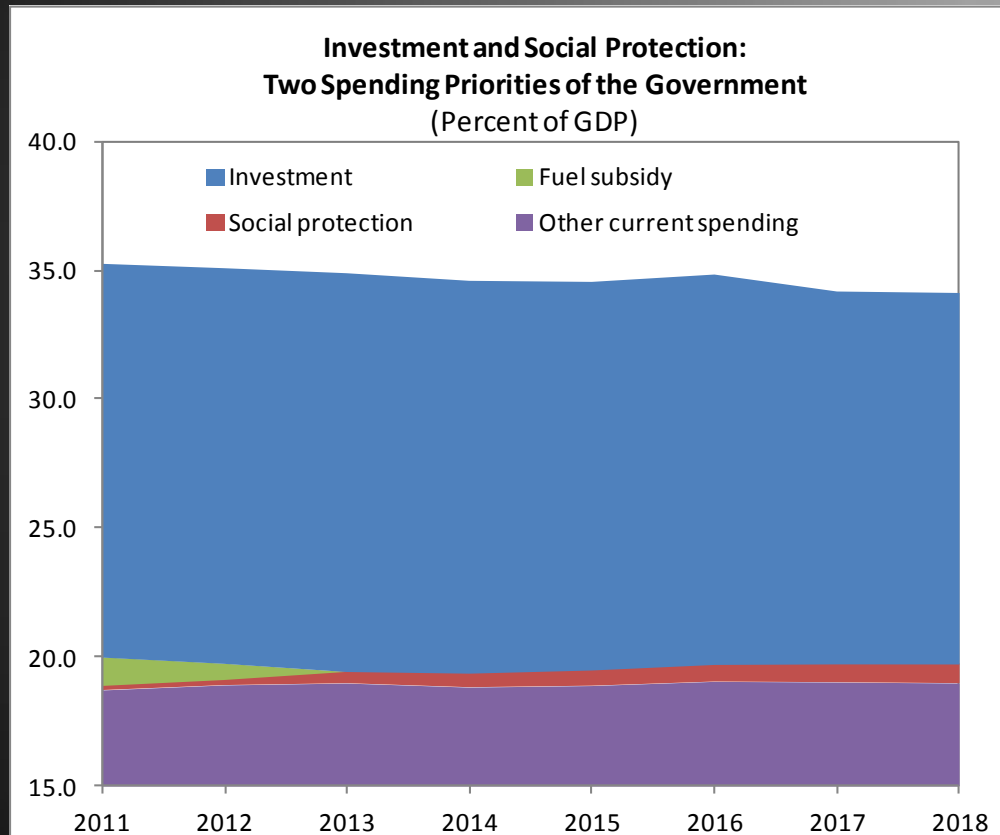
Evolution of Budget allocation to INAS Programs



Evolution on PSA number of beneficiary households (thousands)



Moçambique: O Âmbito das Despesas Prioritárias



- A repriorização da despesa através, por exemplo, da eliminação gradual em 2012 do caro e inadequadamente focalizado subsídio de combustíveis, poderá criar espaço fiscal adicional para as prioridades do governo.
- A projectada criação de espaço fiscal para reforçar o envelope de recursos orçamentais e a prevista repriorização da despesa tornarão possível acomodar duas principais prioridades orçamentais no futuro:
 - Investimento para colmatar o défice de infra-estruturas.
 - Expansão da protecção social.
 - Ambas totalizarão cerca de 16% do PIB nos próximos anos.
- Em suma, há espaço fiscal para acomodar o custo da protecção social (0,4 – 0,8% do PIB) a curto e médio prazo sem afectar a estabilidade macroeconómica e fiscal.

Mozambique : Principais Mensagens

- A cooperação-piloto permite que cada instituição contribua na sua área de competência ao mesmo tempo em que cria as bases para a harmonização do aconselhamento de políticas às autoridades.
- Benefícios da Iniciativa do Piso para Protecção Social adaptados ao contexto do país:
 - Tem custo acessível, do ponto de vista fiscal.
 - Promove o capital humano e a produtividade.
 - Contribui para a redução da pobreza e a coesão social nacional, para além de tornar o crescimento económico mais inclusivo.
 - Melhora o clima de investimento interno e externo.
- Importância da apropriação (*ownership*):
 - Apresentação da Ministra da Mulher e Acção Social no grupo de trabalho do G-20.
 - Ministério da Mulher e Acção Social representado num workshop da Brookings Institution acerca da colaboração-piloto (Dezembro de 2011).