

# PROTECÇÃO SOCIAL

no **OGE 2017**

ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO



unicef 

## Mensagens chave

- » **A Protecção Social é a área do sector social que recebe a maior dotação orçamental: 9,8% do OGE<sup>1</sup>. Mas isto representa uma diminuição enorme desde 2011, quando Angola investia 21% nesta área. A dotação orçamental para o sector da Protecção Social continua a descer em 2017. Diminuiu 4% em termos nominais, de 2016 a 2017, e 17% em termos reais.<sup>2</sup>** Por outro lado, o valor orçamentado não beneficia os cidadãos mais vulneráveis do país quando se compara entre a protecção social contributiva, aquela que é financiada directamente pelos trabalhadores através dos impostos, e não-contributiva (o beneficiário não contribui directamente e podem ser em forma de subsídio, prestação social, transferência directa de recursos, abonos, entre outros). Metade (49%) dos fundos para a Protecção Social são direccionados à segurança social e pensões de funcionários públicos, pessoal militar e paramilitar.
- » **Apenas 5% da dotação, ou 0.5% do OGE total, segundo uma estimativa conservadora, é destinada ao financiamento da assistência social não-contributiva** (ou seja, das pessoas que não descontam para a segurança social porque são desempregados ou trabalham informalmente).
- » **As dotações destinadas às rubricas Família e Infância mais do que triplicaram entre 2016 e 2017. Mas ainda não se comparam com outras categorias e representam apenas 2% do total para o sector. Em comparação, 46% dos fundos alocados não estão classificados para intervenções específicas.** A descrição mudou de 'não especificado' para 'outros serviços de Protecção Social' mas o problema continua a não resolver a impossibilidade de monitorizar e avaliar a função e eficiência desta despesa.
- » **Em tempos de crise e perante o crescimento da população, Angola precisa aumentar drasticamente o investimento em programas que permitam distribuir de forma mais equitativa os recursos do país, tais como programas de transferência directa de recursos monetários.** A situação económica do país é mais um factor de pobreza e vulnerabilidade. O Plano Nacional de Desenvolvimento 2018-2022 pode ser usado para este efeito, através de uma ligação forte entre objectivos, indicadores, medidas de política e financiamento através do OGE e de outras fontes.

## Resumo dos resultados da análise do OGE para Protecção Social em 2016

Principais resultados da análise do Orçamento Geral do Estado (OGE) para a Protecção Social, analisados em profundidade no Folheto de 2016:

1. Quase metade (44%) dos fundos classificados no OGE como Protecção Social são direccionados à Segurança Social para os trabalhadores da função pública e ex-militares;
2. Mais de metade (51%) da atribuição ao sector é classificada no OGE como 'Serviços de Protecção Social Não Especificados';
3. A porção do orçamento alocada para a Protecção Social que tem vindo a ser atribuída à protecção social não contributiva é muito limitada, sendo estimada em 5% da atribuição sectorial;
4. Além de ser insuficientemente financiada (5% da atribuição por sector), a protecção social não-contributiva, nos últimos dois anos, tem vindo a sofrer cortes significativos: um dos programas mais importantes de transferências sociais para pessoas vulneráveis diminuiu as suas despesas em 80%, entre 2014 e 2016;
5. Angola é um dos pouquíssimos países em desenvolvimento que ainda não investe em programas de transferência directa de recursos. O país continua a apostar nos programas de transferência de bens, com resultados limitados.
6. Criar e ampliar progressivamente um programa de transferência monetária poderia acelerar o progresso na redução da pobreza e da vulnerabilidade e amenizar os efeitos da crise económica na camada mais pobre da população.

A continuação da crise económica implica que sejam necessárias reformas profundas para financiar de maneira adequada a Protecção Social não-contributiva e acelerar o progresso na redução da pobreza e da vulnerabilidade em Angola. A área precisa, mais do que qualquer outro sector, de reformas na sua estruturação e não apenas de mais protecção dos recursos alocados. É importante que se estabilize o quadro macro-fiscal (em particular, a política monetária), que se aumente a eficiência, a transparência, a prestação de contas e a responsabilização no sector. Em particular, é importante que o país rapidamente comece a testar e a estender programas de transferência directa de recursos, que são eficazes, transparentes e já são utilizados em vários países de África com bons resultados. Uma discussão abrangente sobre as prioridades políticas e orçamentais do país a médio prazo deveria também incluir a área de Protecção Social e a sua estruturação.

## Prioridades e realidades do sector da Protecção Social em 2017

A Constituição da República de Angola (CRA) consagra os Direitos da Criança como um Direito Fundamental. Para a garantia deste direito, o Estado, a família e a sociedade estão constitucionalmente obrigados a criar as condições para a protecção das crianças e o seu pleno desenvolvimento.

Em 2012, foi aprovada pela Assembleia Nacional a Lei 25/12 de 22 de Agosto (Lei sobre a Protecção e Desenvolvimento Integral da Criança) que, em conjunto com os 11 Compromissos com a Criança, prevê a sua protecção.

O Direito à Segurança e Protecção Social inclui o direito à não denegação da cobertura da segurança social de forma arbitrária ou não razoável e o direito à igualdade no desfrute da adequada protecção no caso de desemprego, doença, velhice ou falta de meios de subsistência. Está reconhecido no artigo 77º da CRA e no Artigo 9º do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, ratificado por Angola.

Igualmente, os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) promovem explicitamente a implementação de medidas e sistemas de Protecção Social adequados para todos (incluindo as crianças), para atingir uma cobertura substancial dos mais pobres e vulneráveis, até 2030<sup>3</sup>, enfatizando que ninguém deve ser deixado para trás.



Os principais programas de Protecção e Assistência Social através de transferências não-monetárias são o Programa de Apoio às Famílias Vulneráveis (Cartão Social Kikuia), o Programa de Apoio Social do antigo Ministério da Assistência e da Reinserção Social (MI-NARS) e o programa da Merenda Escolar que, juntos, representam uma alocação de apenas 0.18% do OGE. Ambos são programas de transferência de bens com cobertura em todas as províncias do país. As dotações orçamentais são analisadas abaixo. Nenhum dos programas é mencionado no Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) nem no Relatório de Fundamentação do OGE de 2017. Isto é sinal de uma desarticulação entre o financiamento disponível e os objectivos, indicadores, prioridades, programas e medidas políticas para os sectores sociais.

O discurso do Governo, tanto no PND como no Relatório de Fundamentação, estabelece uma forte ligação entre a redistribuição da riqueza e a Protecção Social. Os objectivos articulados são genéricos e as medidas principais articuladas são o acesso aos meios de produção e instrumentos de trabalho, salário mínimo, instrumentos de política de redistribuição do rendimento e programas de rendimento mínimo (incluindo a política tributária). Como documentado no Folheto de Análise Geral do OGE de 2017, o sistema tributário não está estruturado de forma a priorizar esta medida para a redistribuição da riqueza. Num contexto de escassez de recursos fiscais, faz ainda mais sentido ajustar o sistema tributário para atingir certos objectivos de política pública.

O PND também admite a implementação de um programa de rendimento mínimo (transferência directa de recursos) para pessoas em situação de risco e de extrema pobreza, o melhoramento do sistema de Protecção Social e a regulamentação e aplicação integral da Lei de Bases da Protecção Social. A implementação das medidas acima mencionadas parece ter estagnado no período 2012 - 2017. Isto, com certeza, tem dificultado o alcance dos indicadores detalhados para a área de assistência e reinserção social, no PND, que são monitorizados no relatório da Conta Geral do Estado.

### Tendências de atribuição de verbas ao sector de Protecção Social

A dotação orçamental para o sector de Protecção Social diminuiu 4% em termos nominais de 2016 a 2017. Em termos reais, usando 2014 como ano de base, diminuiu em 17%. Tal como nos outros sectores sociais, seguiu-se uma ainda maior redução (entre 2015 e 2016), em que o valor real do orçamento para o sector da Protecção Social baixou 23%, quando comparado com o ano anterior, apesar de um aumento de 7% em termos nominais.

Na prática, significa que o valor de um subsídio de Kz 10.000 foi reduzido para Kz 5.455 em termos reais, usando 2014 como ano de base, devido à inflação acumulada. Em vez de dois litros de óleo, o mesmo dinheiro chega apenas para comprar um litro. Esta análise é muito relevante para a análise do Cartão Social Kikua, que constitui a maior componente de um dos principais programas de Protecção e Assistência Social.

Em termos das dotações orçamentais para o sector da Protecção Social entre 2010 e 2017, como percentagem da despesa total, nota-se que em termos gerais os valores atribuídos estão a diminuir depois de terem chegado ao elevado nível de 21% das despesas totais em 2011. Em segundo lugar, nota-se que nos anos de 2010 a 2014 as despesas executadas ultrapassaram os valores orçamentados, revelando que não há sub-execução dos valores orçamentados para a Protecção Social e demonstrando o peso muito significativo desta área.

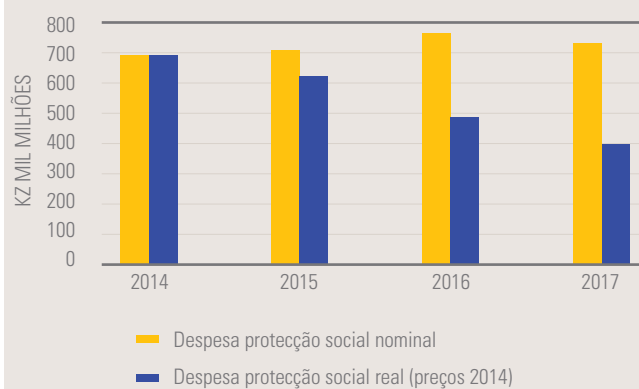
## A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL EM ANGOLA

O artigo 77.º da Constituição da República de Angola sobre Saúde e Protecção Social garante as “medidas necessárias para assegurar a todos o direito à assistência médica e sanitária, bem como o direito à assistência na infância, na maternidade, na invalidez, na deficiência, na velhice e em qualquer situação de incapacidade para o trabalho.” O formato da Protecção Social não é detalhado mas a Lei de Bases da Protecção Social de 2004 estrutura o sistema em três componentes: básica, obrigatória e complementar.

A Protecção Social complementar e a obrigatória assemelham-se a um sistema de seguro social. Parte das receitas recolhidas para financiar a protecção social complementar e obrigatória são arrecadadas através de contribuições dos trabalhadores e entidades empregadoras. É classificada individualmente no OGE como contribuindo com 2% a 5% da receita fiscal nos anos mais recentes. O principal ministério para a protecção social contributiva é o Ministério da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social (MAPTSS) mas vários outros actores governamentais contam com verbas classificadas como Protecção Social: o Ministério da Defesa, o Ministério do Interior, Ministério dos Antigos Combatentes e o Serviço de Inteligência Externa, entre outros.

A protecção social básica não é uma despesa contributiva. É uma despesa financiada como qualquer outra despesa no OGE e orienta-se mais directamente para indivíduos e famílias pobres. Esta última forma de protecção social é considerada importante para reduzir o impacto dos riscos sociais e económicos, assim como contribuir para a redistribuição da riqueza de um país. Em Angola, este tipo de protecção social, em alguns casos, é também chamada de assistência social.

**GRÁFICO 1** Despesa nominal vs real para a protecção social



Fonte: OGE 2014-2017



A assistência social e a protecção social básica estão organizadas de maneira fragmentada. O país não conta com uma política ou estratégia nacional consolidada para a área e ainda não foi introduzido um sistema de transferência directa de recursos para famílias pobres e vulneráveis. A instituição governamental com a principal responsabilidade pelo sector é o antigo Ministério da Assistência e Reinserção Social (MINARS) mas estão também envolvidos vários outros Ministérios, inclusive o antigo Ministério da Família e Promoção da Mulher (MINFAMU). Os Governos Provinciais também são actores importantes na implementação dos programas que existem. Estes programas, geralmente, aplicam o método de transferência de bens apesar das transferências monetárias serem mundialmente consideradas mais eficientes em termos da melhoria da saúde e da educação dos beneficiários.

Apesar da dotação orçamental para a área da Protecção Social estar em declínio nos últimos anos, ainda assim recebe mais verbas do que qualquer outro sector social.

## Atribuição por subfunção no sector da Protecção Social

O sector da Protecção Social tem um histórico que o coloca como o subsector social melhor financiado mas com a pior classificação/descrição de verbas. Em primeiro lugar, é quase impossível distinguir os valores que vão para protecção social contributiva e os que vão para a assistência social de base (protecção social não-contributiva). Em segundo lugar, a subclassificação de “serviços de protecção social não especificados” tem absorvido a vasta maioria dos fundos alocados, impossibilitando assim a monitorização e avaliação dos resultados, assim como a eficiência destas despesas.

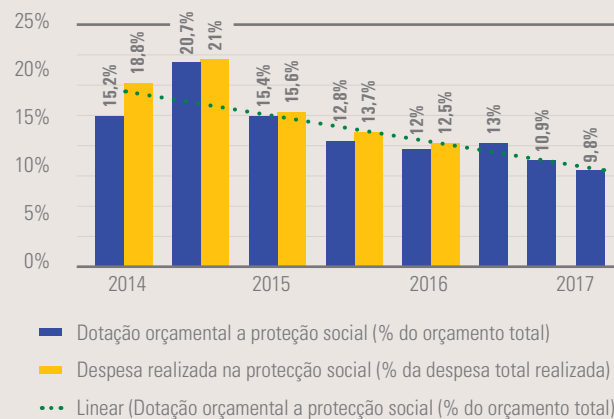
O gráfico 3 mostra, em primeira instância, uma redução da percentagem que vai para os serviços de protecção social não especificada, que baixou de dois terços do orçamento para um pouco menos de metade em 2017. Esta subfunção foi renomeada no OGE 2017 como “outros serviços de protecção social”.

A subfunção da Sobrevivência mantém uma dotação parecida com a de 2016 e a da Velhice cresceu em 12%. As primeiras quatro classificações no gráfico praticamente não recebem dotações significativas. A Família e a Infância foram mais do que triplicadas de 2016 a 2017, mas ainda não se comparam com as outras subfunções, representando apenas 2% do total para o sector.

A análise do orçamento do antigo MINFAMU revela que esta instituição distribui despesas a apenas duas funções: Protecção Social (Família e Infância) com 40%, e Habitação e Serviços Comunitários (Desenvolvimento Comunitário) com 60%. Porém, parece que um dos programas mais importantes para a assistência social, o Cartão Social Kikuia, não está classificado como despesa para Protecção Social porque grande parte do mesmo é fornecido através das províncias e através do Programa Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza. Este programa está classificado como de desenvolvimento comunitário. Isto é um exemplo da vantagem de priorizar uma classificação correcta das despesas porque, à primeira vista, os valores para a assistência social parecem inferiores à realidade. Acrescentando as despesas para o Cartão Social Kikuia, a dotação para a assistência social de base aumenta 6%, enquanto a percentagem referenciada na Tabela 1 apenas aumenta em 5,3%.

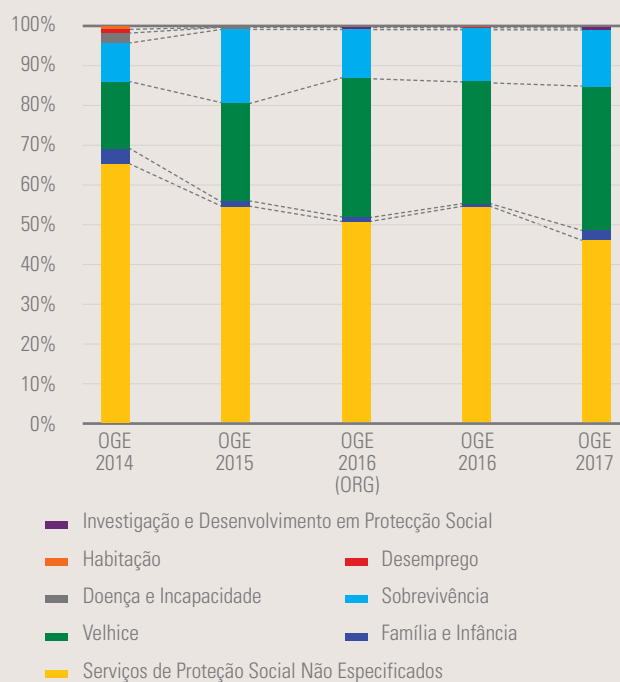
A estimativa feita como parte desta análise mostra que a alocação para a protecção social não-contributiva, ou assistência social de base, manteve-se igual aos valores de

**GRÁFICO 2** Percentagem autorizada vs realizada no sector da Protecção Social



Fonte: OGE 2010-2017; Relatórios da Conta Geral do Estado 2010-2014

**GRÁFICO 3** Evolução temporal das alocações para os subsectores de Protecção Social



Fonte: OGE 2014-2017

2016, o que implica que o valor real destas despesas está a ser corroído, dado o contexto inflacionário. Metade da alocação, cinco pontos percentuais mais do que em 2016, é destinado à segurança social e pensões de funcionários públicos, pessoal militar e paramilitar. Os restantes 46% continuam sem destinos conhecidos, com algumas indicações de que parte deles serve para subsídios de preços (de combustível, água e energia), mas não foi possível verificar isto com dados publicamente disponíveis.

**TABELA 1** Estimativa da alocação para protecção social contributiva e não-contributiva (assistência social de base) como percentagem da função da Protecção Social

	2015	2016	2017
Protecção social contributiva	39%	44%	49%
Protecção social não-contributiva	6%	5%	5%
Despesas não especificadas	55%	51%	46%

O gráfico 4 serve para ilustrar a limitação da alocação orçamental que vai para órgãos governamentais que fornecem assistência social de base. Mais uma vez, a fragilidade da análise deve-se à falta de detalhes na classificação dos recursos orçamentados para a Protecção Social. Os grandes recipientes são o MAPTESS e o Ministério da Defesa, que aplicam os fundos para protecção social contributiva, ou seja, segurança social do seu pessoal. Em segundo lugar, o gráfico mostra que os Encargos Gerais do Estado e as Reservas Orçamentais também ocupam parte substancial da dotação com destino desconhecido, mas que provavelmente vão para subsídios de combustível, energia e água. O antigo MINARS, antigo MINFAMU e, até certo ponto, os governos provinciais, recebem dotações muito limitadas, o que sublinha a falta de priorização dos órgãos responsáveis pela assistência social de base. A linha no gráfico mostra a percentagem das alocações acumuladas e nota-se que os primeiros quatro destinos dos recursos acumulam mais de 90% das atribuições.

Olhando mais detalhadamente para os dois ministérios que jogam o papel mais importante no fornecimento da assistência social de base, surgem mais factos interessantes sobre a Protecção Social no OGE 2017.

A distribuição interna do antigo MINARS mostra uma imagem familiar. Como ilustrado no gráfico 5, a alocação para o ministério baixou substancialmente nos últimos anos em termos nominais e ainda mais em termos reais. A vasta maioria dos fundos do ministério vai para serviços de protecção social não especificados, o que limita a informação disponível sobre a aplicação das verbas para a Protecção e Assistência Social. Em 2017, apenas um terço da verba do ministério atribuída à Protecção Social (que conta com mais recursos, que vão para outras funções) vai para actividades ligadas à família e à infância (19%) e doença e incapacidade (12%). As outras três subfunções praticamente não recebem financiamento pelo antigo MINARS.

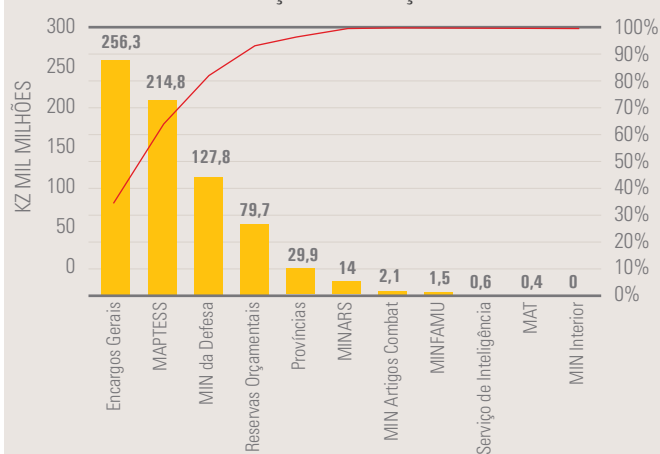
## Repartição do orçamento por programa

O antigo MINARS fazia a gestão de sete programas mas apenas três contavam com financiamento substancial. Eles são:

- » Programa de Melhoramento das Condições de Vida dos Ex-Militares e suas Famílias
- » Programa de Apoio Social
- » Programa Nacional de Desminagem

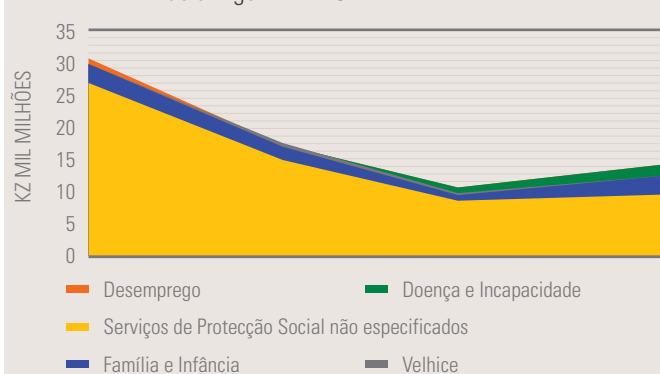
Como ilustrado no gráfico 6, a dotação para os três principais programas diminuiu substancialmente entre 2014 e 2017. O programa para os ex-militares apenas entrou em vigor em 2015 e pode questionar-se porque

**GRÁFICO 4** Peso das atribuições por órgão participando na distribuição de Protecção Social



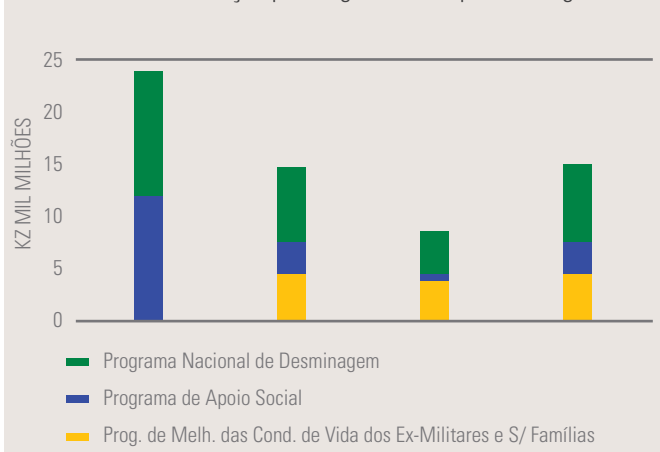
Fonte: OGE 2017

**GRÁFICO 5** Distribuição por subfunções do orçamento do antigo MINARS



Fonte: OGE 2014-2017

**GRÁFICO 6** Atribuição por Programa Principal do antigo MINARS



Fonte: OGE 2014-2017

não ficou no Ministério dos Antigos Combatentes. O Programa de Apoio Social, fundamental para a assistência social de base em Angola, foi quase erradicado de 2014 a 2015, ano em que a crise se intensificou. Foi ainda reduzido em 2016, contudo, regressa no OGE de 2017 mais ou menos a dotação de 2015 em termos nominais. Ou seja, com valores reais muito reduzidos. Num tempo de profunda crise económica, o Governo deve assegurar que os programas concebidos para assistir os mais pobres recebam muito mais recursos, em vez de defender cortes orçamentais sistemáticos.

Como já foi mencionado neste folheto, o Governo de Angola necessita urgentemente de reestruturar os seus programas sociais, introduzindo novas estratégias e políticas de coordenação. Também precisa de melhorar, com base em evidências, os programas existentes.

É difícil interpretar a evolução das alocações financeiras do Cartão Social Kikuaia nos últimos anos. Em primeiro lugar, é importante observar que o valor que foi atribuído à operacionalização do programa tem sido estável, pelo menos em termos nominais, nos últimos quatro anos. Isto significa que não sofreu uma redução substancial quando os valores do OGE de 2015 foram reduzidos. O que não se explica é o pico em 2016, devido a um aumento enorme na alocação para o programa ao nível ministerial. Não foi possível encontrar uma explicação para esta discrepância.

Quando se implementam programas de transferências sociais, convém considerar o montante do benefício em função da regularidade e os benefícios por pessoa. A linha de pobreza monetária é considerada, pelo Banco Mundial, de USD 1.90, ou mais de Kz 310, por pessoa por dia. O programa, segundo o Banco Mundial, tinha 101 mil beneficiários registados em Janeiro de 2016. Dividindo o montante alocado para o Cartão Kikuaia, em 2016, pelo número de famílias beneficiárias, chegamos a um valor de Kz 17.234 anualmente por família beneficiária, ou seja, menos de Kz 50 por dia. Considerando que uma família pode facilmente ter 5 membros, traduz-se em Kz 10 por dia por pessoa.

O Executivo deveria investir muito mais recursos em programas de transferências sociais. Mas é crucial que os programas sejam estruturados de maneira eficiente. É igualmente fundamental perceber se o montante transferido é suficiente para ter um impacto sustentável na vida dos beneficiários.



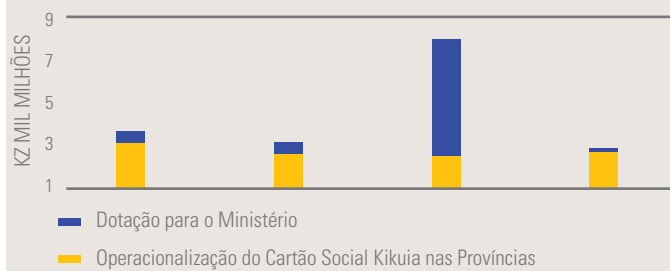
## Cartão Social Kikuaia

O Cartão Social Kikuaia é um programa de transferências sociais não-monetárias, iniciado em 2013. Os objectivos do programa são: reduzir a pobreza, aumentar a nutrição entre os mais pobres e também aumentar a produção agrícola entre os beneficiários. O programa dá prioridade a viúvas com órfãos ou familiares com deficiência, pessoas com doenças crónicas e antigos combatentes.

Os beneficiários do programa recebem um cartão com crédito financeiro – inicialmente Kz 10.000 por mês, depois reduzido para Kz 5.000 por mês em função da crise – para compras de produtos alimentares, material escolar, insumos e ferramentas agrícolas, assim como outros bens básicos. As compras podem ser feitas somente em ‘Lojas Kikuaia’ e outros estabelecimentos comerciais comunitários na área em questão.

A crise resultou em problemas financeiros para o programa e muitos dos beneficiários seleccionados não receberam os incentivos. Por outro lado, a própria estrutura do programa, com as lojas muito distantes de algumas aldeias, significa que muitos dos cidadãos mais vulneráveis não têm acesso aos bens por falta de meios de transporte ou limitações de mobilidade. Além disso, o programa tem uma infra-estrutura de logística bastante pesada e custosa, o que significa que uma parte das verbas do programa estão a suportar a estrutura em vez de ir para os beneficiários.

GRÁFICO 7 Atribuição ao Cartão Social Kikuaia



Fonte: OGE 2014-2017

### NOTAS DE RODAPÉ

- 1 A dotação orçamental para Protecção Social é alocada a diferentes ministérios. Os principais recipientes são o MAPTESS e o Ministério da Defesa, que aplicam os fundos para protecção social contributiva, ou seja, segurança social do seu pessoal. O antigo MINARS e o antigo MINFAMU recebem dotações muito limitadas (ver gráfico 4).
- 2 Usando 2014 como ano de base para calcular a mudança em termos reais.
- 3 Esta é uma das metas do ODS 1, que visa erradicar a pobreza. Existem 17 ODS que abordam as várias dimensões do desenvolvimento sustentável (social, económico, ambiental) e que promove a paz, a justiça e instituições eficazes. Os 17 objectivos e respectivas 169 metas foram aprovados por unanimidade por 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), a 25 de Setembro de 2015.
- 4 No seguimento das eleições de 23 de Agosto de 2017, foi criado o Ministério da Acção Social, Família e Promoção da Mulher, resultante da fusão entre o Ministério da Assistência e Reinserção Social (MINARS) e o Ministério da Família e Promoção da Mulher (MINFAMU). Este novo ministério assumirá a principal responsabilidade pelo sector de Protecção Social.
- 5 A fonte dos dados usados para o gráfico 2 são os relatórios da Conta Geral do Estado de 2010 a 2014. Estes relatórios mostram as despesas autorizadas e as despesas realizadas. Os valores nem sempre correspondem aos valores orçamentados, por várias razões, e as despesas realizadas quase sempre estão aquém dos valores autorizados porque não foi possível gastar o orçamento atribuído durante o ano de execução. No método usado aqui, calculamos a dotação com base no valor autorizado e a despesa realizada com base no valor da despesa realizada. Tendo em vista que a Protecção Social é uma área onde, em termos monetários, os valores autorizados são quase todos realizados, isto significa que o peso das despesas para Protecção Social aumenta em comparação com as áreas onde houve sub-execução do orçamento.
- 6 O caso parece ser o mesmo para o programa de Merenda Escolar, analisado no folheto de Educação, e talvez para outros programas também, o que aponta ainda mais para a vantagem de se classificar melhor as despesas sociais.

“

A Protecção Social, particularmente a de natureza ‘não contributiva’ (ou ‘de base’), é um sector crucial para a redução da pobreza e a redistribuição da riqueza de um país. Embora no Orçamento Geral do Estado a alocação classificada como Protecção Social seja elevada, só uma parte muito limitada destes recursos está destinada a protecção social não contributiva.

A crise económica actual aumenta a importância e a urgência de incrementar de maneira substancial os montantes investidos em programas de protecção social de base com o fim de mitigar o impacto da crise nas camadas mais vulneráveis da população. O investimento em programas de transferência de renda seria o passo certo na direcção da redução da pobreza e diminuição das desigualdades.

”