

Relatório N: ACS19693

# República de Angola

## Pobreza e Análise de Impacto Social

Reforma de Subsídio e Extensão do Programa de Protecção Social

**Junho 22, 2016**

GPV01, AFRICA



### **Aviso Padrão:**

Este volume é produto da equipa do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial. Os resultados, interpretações, e conclusões expressas nesse artigo não necessariamente refletem a visão dos Diretores Executivos do Banco Mundial ou os governos que eles representam. O Banco Mundial não garante a precisão dos dados incluídos nesse trabalho. As fronteiras, cores, denominações e outras informações apresentadas em qualquer mapa desse trabalho não implicam qualquer julgamento da parte do Banco Mundial em relação ao estatuto legal de qualquer território, nem o endosso ou aceitação de tais fronteiras.

### **Declaração de Direitos Autorais:**

O material nessa publicação tem direitos autorais. Copiar e/ou transmitir porções ou todo o trabalho sem permissão pode constituir violação da lei aplicável. O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/O Banco Mundial encoraja a disseminação desse trabalho e irá normalmente permitir a reprodução de partes do trabalho prontamente.

Para a permissão de fotocópia ou reimpressão de qualquer parte do material, por favor envie um pedido com informação completa para o Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, telefone 978-750-8400, fax 978-750-4470, <http://www.copyright.com/>.

Todas as outras consultas sobre os direitos e licenças, incluindo direitos subsidiários, devem ser endereçadas ao Office of the Publisher, Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, fax 202-522-2422, e-mail [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

Este relatório foi preparado por Utz Pape (TTL, Pobreza e Prática de Equidade) com contributos substantivos de Ana Paula Melo e Joelson Sampaio. Outros contributos e comentários foram recebidos de Rafael Barroso, Andrea Vermehren, Joao-Pedro Wagner De Azevedo e Souleymane Coulibaly. Daniela Gorza ajudou a editar o relatório. A equipa também gostaria de agradecer as revisões de Johan Mistiaen e Volker Treichel, pelas suas observações criteriosas.

Vice-presidente	Makhtar Diop
Director de País	Elisabeth Huybens
Director Sénior	Ana Revenga
Gerente de Projecto	Pablo Fajnzylber
Coordenador da Equipa Operacional	Utz Johann Pape

## Sumário

SUMÁRIO EXECUTIVO .....	5
Reforma dos Subsídios aos Combustíveis.....	5
Expansão da Protecção Social.....	6
1    Introdução: A necessidade de Reformas .....	9
1.1    O Contexto da Reforma .....	9
1.2    A Necessidade de Reforma .....	12
2    Reformas de Subsídio .....	18
2.1    Descrição das Reformas.....	18
2.2    Impacto na Pobreza .....	20
3    Extensão do Cartão Kikuia .....	23
3.1    Impacto na Pobreza .....	25
3.2    Mecanismos de Focalização.....	27
3.3    Responsabilização Social.....	30
3.4    Recomendações para o Cartão Kikuia .....	31
4    Conclusão .....	34
5    Bibliografia .....	37
6    Apêndice .....	40
6.1    Metodologia.....	40
6.2    Bolsa Família .....	42
6.2.1    Focalização .....	45
6.2.2    Impacto na Pobreza .....	48

**Tabela de Figuras**

Figura 1: Projecção projectada a 1.90 USD PPP (2011).....	10
Figurae 2: Pobreza, alfabetização e mortalidade infantil.....	10
Figurae 3: Distribuição populacional e densidade de província, 2014.....	10
Figurae 4: População empregada por actividade principal, 2014.....	11
Figurae 5: Famílias por fonte principal de energia.....	11
Figura 6: Composição das Exportações, 2005 a 2014.....	12
Figura 7: Destino das Exportações em 2014.....	12
Figura 8: Importações por classificação, 2012 a 2014.....	12
Figura 9: Crescimento PIB Real.....	13
Figura 10: Óleo bruto: preço, volume e receitas de 2001 a 2016.....	13
Figura 11: Taxa de Inflação Anual.....	14
Figura 12: Os preços a retalho de combustíveis em países seleccionados da África Subsaariana, 2014.....	15
Figura 13: Percentagem de subsídios aos combustíveis por produto, setembro 2014.....	16
Figura 14: Gasto em subsídios ao petróleo, educação e saúde em 2014 (% do PIB).....	16
Figura 15: Receitas Fiscais (2011 a 2016).....	18
Figure 16: Budgetary Expenses on price subsidies (2011 to 2016).....	18
Figura 17: Consumo de produtos de combustíveis por quintil de consumo em 2015.....	20
Figure 18: Fuel expenditures relative to household expenditures.....	21
Figure 19: Welfare Impact of Fuel Subsidy Reform.....	21
Figura 20: Impacto no Bem-estar das reformas de subsídios por categorias de produtos.....	21
Figura 21: Mudança na Pobreza em pontos percentuais.....	22
Figura 22: Hiato de Pobreza antes e depois da reforma.....	22
Figura 22: Redução da pobreza de uma extensão do programa Cartão Kikuia.....	26
Figura 23: Decomposição da focalização do Bolsa Família por componente.....	46
Figure 24: Número de pessoas no <i>CadUnico</i> , Beneficiários do BPF e na Pobreza, em 2014.....	47

**Lista de Tabelas**

Tabela 1: Etapas da Reforma e implementação.....	19
Tabela 2: Valor aproximado dos gastos anuais em milhões de Kwanza no Cartão Kikuia.....	24
Tabela 3: Um exemplo de um quadro de M&A para o Cartão Kikuia.....	33
Tabela 4: Dimensionalidade do Programa Bolsa Família de 2004 a 2015.....	43
Tabela 5: Tipos de Benefícios disponíveis para eleger famílias com bases em suas características em 2016.....	44

## SUMÁRIO EXECUTIVO

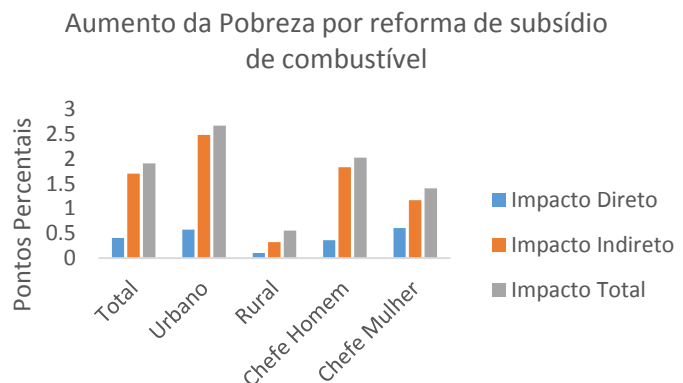
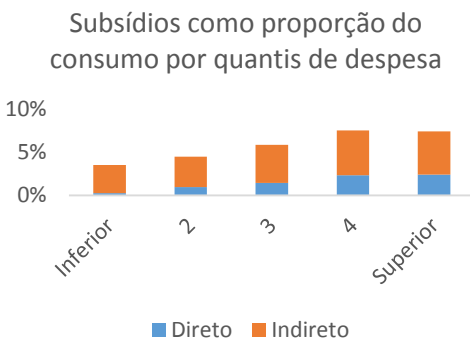
1. Sendo o Segundo maior produtor de petróleo Africano, a queda dos preços internacionais de petróleo tornou o nível de gastos correntes do Governo Angolano até 2014 insustentáveis. O governo respondeu com um programa de reformas abrangente, incluindo a eliminação gradual da maioria dos subsídios aos combustíveis e com uma extensão do programa de protecção social, Cartão Kikuia.

2. Este relatório analisa o impacto dessas reformas na pobreza, usando simulações em nível micro baseadas na mais recente pesquisa de consumo domiciliar IBEP (2008). Primeiro, dados domiciliares são projectados para 2015 incorporando mudanças em números populacionais como reportado pelo Censo Populacional de 2014. Segundo, o impacto das reformas dos subsídios é estimado ao aplicar mudanças de preços devido à reforma aos orçamentos familiares. Terceiro, a extensão do Cartão Kikuia é simulada ao ajustar o orçamento de domicílios focalizados pelo benefício monetário do Cartão Kikuia .

### Reforma dos Subsídios aos Combustíveis

3. Famílias mais ricas consomem a maior parte dos produtos à base de combustível. Quase 90 por cento dos gastos totais com gasolina, diesel e LPG foram feitos pelos 40% de famílias mais ricas. Mesmo relativamente aos gastos domiciliares, domicílios mais ricos gastam consideravelmente mais (5 por cento) em produtos à base de combustível que domicílios pobres (menos de 1 por cento).

4. Os benefícios dos subsídios aos combustíveis são revertidos desproporcionalmente para as famílias mais abastadas. O impacto directo da reforma dos subsídios é a redução no consumo familiar devido aos preços mais altos para produtos à base de combustível. O impacto direto é causado pelos maiores preços de outros bens e serviços por causa de produtores e comerciantes que precisam cobrir gastos mais altos com combustível, aumentando os preços de seus bens e serviços. Os resultados da simulação indicam que o impacto indirecto é cerca de duas vezes maior que o impacto directo. No total, para o topo dos 20% de domicílios, os subsídios representam quase 7,5 por cento dos gastos domiciliares enquanto a parcela correspondente é apenas metade para os 20% domicílios inferiores. Ainda, famílias abastadas beneficiam mais dos subsídios em ambos os termos absolutos e relativos.

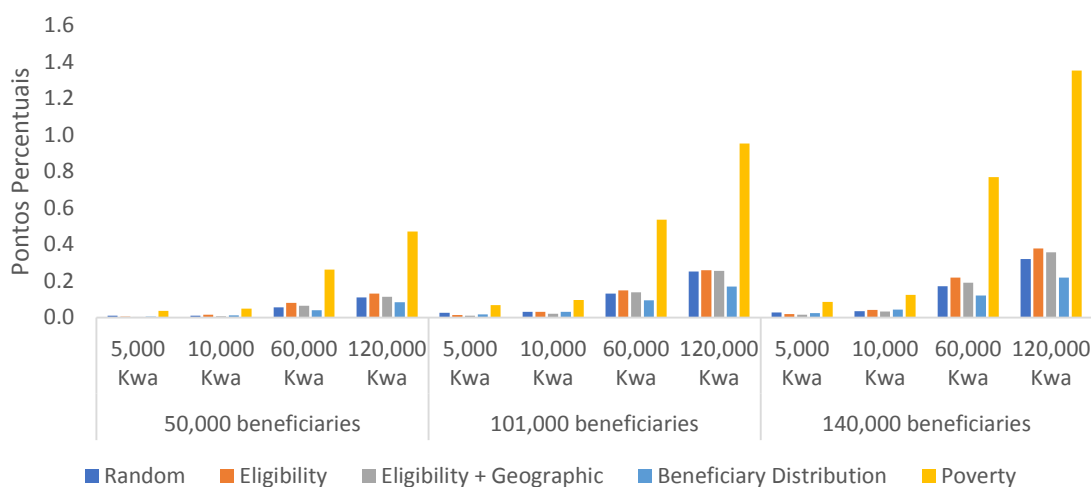


5. **A eliminação dos subsídios aumenta a taxa per capita de pobreza em 2 pontos percentuais.** A reforma de subsídios aos combustíveis aumenta a pobreza de 26 para 28 por cento. Domicílios urbanos são consideravelmente mais afectados que os rurais por duas razões. Primeiro, domicílios rurais consomem menos produtos à base de combustível. Segundo, domicílios rurais cobrem uma parcela maior de seu consumo por meio de produção própria. Assim, preços mais altos de mercado dos combustíveis podem ter efeitos benéficos sobre consumo familiar dado que eles permitem a venda de produtos de produção própria a preços maiores.

### Expansão da Protecção Social

6. **O governo decidiu expandir o programa existente Cartão Kikua para atacar os impactos adversos da reforma de subsídios aos combustíveis.** O programa Cartão Kikua busca proporcionar uma transferência não-monetária para compra de produtos alimentícios, factores de produção agrícolas e outros bens básicos. O programa é implementado com a ajuda de um cartão que, em teoria, permite a cada beneficiário comprar bens essenciais no valor de 10,000 Kwanza<sup>1</sup> em estabelecimentos comerciais comunitários – as lojas Kikua – nas áreas em que os beneficiários vivem. Enquanto o desenho original do programa destinaria pagamentos mensais de 10,000 Kwanza, a previsão orçamental é consistente apenas com um pagamento anual do mesmo valor.

7. **Transferências anuais abaixo de 60,000 Kwanza não são eficientes em reduzir a pobreza.** Uma transferência anual de 10,000 Kwanza equivale a 0.24 USD PPP 2011 por dia por domicílio. Para uma família composta por três membros, essa quantia provê apenas 2 por cento do consumo necessário para atingir a linha de pobreza de 1.90 USD PPP. Em contraste, uma transferência anual de 60,000 Kwanza contribui para um quarto do consumo para atingir a linha de pobreza. Com uma lacuna média de pobreza de 30 por cento entre os pobres, esse montante não é suficiente para todas as famílias em situação de pobreza. Assim, uma transferência anual de 120,000 Kwanza é mais efectiva em reduzir a pobreza, mas tem maiores implicações orçamentais.



<sup>1</sup> Um dólar Americano pode ser trocado por aproximadamente 165 kwanzas (Jun/2016).

8. **Uma transferência anual de 120,000 Kwanza para todos os 13 milhões de domicílios pobres diminuiria a pobreza à metade para 15 por cento e custaria em torno de metade dos gastos orçamentais anuais estimados em subsídios aos preços em 2016 (ou 954 milhões USD respectivamente 0,7 por cento do PIB).** Os cálculos do modelo assumem um esquema de focalização perfeita. Na realidade, focalizar o pobre é difícil e custoso. A focalização actual do Cartão Kikuia é baseada na combinação de critério de elegibilidade categórico (famílias rurais com chefe de família mulher ou composta por pelo menos um membro com deficiência) e avaliação domiciliar comunitária. Os resultados da simulação mostram que o critério de elegibilidade categórico não melhora a focalização se comparado com a selecção aleatória dos domicílios. Enquanto uma avaliação do componente de focalização comunitário é difícil devido a limitações de dados, as características demográficas observadas dos beneficiários actuais fornecem evidência de um mecanismo de focalização em bom funcionamento.

9. **Aprender com outros programas bem-sucedidos, como o programa Bolsa Família do Brasil, pode levar o Cartão Kikuia em direcção a um programa de protecção social mais robusto e eficiente.** O Bolsa Família tem-se mostrado um programa efectivo para aliviar a pobreza, aumentar a frequência escolar e melhorar os resultados de saúde. Ele possui um sistema transparente de selecção de beneficiários, diversos mecanismos de monitorização e velocidade no pagamento. Em contraste, o Cartão Kikuia sofre de severos desafios de desenho e implementação parcialmente devidos à falta de recursos. A maior parte dos beneficiários não conseguem usar o valor total de 10,000 Kwanzas disponíveis no cartão por várias razões. Primeiro, o número actual de lojas é baixo, com a maior parte delas disponíveis em Luanda. Segundo, a oferta de produtos nas lojas existentes é reportada como baixa. Por último, problemas técnicos nas lojas muitas vezes rejeitam o reconhecimento do cartão.

10. **Transferências do Bolsa Família são em dinheiro, e não in-kind (em espécie).** Os beneficiários do Bolsa Família podem escolher como gastar seu dinheiro de acordo com suas preferências e disponibilidades de produtos locais. As condicionalidades em relação à educação garantem a transferência intergeracional para reduzir a pobreza futura. Ainda, o programa tem uma visão paternalista combinada com uma teoria de interdependência das preferências. Em contraste, o programa Cartão Kikuia é desenhado baseado no controlo de qualidade e oferta de provisões reduzindo a liberdade de escolha dos beneficiários. Transferências em espécie requerem uma infraestrutura mais complexa com envolvimento próximo do governo na implementação do programa. Uma vantagem de transferência de dinheiro é que o governo não precisa envolver-se no lado da oferta dos mercados locais. Alternativamente, ele pode focar seus esforços administrativos em alcançar a população mais pobre.

11. **Uma focalização mais transparente e sua avaliação iriam melhorar ainda mais o Cartão Kikuia.** O Bolsa Família é bem conhecido por seu Sistema de informação claro e transparente, fornecendo insumos à focalização. Qualquer um pode ter acesso ao número e localização dos beneficiários e o montante gasto. O critério de selecção é claro e largamente comunicado para todo o país através dos meios de comunicação e esforços de transmissão dos municípios. Isso está em franco contraste com o desenho opaco e a implementação do Cartão Kikuia, incluindo o critério exacto de elegibilidade, os montantes transferidos assim como a utilização das transferências. Sem dados confiáveis e sem o

conhecimento da população focalizada, a capacidade das partes independentes de avaliar o programa e recomendar mudanças relevantes continua extremamente limitada. A futura pesquisa domiciliar angolana será uma oportunidade para começar a colecta de dados para uma avaliação do Cartão Kikua, que permitiria a comparação de beneficiários com não-beneficiários.



## 1 Introdução: A necessidade de Reformas

1. **Angola, como o segundo maior país produtor de petróleo Africano, foi duramente atingida pela crise do preço do petróleo, desencadeando reformas de subsídios aos combustíveis.** Após a independência em 1975, o país caiu em um conflito civil que durou 27 anos e terminou com um acordo de paz em 2002. Desde então, Angola tornou-se um grande produtor de petróleo com forte dependência fiscal das receitas do petróleo. A constante crise do preço do petróleo, que começou em 2014/5, esgotou as receitas do governo e, portanto, ameaçou seu equilíbrio fiscal. O Governo respondeu com um amplo programa de reformas, incluindo a redução/eliminação dos subsídios aos combustíveis e uma extensão do programa de protecção social Cartão Kikua. Este relatório analisa o impacto das reformas dos subsídios aos combustíveis na pobreza. Além disso, a extensão do programa de protecção social como um programa compensatório é avaliada com foco em sua focalização. Ambas as análises são baseadas em simulações para fornecer evidências quantitativas. O apêndice inclui uma descrição metodológica detalhada.

### 1.1 O Contexto da Reforma

2. **Angola sofre de alta pobreza rural.** Apesar de ser um país de rendimento médio, cerca de 30% da população Angolana estava abaixo da linha da pobreza em 2008.<sup>2</sup> Em áreas rurais, uma em duas pessoas vive abaixo da linha da pobreza. Pobreza de famílias chefiadas por mulheres é cerca de 6% menor que as chefiadas por homens em 2008. A pobreza está projectada para cair marginalmente em 2015 orientada pela pequena redução da pobreza rural de 50 para 40%. A mudança na pobreza também reduz a lacuna entre famílias chefiadas por mulheres e por homens em cerca de 2% em 2015 (Figura 1). O indicador de desigualdade sugere uma queda ao longo do tempo de um Índice de Gini de 52 para 43 em 2008. Entre 2008 e 2015, o Coeficiente de Gini caiu só marginalmente para 42.<sup>3</sup>

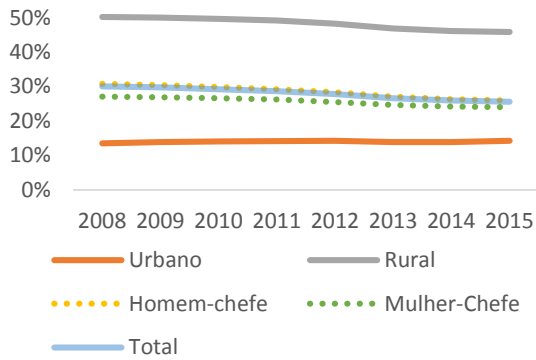
3. **Embora a pobreza seja mais baixa do que a média na África Subsaariana, a alfabetização é apenas marginalmente acima da média, enquanto a mortalidade infantil é pior do que a média.** Em 2013, Angola tinha uma alfabetização de jovens de 73 por cento em comparação a 71 por cento na África Subsaariana (em 2010). Assim, a taxa de pobreza mais baixa em Angola não se traduz em maior escolaridade. Ainda pior para a saúde, a taxa de mortalidade infantil de Angola de 96 por mil nascidos vivos em 2015 é quase o dobro da taxa de 56 na África Subsaariana, embora a pobreza seja significativamente menor em Angola.

---

<sup>2</sup> Usando a linha de pobreza de 1.90 USD PPP 2011.

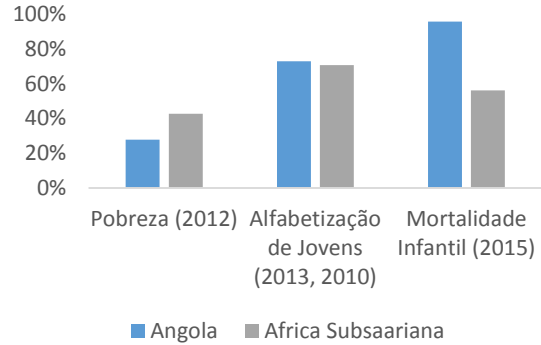
<sup>3</sup> Note que isso é um artefacto para a simulação, que assume crescimento neutro à distribuição. Apenas a projecção do crescimento da população baseada no Censo da População e Domicílio de 2014 afecta a desigualdade.

Figura 1: Projecção projetada a 1.90 USD PPP (2011).



Fonte: Cálculos dos Autores baseados na IBEP (2008).

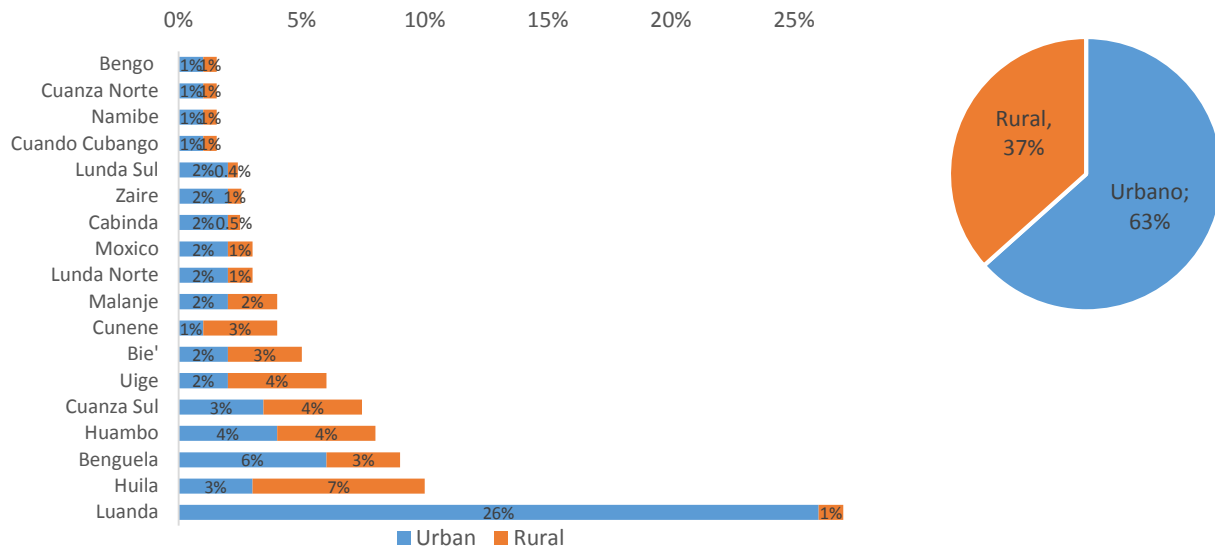
Figure 2: Pobreza, alfabetização e mortalidade infantil.<sup>4</sup>



Fonte: Cálculos dos Autores e Indicadores de Desenvolvimento Mundiais.

4. Em 2014, o primeiro Censo Demográfico desde a Independência encontrou uma população de 25,8 milhões. A população não está uniformemente distribuída pelas 18 províncias, com quase um terço (27 por cento) a viver na província de Luanda. Outro terço da população (37 por cento) vive em áreas rurais (Figura 3).

Figure 3: Distribuição populacional e densidade de província, 2014.



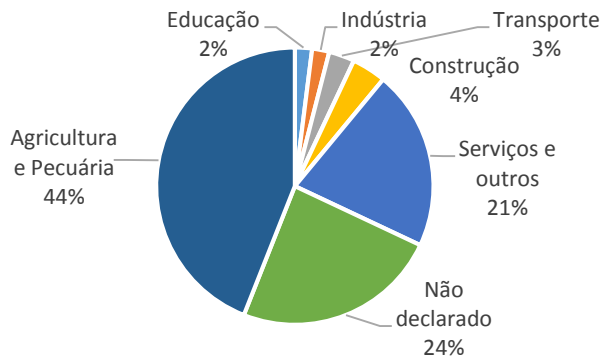
Fonte: Censo da População e Domicílio 2014.

5. Quarenta e quatro por cento da população está envolvida na agricultura ou pecuária. Cerca de 4 por cento da população trabalha no sector de construção, 3 por cento no transporte, 2 por cento na educação, de 2 por cento na indústria e em torno de 24 por cento em outras actividades (Figura 4).

<sup>4</sup> Mortalidade Infantil é expressa por 1000 nascimentos vivos.

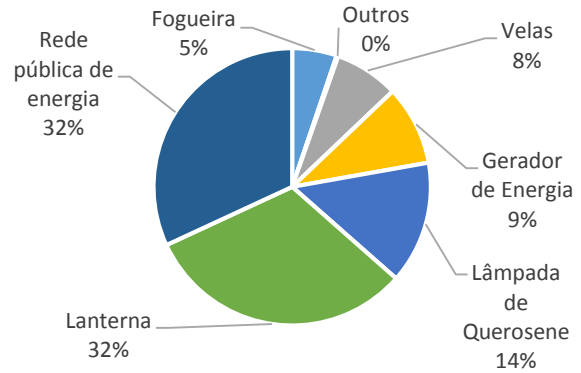
6. **Acesso à rede de electricidade é de 51 por cento nas áreas urbanas e apenas 2 por cento nas zonas rurais.** Cerca de 24 % das principais fontes de energia da população são lâmpadas de querosene ou geradores de energia (Figura 5). Consequentemente, a reforma dos subsídios aos combustíveis afeta o bem-esta da população, uma vez que ela é dependente do mercado de combustíveis também para o acesso a necessidades básicas, como eletricidade e transporte.

**Figura 4: População empregada por atividade principal, 2014.**



Fonte: Censo Populacional e Habitacional 2014.

**Figura 5: Famílias por fonte principal de energia.**

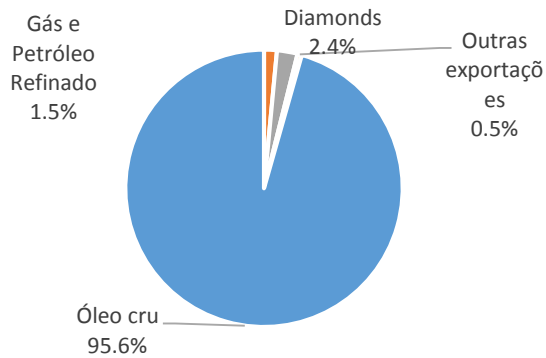


Fonte: Censo Populacional e Habitacional 2014.

7. **As exportações de petróleo nos últimos 10 anos representaram, em média, 95 por cento das exportações angolanas, gerando US\$ 60,2 mil milhões em receitas em 2014 (Figura 6).** O sector é altamente concentrado em termos de parcerias comerciais com a China, importando quase metade das exportações de Angola (Figura 7). Os diamantes são o segundo maior produto de exportação de Angola. A produção de diamantes cresceu rapidamente até 2006, quando o volume de produção atingiu 9,2 milhões de quilates. Desde então, a produção tem oscilado entre 8,2 e 9,2 milhões de quilates. Em 2015, o crescimento foi de 4 por cento para 9 milhões de quilates. O país tem ainda grande potencial para expandir a mineração já que apenas 40 por cento dos recursos minerais angolanos são conhecidos. A exploração de diamantes está sendo realizada em 13 províncias e 108 novos projectos estão disponíveis para os investidores privados.<sup>5</sup>

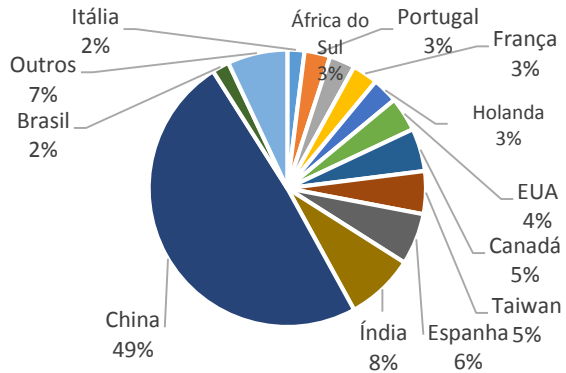
<sup>5</sup> BM 2016 XXX

Figura 6: Composição das Exportações, 2005 a 2014.



Fonte: Banco Nacional de Angola.

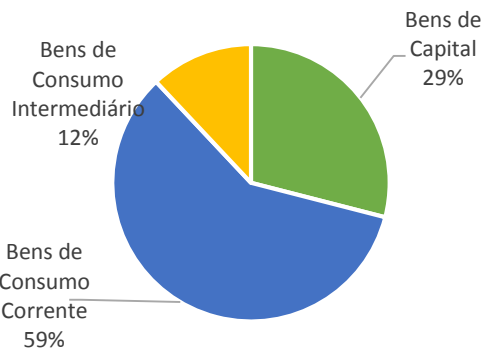
Figura 7: Destino das Exportações em 2014.



Fonte: Banco Nacional de Angola

8. **Consumo de Bens domina as importações em 59%.** Consumo intermediário de bens soma 12 por cento e bens de capital contabiliza os 29 por cento restantes (Figura 8).

Figura 8: Importações por classificação, 2012 a 2014.

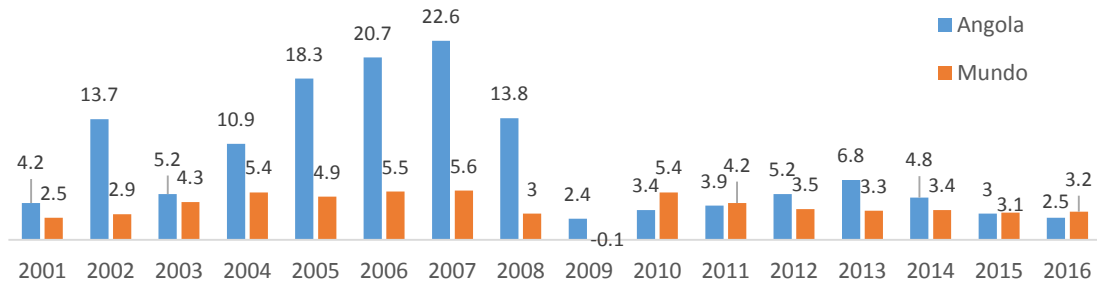


Fonte: Banco Nacional de Angola

## 1.2 A Necessidade de Reforma

9. **O crescimento recente em Angola foi impulsionado pelo fim do conflito e pelos preços elevados do petróleo.** A economia angolana registou um crescimento médio de 17,3 por cento entre 2004 e 2008. Este período de altas taxas de crescimento foi brevemente interrompido pela crise 2008/9 que levou os preços do petróleo para baixo. De 2009 a 2011, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu 3,3 por cento em média. O crescimento económico retomou o seu ritmo acelerado em 2012 e 2013 com uma taxa de crescimento média anual de 6 por cento (Figura 10).

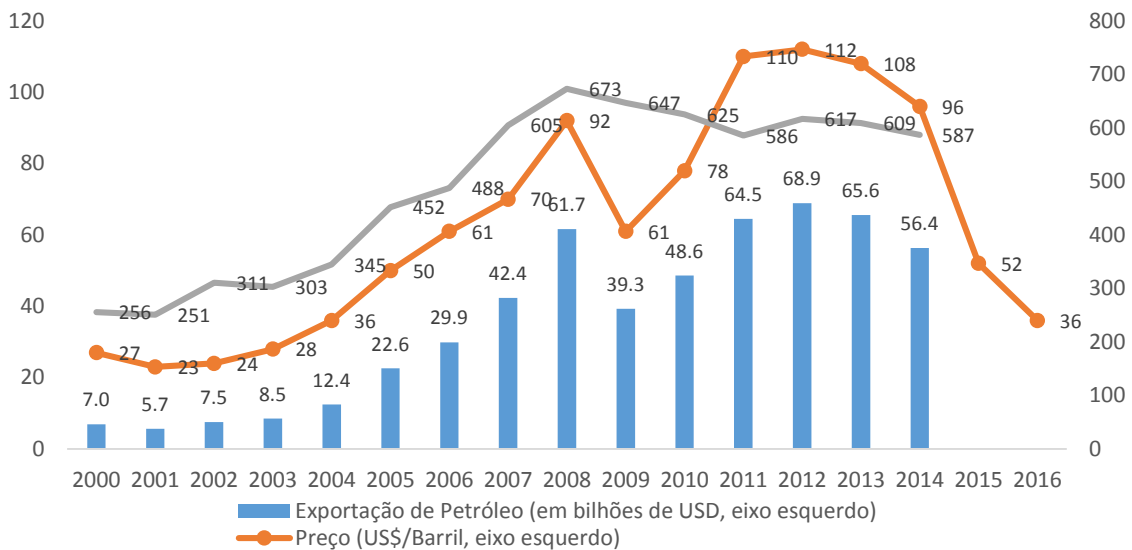
Figura 9: Crescimento PIB Real.



Fonte: FMI.

10. Nos últimos anos, a economia angolana tem mostrado sinais de desaceleração (4,8 por cento em 2014; 3 por cento em 2015 e 2,5 por cento estimados para 2016), principalmente como resultado da queda dos preços do petróleo. A queda do preço internacional do petróleo bruto teve um impacto substancial nos saldos orçamentais. O preço médio para o petróleo bruto angolano foi de US \$ 108 em 2013, declinando para US \$ 96 em 2014. Os preços continuaram a cair em 2015, o que levou a uma revisão da Lei do Orçamento de Angola para o ano fiscal de 2015. Em 2015, o preço médio do petróleo estava em US \$ 52, um declínio de cerca de 48 por cento em 12 meses. Os preços caíram ainda mais no início de 2016, média de US\$ 36 nos primeiros cinco meses do ano. A produção petrolífera angolana tem oscilado em torno de 586 e 605 milhões de bps/ano de 2014 a 2016. A receita em 2014 foi de US\$ 56.364 milhões, um decréscimo de 14 por cento a partir de 2013 (Figura 11).

Figura 10: Óleo bruto: preço, volume e receitas de 2001 a 2016.

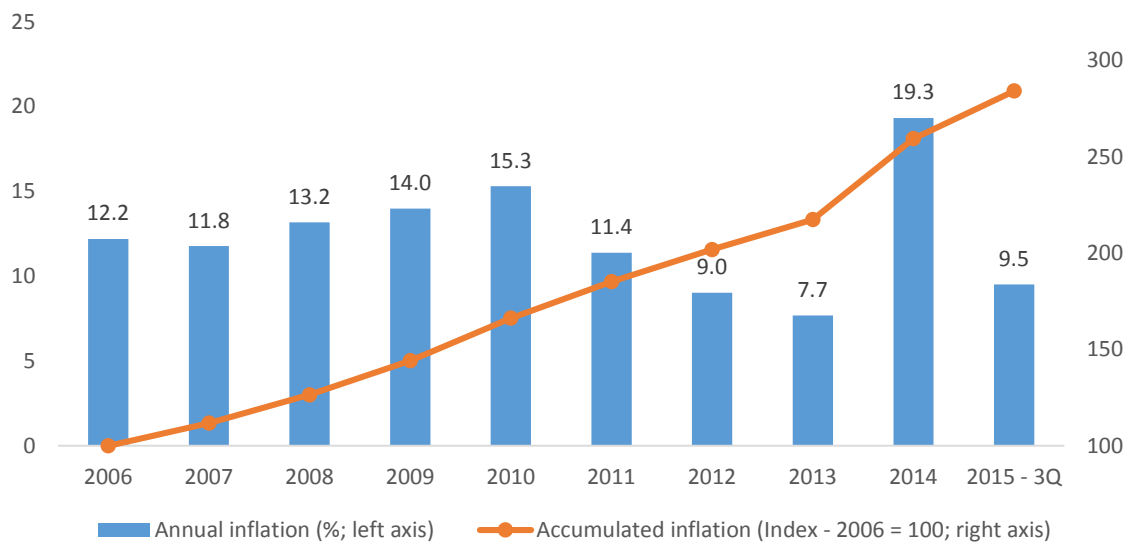


Fonte: Banco Nacional de Angola (2001 – 2014), Banco Mundial (2015 – 2016).

11. **A queda dos preços do petróleo em 2014 reduziu o crescimento económico de Angola e metade das receitas fiscais.** O crescimento do PIB para 2014 e 2015 foi estimado pelo governo em 4,8 e 4 por cento, respectivamente. Ao contrário do episódio 2008/9, desta vez o impacto foi mais forte e mais duradouro, uma vez que a queda dos preços do petróleo parece ser devida a uma mudança estrutural no sector petrolífero liderada pelo papel crescente de petróleo não convencional no mix de fornecimento global. Os preços do petróleo deverão permanecer baixos por um período prolongado de tempo.

12. **A queda nos preços do petróleo aumentou os preços das importações e acelerou a inflação.** Com uma redução das receitas cambiais, a taxa de câmbio depreciou tornando as importações mais caras. Isso desencadeou um regresso à inflação elevada após Angola ter conseguido limitar os aumentos de preços entre 2011 e 2013. Como resultado, considerando todo o período a partir de 2006, os preços aumentaram 184 por cento (Figura 9). De 2010 a 2014, bens e serviços, hotéis e restaurantes, bem como mobiliário e manutenção doméstica foram os que mais contribuíram para aumentos de preços.

Figura 11: Taxa de Inflação Anual.



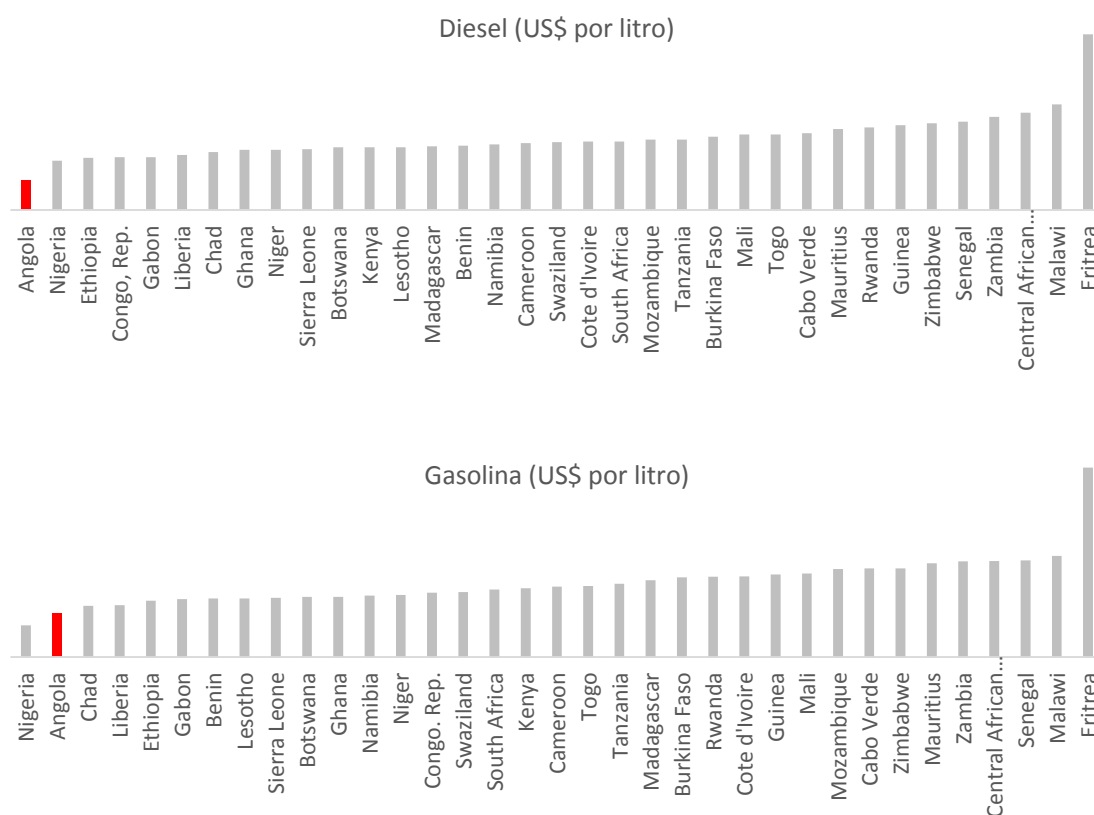
Fonte: Banco Nacional de Angola

13. **As elevadas receitas do petróleo criaram uma economia dependente do petróleo com as receitas do petróleo sendo usadas para despesas correntes e de capital, incluindo os subsídios aos preços dos combustíveis e serviços de utilidade pública.** Historicamente, as receitas do petróleo foram responsáveis por três quartos das receitas do governo em média. A economia não é diversificada, com a exploração de petróleo e refinaria representando 90 por cento da produção industrial, enquanto a maioria dos bens de consumo são importados. O período de altos preços do petróleo permitiu a Angola aumentar as despesas correntes e de capital, mantendo um orçamento equilibrado e baixos níveis de dívida. Os preços dos combustíveis e dos serviços públicos, bem como o transporte público foram fortemente subsidiados, com o Governo pagando a diferença entre o preço efectivo e o preço de

mercado administrado. De acordo com Fabrizio et al. (2015), o sector de transporte é o sector com uso mais intensivo de combustíveis de Angola, de modo que seus custos são especialmente sensíveis aos subsídios.

14. **Antes da reforma dos subsídios em setembro de 2014, o nível de subsídios era alto.** Em média, os subsídios representaram 63 por cento dos preços reais e variavam substancialmente em todos os produtos, de 100 por cento para o gasóleo para a eletricidade a 29 por cento para Heavy Fuel (Figura 13).<sup>6</sup> Os preços dos combustíveis em Angola estavam entre os mais baixos do mundo (Figura 12). Os preços da gasolina e do diesel foram cerca de 58 por cento abaixo dos preços médios para a África subsaariana, respectivamente (Figura 12). O custo dos subsídios ao preço dos combustíveis é estimado utilizando a abordagem de diferença de preço.<sup>7</sup>

Figura 12: Os preços a retalho de combustíveis em países seleccionados da África Subsaariana, 2014.

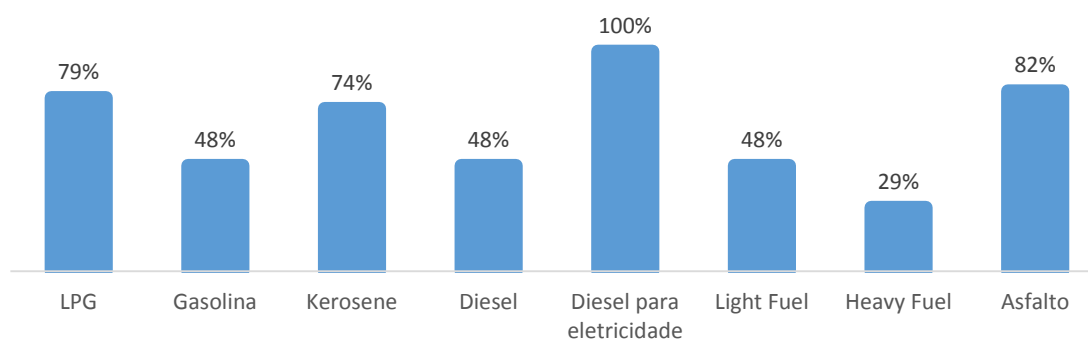


Fonte: Banco Mundial.

<sup>6</sup> Todo diesel especificamente consumido para produção de electricidade é totalmente subsidiado pelo governo.

<sup>7</sup> Fabrizio, M. S. et al., International Monetary Fund Report Angola: Technical Assistant Report - Angola: Fuel Price Subsidy Reform the Way Forward. 2015.

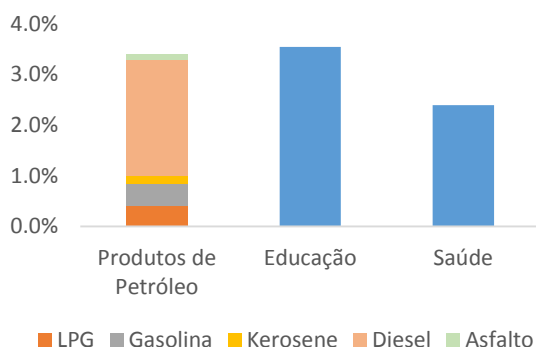
Figura 13: Percentagem de subsídios aos combustíveis por produto, setembro 2014.



Fonte: Decreto 289/14 e Fabrizio et al., 2015.

15. **Além de seu impacto negativo nos saldos fiscais, subsídios aos combustíveis são muito caros para a economia e criam incentivos adversos.** Em primeiro lugar, os subsídios aos combustíveis promovem o *crowding out* dos gastos direccionados para o crescimento. O Governo de Angola gastou em subsídios aos combustíveis o mesmo que na educação e 42 por cento mais do que em saúde (Figura 14). Em segundo lugar, os subsídios aos combustíveis criam incentivos para o contrabando. Evidências sugerem que o contrabando de produtos subsidiados para países vizinhos, em particular, a República do Congo e República Democrática do Congo, elevou-se a 10 por cento do consumo total de combustível. Em 2013, a alfândega detectou cerca de 80 milhões de litros de combustíveis contrabandeados, o que corresponde a cerca de 2 por cento do consumo total. Por último, os subsídios aos combustíveis criam incentivos ao excesso de consumo, com efeitos negativos sobre o congestionamento do tráfico e perda de produtividade. Além disso, o consumo excessivo pode agravar a poluição local e as alterações climáticas.

Figura 14: Gasto em subsídios ao petróleo, educação e saúde em 2014 (% do PIB).



Fonte: Fabrizio et al., 2015.



16. **Com a eliminação dos subsídios aos combustíveis, o Governo de Angola cria espaço fiscal para aumentar a alocação de recursos públicos para programas de protecção social para aliviar a pobreza no país.** O principal programa de protecção social em Angola, o programa Cartão Kikuia, foi lançado em 2013, com cerca de 60.000 beneficiários em seis províncias até ao final de 2015. A segunda parte deste relatório vai investigar o possível impacto de uma extensão do programa Cartão Kikuia em termos de beneficiários e tamanho das transferências na pobreza.

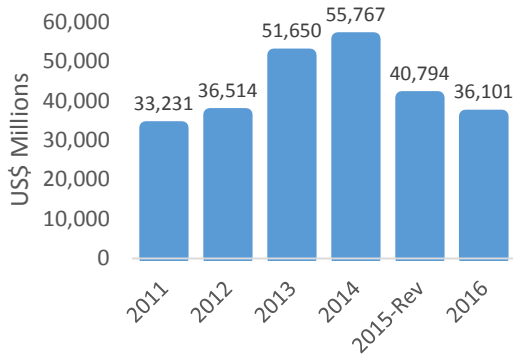
## 2 Reformas de Subsídio

17. **O impacto na pobreza das reformas de subsídios aos combustíveis é estimado por uma simulação de microdados.** Esta secção do relatório motiva e descreve as reformas e os seus canais de impacto na pobreza. Uma simulação quantifica o impacto através da estimativa do aumento dos preços dos produtos subsidiados, devido à redução do subsídio. Assim, a simulação oferece uma avaliação teórica da mudança esperada na pobreza pelas reformas de subsídios. A simulação não leva em conta outros factores que influenciam os preços, por exemplo, a depreciação da taxa de câmbio.

### 2.1 Descrição das Reformas

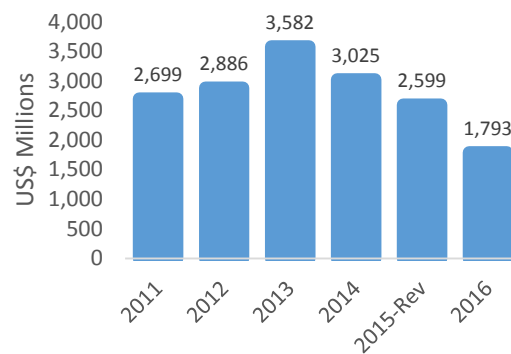
18. **Ajustes orçamentais requeridos incluem cortes de subsídios aos combustíveis.** Com a redução considerável das receitas fiscais devido à queda dos preços do petróleo (Figura 15), grandes cortes tiveram que ser feitos para o orçamento. O investimento público foi reduzido para os níveis mais baixos nos últimos anos e as compras de bens e serviços foram severamente restringidos ao ponto de gerar alguns atrasos. Subsídios aos combustíveis tiveram de suportar a sua parte do ajuste. Os subsídios são calculados como a diferença entre os custos de produção e comercialização e o preço na bomba.

Figura 15: Receitas Fiscais (2011 a 2016).



Fonte: Orçamento Angola (Ministério da Fazenda).

Figura 16: Despesas Orçamentais com subsídios aos preços (2011 a 2016)



Source: Angola Budget (Ministry of Finance).

19. **O Governo implementou sucessivamente reduções e eliminação de subsídios aos preços dos combustíveis.** Os preços dos combustíveis aumentaram em setembro de 2014, dezembro de 2014, abril de 2015 e dezembro 2015 após a queda dos preços internacionais do petróleo e, conseqüentemente, nas receitas do petróleo (Tabela 1). Todos os subsídios aos combustíveis, excepto para o GPL e petróleo para energia foram eliminados até dezembro de 2015. Os subsídios a tarifas de energia eléctrica e de água também foram reduzidos durante a reforma. No final de 2015, as tarifas de energia eléctrica e de água (inalterada durante anos) aumentaram para reduzir os subsídios aos preços e ter em conta a

expansão prevista na cobertura da população.<sup>8</sup> Estas reformas ajudaram a reduzir as despesas orçamentais sobre subsídios aos preços (Figura 16). Assim, os ajustes de preços e o calendário superaram as recomendações do FMI de novembro de 2014.

**20. O Governo teve que criar e aumentar outros impostos para avançar no sentido de um orçamento mais equilibrado.** Em 2015, o Governo introduziu um novo imposto que se aplica aos pagamentos internacionais para serviços estrangeiros, o aumento do imposto de consumo sobre os combustíveis (que era de 0 por cento antes) e em várias outras mercadorias (água e carros, por exemplo, garrafas). Além disso, em 2016, um imposto sobre operações bancárias foi introduzido, cobrando 0,1 por cento de todas as transações bancárias.

**Tabela 1: Etapas da Reforma e implementação.**

Recomendações do FMI (Nov/2014)		Resposta do Governo Angolano
Etapa	Ações	
Etapa I (imediatamente)	Desenvolver e implementar uma estratégia de informação pública	
Após 1 ano	<p>Começar a reduzir subsídios aos preços dos combustíveis</p> <p>Compensar os mais vulneráveis a curto prazo através da expansão e fortalecimento de programas sociais existentes</p> <p>Começo do desenvolvimento de um Sistema de transferência de dinheiro para ser totalmente implementado a médio prazo</p> <p>Expansão do gasto prioritário</p>	<p><b>Dez/2014:</b> mudança do subsídios: Light Fuel, de 48% para 0%; Heavy Fuel, de 29% para 0%; e Asfalto, de 82% para 0%</p> <p><b>Abr/2015:</b> mudança de subsídios: Gasolina, de 48% para 0%.</p> <p><b>Dez/2015:</b> mudança de subsídios: Diesel, de 48% para 0%; LPG, de 79% para 38,6%; e Kerosene, de 74% para 11.4%.</p> <p>Expansão do programa Cartão Kikuia, um programa de transferência em espécie. No final de 2015, a cobertura de 9 províncias e cerca de 90.000 beneficiários.</p>
Etapa II (depois de 1 – 2 anos)	<p>Permitir que os preços a retalho dos combustíveis reflitam os aumentos dos preços internacionais de combustível.</p> <p>Continuar a compensar as famílias de baixa renda.</p> <p>Continuar a desenvolver programa de transferência de renda</p> <p>Continuar a expandir outros gastos prioritários.</p>	
Etapa III (depois de 2 – 3 anos)	<p>Eliminar o restante dos subsídios</p> <p>Implementar Sistema de transferência de renda</p> <p>Continuar com a implementação de outros programas de alta prioridade</p>	

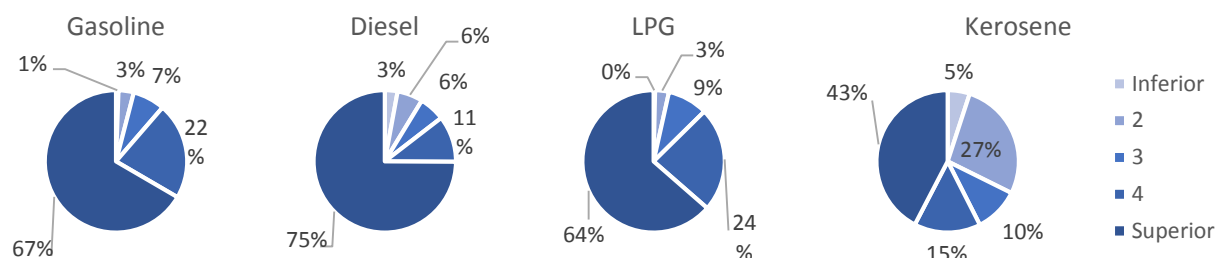
**Fonte: compilação do autor.**

<sup>8</sup> A operação das companhias de energia e água envolvem o uso intensivo de geradores de energia. Assim, a reforma dos subsídios de combustíveis também aumentou os custos dessas companhias.

## 2.2 Impacto na Pobreza

21. **Comparativamente, as famílias abastadas consomem a maior parte dos produtos combustíveis.** Em 2015, quase 90 por cento das despesas com gasolina, diesel e GLP foram feitas pelos mais ricos 40 por cento de famílias. Os 40 por cento inferior contribuíram com menos de dez por cento ao nível global da despesa com esses produtos de combustíveis (Figura 16).<sup>9</sup> Claramente, os subsídios aos combustíveis são regressivos, uma vez que as famílias ricas consomem mais combustível do que os pobres. Produtos de combustíveis representam apenas uma parte muito pequena (0,5 por cento) dos gastos domésticos para as famílias pobres, enquanto as famílias mais ricas gastam até quase 5 por cento em produtos de combustível (Figura 17). A experiência internacional mostra que as famílias de baixa renda podem ser protegidas de aumentos de preços de combustível através da expansão de programas de gastos sociais direcionados, como foi o caso no Gabão, Gana, Níger, Nigéria e Moçambique.<sup>10</sup>

Figura 17: Consumo de produtos de combustíveis por quintil de consumo em 2015.



Fonte: Cálculos do Autor baseados no IBEP (2008).

22. **O impacto indirecto da reforma dos subsídios é de cerca de duas vezes maior que o impacto directo.** A reforma dos subsídios aos combustíveis tem um impacto direto nos preços dos combustíveis que afectam os orçamentos familiares.<sup>11</sup> Além disso, o aumento dos preços dos combustíveis afecta os custos de produção e transporte de outros bens e, conseqüentemente, indirectamente, aumenta os preços desses produtos também.<sup>12</sup> O impacto directo da reforma do subsídio aos combustíveis afecta principalmente as famílias mais ricas (até 2,5 por cento do consumo das famílias), mas apenas marginalmente afecta os pobres (abaixo de 1 por cento). O impacto indirecto reduz o consumo das famílias por um período adicional de 5 e 3 pontos percentuais para as famílias mais ricas e pobres, respectivamente (Figura 19).

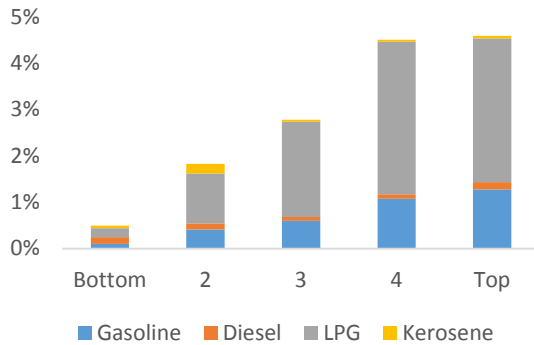
<sup>9</sup> O relativo grande gasto no Segundo quantil de kerosene é passível de ser uma declaração com erro.

<sup>10</sup> Fabrizio *et al.* 2015; IMF, 2014.

<sup>11</sup> O sector dos transportes é responsável por 85 por cento dos impactos indirectos (equivalente a 1.9 por cento da queda da renda doméstica). Isso afecta os custos do transporte público e conseqüentemente o orçamento de famílias pobres. (Fabrizio *et al.*, 2015)

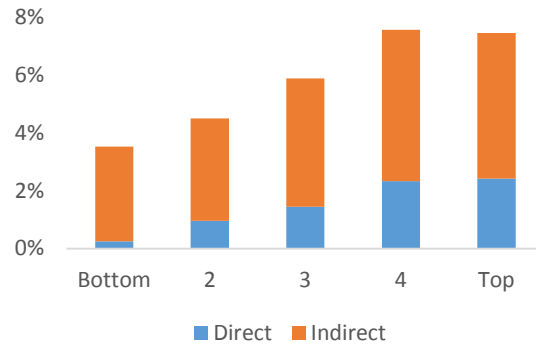
<sup>12</sup> Note que o preço do transporte público é regulado em Angola. A simulação assume transmissão da alta dos preços aos custos do transporte.

Figure 18: Fuel expenditures relative to household expenditures.



Source: Authors' calculation based on IBEP (2008).

Figure 19: Welfare Impact of Fuel Subsidy Reform.

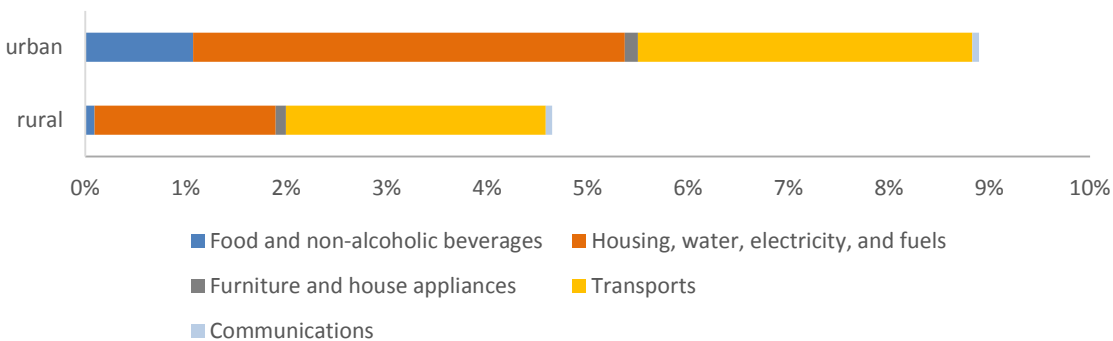


Source: Authors' calculation based on IBEP (2008).

23. **Os benefícios dos subsídios aos combustíveis revertem desproporcionalmente a favor das famílias mais abastadas.** Os 20 por cento mais ricos das famílias receberam quase 7,5 por cento da composição dos gastos em subsídios. Em contraste, a parte 20 por cento inferior só ganhou 3,5 por cento das despesas domésticas. Dado o maior consumo das famílias mais ricas, os subsídios colocaram em desvantagem famílias pobres em termos relativos. Por isso, a eliminação dos subsídios e sua substituição com uma extensão de um programa de protecção social pode melhorar a focalização dos pobres.

24. **As famílias rurais são menos afectadas pelas reformas.** Famílias rurais perdem somente cerca de 4.5 por cento dos consumo doméstico, enquanto as famílias urbanas são mais dependentes dos mercados e preços e, assim, perdem em média quase 9 por cento de consumo. As principais categorias que contribuem para a perda de bem-estar são alimentos e bebidas não alcoólicas, bem como a habitação, água, eletricidade, combustíveis e transporte (Figure 20).

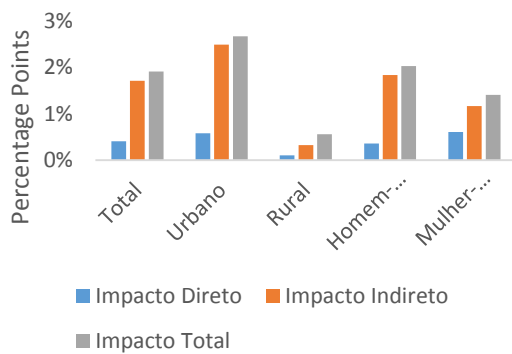
Figura 20: Impacto de Bem-estar das reformas de subsídios por categorias de produtos.



Fonte: Cálculos do Autor, baseados na IBEP (2008).

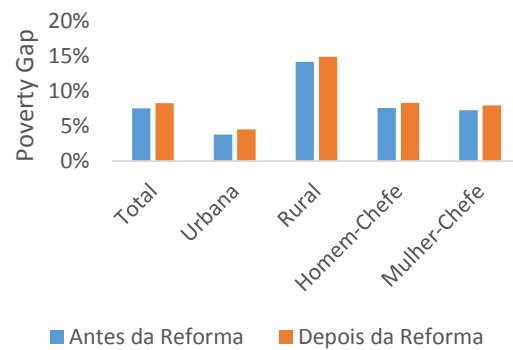
25. **Eliminação dos subsídios apenas marginalmente aumenta a taxa de pobreza em 2 pontos percentuais, de 26 para 28 por cento.** O principal impacto é devido ao efeito indirecto. Domicílios urbanos são consideravelmente mais afectados do que os agregados familiares rurais por duas razões. Em primeiro lugar, as famílias rurais consomem menos combustíveis. Em segundo lugar, as famílias rurais cobrem uma grande parte do consumo com a própria produção. Portanto, os preços de mercado mais elevados são benéficos, pois permitem a venda de bens de produção própria a preços mais elevados. Famílias chefiadas por mulheres são mais directamente afectadas pela reforma do subsídio do que as chefiadas por homens, mas o impacto total é consideravelmente maior em famílias chefiadas por homens (Figura 20). O hiato de pobreza aumenta ligeiramente para todos os tipos de domicílios (Figura 22).

Figura 21: Mudança na Pobreza em pontos percentuais.<sup>13</sup>



Fonte: Cálculos do Autor baseados na IBEP (2008).

Figura 22: Hiato de Pobreza antes e depois da reforma.



Fonte: Cálculos do Autor baseados na IBEP (2008).

<sup>13</sup> Note que o impacto total não é a soma dos impactos diretos e indiretos devido a fatores não-lineares nos modelos.

### 3 Extensão do Cartão Kikuia

26. **Programas de protecção social podem ser uma maneira eficaz para mitigar os impactos das reformas de subsídios aos combustíveis nos domicílios vulneráveis.** O Governo expandiu o programa Cartão Kikuia com o objectivo de atenuar os efeitos negativos da reforma subsídio aos combustíveis para os pobres. Esta secção fornece uma breve descrição do programa, simula o impacto da extensão sobre a pobreza, descreve em mais detalhe mecanismos de focalização com enfoque na responsabilização social antes de fazer recomendações para melhorias.

27. **Os objectivos do programa Cartão Kikuia são reduzir a pobreza, melhorar a nutrição entre os pobres e também aumentar a produção agrícola entre os beneficiários.** Como parte do programa federal de Angola "Combate à Pobreza", o Programa Kikuia Cartão foi iniciado em 2013 e, em seguida, expandiu-se para combater o efeito negativo da reforma dos subsídios.<sup>14</sup> Como principal programa de protecção social do Governo, foi gradualmente ampliado, tanto na cobertura geográfica - de 1 a 9 províncias - quanto no número de beneficiários - de 51.000 para 90.000 em 2016 (Tabela 2)<sup>15</sup>. No entanto, o programa está longe de atingir a sua cobertura inicialmente almejada de 200.000 beneficiários.

28. **O programa pretende centrar-se nos grupos mais vulneráveis da população.** Ele está voltado principalmente para as famílias que vivem em situação de pobreza extrema e vulnerabilidade, principalmente chefiadas por mulheres em áreas rurais. Prioriza viúvas com órfãos ou familiares deficientes, pessoas com doenças crónicas, e ex combatentes. Estes critérios de elegibilidade são interpretados e aplicados em colaboração com os chefes locais, que determinam a vulnerabilidade das famílias.

29. **O programa do Cartão Kikuia visa proporcionar uma transferência em dinheiro para as compras de produtos alimentícios, factores de produção agrícolas e outros bens básicos.** O programa é implementado com a ajuda de um cartão que teoricamente permite que cada beneficiário compre bens essenciais no valor de 10.000 Kwanzas em estabelecimentos comerciais da comunidade na área onde vivem. Além dos produtos alimentares básicos, o cartão inclui também as compras de material escolar e ferramentas agrícolas. O cartão é renovado anualmente. A concepção original do programa incluiu um componente de competências profissionais que actualmente não está implementado.

30. **O orçamento do Governo para 2016 inclui pagamentos anuais de 10.000 Kwanza a 90.000 beneficiários.** Embora a concepção original do programa tivesse intenção de destinar pagamentos mensais de 10.000 Kwanza, a previsão do orçamento só é consistente com um pagamento anual da

---

<sup>14</sup> O programa tem diferentes iniciativas como a construção de 100 casas em áreas rurais- aldeia kikuia. Comunidades seleccionadas devem receber centros de saúde, creche e lojas.

<sup>15</sup> Número de beneficiários foi calculado dado o calor aproximado anual de gastos para cada ano e o número esperado anual de transferências: 10,000 Kwanzas.

mesma quantidade (Tabela 2). Além disso, o valor do benefício não foi ajustado pela inflação desde 2014, apesar de uma inflação alta de 40 por cento de janeiro de 2014 a abril de 2016. Em 2016, o governo reduziu o montante a 5.000 Kwanzas. No entanto, deve notar-se que apenas cerca de 40.000 e 90.000 beneficiários receberam quaisquer benefícios na forma de um comprovante de compra de bens em estabelecimentos pré-atribuídos.<sup>16</sup>

**Tabela 2: Valor aproximado dos gastos anuais em milhões de Kwanzas no Cartão Kikuia.**

Províncias	2014	2015	2016	Orçamento Requerido para Inclusão
Cunene	-	153	153	153
Bengo	90	76.5	76.5	76.5
Bié	-	-	127.5	127.5
Cabinda	-	-	51.3	51.3
Cuanza Norte	-	-	-	100
Huíla	-	-	-	127.5
Luanda	60	51	39	39
Lunda Norte	-	-	-	102
Lunda Sul	90	76.5	76.5	76.5
Malanje	-	-	153	153
Moxico	-	-	-	127.5
Namibe	-	-	-	76.5
Uíge	-	-	-	204
Zaire	120	102	102	102
Cuando Cubango	-	-	-	127.5
Huambo	-	-	-	127.5
Cuanza Sul	150	127.5	127.5	127.5
Benguela	-	-	-	102
<b>Total</b>	<b>510</b>	<b>586.5</b>	<b>906.3</b>	<b>2000.8</b>

Fonte: Cálculos do autor com base na Previsão de Orçamento (Ministério da Fazenda).

31. **O programa, bem como a sua expansão, enfrenta dificuldades de implementação graves devido à fraca capacidade de execução e falta de recursos.** O acesso aos benefícios do programa parece difícil. Para o acesso, é necessária uma loja com produtos que podem ser ‘comprados’ com o cartão de voucher. Lojas Kikuia podem ser gerenciadas pelo Governo ou por investidores privados associados ao programa.<sup>17</sup> A maioria dos beneficiários não consegue usar o valor total de 10.000 Kwanzas disponível no cartão por diversas razões. Em primeiro lugar, o número actual de lojas disponíveis é limitado, estando a maioria das lojas apenas em Luanda. Em segundo lugar, a oferta de

<sup>16</sup> Note que a simulação não leva em consideração aquelas restrições implementadas mas estima os impactos na pobreza se a transferência definida for paga no total a todos os beneficiários definidos.

<sup>17</sup> Intencionalmente, o governo busca incentivar que o dono da loja e os trabalhadores sejam pessoas das comunidades, fomentando o trabalho local para a juventude.



produtos nas lojas existentes é relatada como baixa. Em terceiro lugar, problemas técnicos nas lojas podem causar falhas no reconhecimento de cartões, incluindo a falta de fundos.

### 3.1 Impacto na Pobreza

32. **Comparação de diferentes cenários de focalização para a expansão do programa de protecção social.** As expansões do programa de protecção social Cartão Kikua de 50.000, para 101.000 e 140.000 beneficiários são modelados usando diferentes quantidades de transferência anual e diferentes cenários de focalização. Para a estimativa do impacto na pobreza, a simulação simplifica assumindo transferências de dinheiro, em vez de a transferência em espécie do Cartão Kikua.<sup>18</sup> A simulação considera transferências anuais em dinheiro no montante de 5.000 Kwanzas, Kwanzas 10.000, 60.000 Kwanzas (ou 5.000 Kwanzas mensais) e 120.000 Kwanzas (ou 10.000 Kwanzas mensal). Os valores variam de 0,12 USD PPP 2011 para 2,87 USD PPP 2.011 por dia por família. Os seguintes cenários de focalização são modelados:

- **Aleatório:** Este cenário de referência selecciona aleatoriamente novas famílias para serem integradas no programa, sem aplicar qualquer qualificação ou outros critérios de focalização. Este cenário apresenta o impacto da expansão se o esquema de focalização implementado falhar.<sup>19</sup>
- **Elegibilidade:** Este cenário selecciona aleatoriamente novas famílias entre todas as famílias elegíveis, determinado por ser rural e chefiadas por mulheres ou com pelo menos uma pessoa com deficiência que vivem na casa. Este cenário ajuda a avaliar os benefícios de usar os critérios de elegibilidade definidos, mas sem qualquer consideração adicional de vulnerabilidade. Este cenário abrange uma aplicação "cega" dos critérios de elegibilidade.
- **Elegibilidade + Geográfica:** Este cenário é semelhante ao cenário 'Elegibilidade', mas restrito às oito províncias que actualmente executam o programa. Este cenário aumenta a importância de escolher províncias específicas para a expansão do programa.
- **Distribuição de Beneficiários:** Este cenário utiliza a distribuição demográfica dos actuais beneficiários (de acordo com sexo, idade e localização do chefe de família) para seleccionar novos beneficiários de acordo com a mesma distribuição. Este cenário tem como objectivo reflectir a actual implementação da focalização tão bem quanto possível, dadas as limitações dos dados. Na realidade, os beneficiários são filtrados com base em critérios de elegibilidade, mas ainda seleccionadas idiossincraticamente por chefes locais. Este passo de selecção adicional pode ser mimetizado, em certa medida, ao desenhar de acordo com as distribuições do parâmetro observado.
- **Pobreza:** Neste cenário, apenas as famílias pobres são seleccionadas para o programa. Este cenário ideal fornece o melhor caso, se o programa for focalizado perfeitamente.<sup>20</sup>

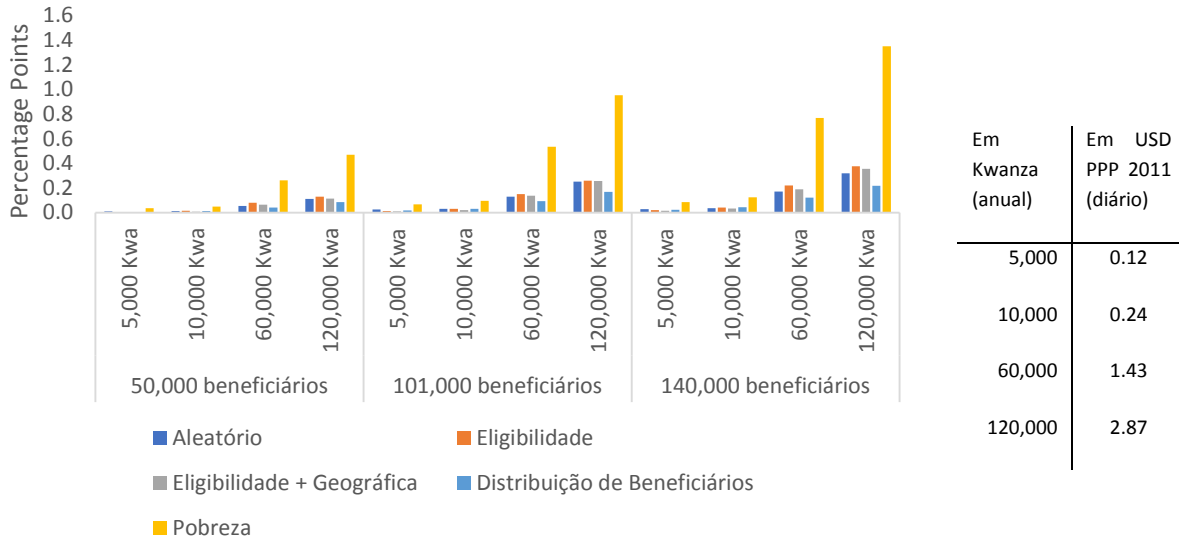
---

<sup>18</sup> A simulação permite a quantificação do impacto na pobreza, mas não é uma estimativa exacta porque os preços nas lojas podem ser maiores ou menores que preços de Mercado aumentando ou diminuindo os valores das transferências.

<sup>19</sup> O pior cenário em que a focalização favorece domicílios ricos não é simulado.

<sup>20</sup> Note-se que este cenário só terá como alvo os pobres, independentemente da sua profundidade de pobreza. Assim, mesmo este esquema de segmentação pode vir a não ser eficaz, especialmente se o poder de compra da transferência de dinheiro se tiver deteriorado de modo que as famílias beneficiárias não são mais retiradas da pobreza.

Figura 23: Redução da pobreza de uma extensão do programa Cartão Kikua.



Fonte: cálculos do autor com base na IBEP (2008).

33. **O impacto na pobreza do Cartão Kikua é extremamente baixo, especialmente para uma transferência anual de 10.000 Kwanzas ou menos.** Não é de surpreender que a transferência de um montante anual de 10.000 Kwanzas não seja suficiente para reduzir a pobreza. O montante traduz-se em cerca de 0,24 USD PPP 2011 por dia por família. Com uma linha de pobreza de 1,90 USD PPP 2.011 por pessoa, essa transferência só é eficaz no que toca a retirar pequenas famílias próximas da linha de pobreza para fora da pobreza. Para uma família com três membros, este montante só fornece 2 por cento da linha de pobreza (Figura 21).

34. **Transferências anuais de 60.000 ou 120.000 Kwanzas podem ser eficazes na redução da pobreza, mas devem ser lançadas em larga escala.** Uma transferência anual de 60.000 ou 120.000 Kwanzas fornece um quarto ou metade, respectivamente, da quantidade necessária para retirar uma família de três membros para fora da pobreza. A diferença média de pobreza entre os pobres é de 30 por cento da linha de pobreza. Por isso, muitas famílias precisam de pelo menos uma transferência de 120.000 Kwanzas para os fazer sair da pobreza.

35. **Uma transferência anual de 120.000 Kwanzas a todos os 1,3 milhões de famílias pobres pode reduzir a pobreza de 28 para 15 por cento.** A transferência custaria 954 milhões de dólares (0,7 por cento do PIB), que é cerca de metade das despesas orçamentais anuais estimadas em subsídios aos preços em 2016. Isso também iria reduzir o hiato de pobreza de 8,3 por cento para 3,4 por cento. Este modelo assume um esquema de focalização perfeito. Na realidade, focalizar os pobres não é fácil e, por consequência, caro.

36. **A selecção aleatória de beneficiários tem bom desempenho assim como a focalização apenas dos beneficiários elegíveis (com ou sem foco geográfico).** A selecção aleatória de beneficiários resulta num erro médio de inclusão de cerca de 72 por cento dada uma taxa per capita de pobreza de 28 por cento em 2015. Aplicando os critérios de elegibilidade de famílias chefiadas por mulheres rurais ou cuidar de pelo menos uma pessoa com deficiência no domicílio não melhora a focalização dos pobres. Enquanto as famílias rurais têm uma taxa per capita de pobreza maior, famílias chefiadas por mulheres têm um nível de pobreza mais baixo do que as chefiadas por homens. Portanto, o método de focalização não parece funcionar melhor que uma selecção aleatória.

37. **As características demográficas da distribuição de beneficiários não confirmam um mecanismo de focalização que funcione bem.** Se novos beneficiários fossem seleccionados de acordo com as suas características observadas (em relação ao sexo, idade e localização), os pobres seriam alcançados com menos frequência do que através da selecção aleatória de beneficiários. Enquanto isto implica que a segmentação actual, de acordo com as características observadas, é sub-ótima, também é possível que as características não observadas (educação, saúde, etc.), de facto seleccionem os pobres. Assim, a evidência dada não pode ser utilizada para avaliar a implementação da focalização actual do programa. A próxima secção discute com mais detalhes como, na realidade, mecanismos de focalização podem ser desenhados.

### 3.2 Mecanismos de Focalização

38. **Encontrar e beneficiar a parcela mais pobre da população é fundamental para o uso eficiente dos recursos públicos.** Antes de aprofundar os mecanismos de focalização, o objectivo da focalização também precisa de ser discutido. Enquanto focalizar os pobres poderá reduzir a pobreza monetária de maneira mais eficaz, isso pode excluir outros grupos vulneráveis que sofrem de pobreza não-monetária. Assim, um primeiro debate sobre a focalização deve considerar a multidimensionalidade da pobreza e grupos vulneráveis específicos no contexto do país. Também se deve notar que a focalização dos pobres poderia gerar um custo político, uma vez que implica uma transferência ou redistribuição de um grupo da população para outra. Um esquema de segmentação bom pode ser caro para implementar. Por exemplo, a obtenção de informação detalhada para identificar os pobres tem implicações nos custos administrativos. Além disso, algumas formas de segmentação podem ter custos sociais para os beneficiários, como a estigmatização.<sup>21</sup>

39. **A fim de seleccionar os pobres num programa, o mecanismo de focalização deve evitar dois problemas principais: erros de inclusão e exclusão.** Dependendo do tipo de informação utilizada para encontrar o pobre, o programa pode sofrer de subcobertura. Subcobertura ou erro de exclusão significa que famílias pobres elegíveis não estão incluídas no programa. Minimizar subcobertura vem com o custo de incluir não-pobres no programa, o chamado erro de inclusão. O erro de inclusão torna o programa caro e ineficiente. Por exemplo, um esquema sub óptimo de focalização com um erro de inclusão de 40

---

<sup>21</sup> Veja Coady et al, 2004 para uma descrição detalhada dos custos em cada método de focalização.

por cento iria aumentar os custos para erradicar a pobreza em Angola de 436 milhões de dólares para 610 milhões de USD.

40. **A próxima pesquisa domiciliar IDREA apresenta uma oportunidade para melhorar a focalização dos pobres para o Cartão Kikuia.** O programa poderia aumentar o valor alocado de recursos e/ou desenvolver um mecanismo de direcionamento mais eficiente, a fim de reduzir os erros de exclusão e de inclusão (Figura 22). A simulação da focalização geográfica não performava melhor do que uma atribuição aleatória de benefícios. Em geral, existem três principais grupos de mecanismos de focalização: pesquisas domiciliares, focalização categórica e auto focalização.

41. **Pesquisas domiciliares compreendem mecanismos de focalização explícitos que reúnem informações sobre cada domicílio para decidir se o candidato é elegível.** Abrange os populares (verificado e simples) *mean tests*, o *proxy mean tests* e a focalização baseada na comunidade. Principalmente, esses métodos requerem uma estrutura administrativa extensa para avaliar e processar a informação que irá definir a elegibilidade das famílias. A implementação actual do Cartão Kikuia baseia-se em pesquisas domiciliares.

42. ***Mean tests* verificado significa comparar a informação coletada com fontes independentes, tais como registos de impostos de propriedade.** Um problema comum é que ele requer que a informação exista, em primeiro lugar, o que não é comum nos países em desenvolvimento, em parte devido à informalidade. *Mean tests* simples não têm uma verificação independente da renda. Às vezes, os assistentes sociais são convidados a verificar a elegibilidade das famílias qualitativamente. Quanto maior a qualidade das informações sobre os rendimentos, mais bem-sucedido este mecanismo pode ser.

43. ***Proxy mean tests* estão cada vez mais populares.** Com base em análises estatísticas, cada família recebe uma pontuação que é gerada tendo em conta a posse de bens duráveis, a composição demográfica do domicílio e da educação e ocupação dos membros adultos.<sup>22</sup> A informação às vezes pode ser verificada por meio de visitas domiciliares. Além da estrutura administrativa para recolher os dados, este método requer especialistas para processar os dados e realizar o cálculo do *scorecard*. Na América Latina, por exemplo, a maior parte dos programas de transferência de renda condicionada usam *proxy mean tests* - com a excepção do Bolsa Família no Brasil.

44. **Na focalização baseada na comunidade, as pessoas das comunidades ou os líderes locais são os únicos a definir quem deve beneficiar do programa.** Baseia-se na ideia de que os membros da comunidade podem ter acesso a informações mais precisas sobre as condições das famílias, tendo em conta as especificidades locais que influenciam o nível de vulnerabilidade das famílias. O programa Cartão Kikuia tem um forte componente de base comunitária com os chefes de aldeia determinando quais as famílias que são elegíveis.

---

<sup>22</sup> O mecanismo para calcular o score depende do país. No geral, um score simples é definido de forma que permita a soma dos scores com um limite que indica a elegibilidade da família.

45. **Na focalização categórica, todas as pessoas de determinados grupos (idade, sexo, localização, nível de educação) são elegíveis.** Este método é explícito e directo, uma vez que as categorias são principalmente fácil de verificar. As categorias são escolhidas com base na sua correlação com a pobreza, como o uso do mapa da pobreza para definir posições elegíveis ou para definir cotas geográficas. Muitas vezes, mais de uma categoria é combinada para definir os grupos-alvo. No Cartão Kikua, sexo e localização fazem parte da focalização categórica, que é combinada com o componente de base comunitária.

46. **Focalização também pode ser feita implicitamente por meio de auto selecção.** Este mecanismo permite a elegibilidade universal, mas os incentivos são desenhados de uma maneira que irão auto seleccionar os cidadãos mais pobres no programa, mantendo os não-pobres fora dele. Ele pode ser alcançado através do aumento dos custos de inscrição em termos de tempo de registo ou, no caso de transferência em espécie, oferecendo produtos de baixa qualidade que não são atraentes para os não-pobres.

47. **Em geral, é útil desenhar um mecanismo de direccionamento que combine vários métodos de focalização de uma forma eficaz e eficiente.** Para Angola, um esquema de focalização aleatória resulta num grande erro de inclusão, enquanto um esquema de focalização perfeito pode ser três vezes mais eficaz (Figura 21). Em comparação internacional dos programas implementados, um estudo mostra que a focalização aumenta os recursos para os grupos-alvo, em média, em 25 por cento em comparação com uma distribuição aleatória de recursos.<sup>23</sup> A diferença real entre focalização e selecção aleatória depende da incidência da pobreza do país e do desenho, bem como a implementação do esquema de direccionamento. Mecanismos de focalização, no entanto, mal concebidos ou mal implementados podem não ser mais eficazes do que uma selecção aleatória ou podem até desviar transferências do pobre. Entre os 81 programas avaliados no estudo, 21 programas eram regressivos, o que significa que a selecção aleatória teria alocado melhor os recursos para os pobres.<sup>24</sup> Uma combinação eficaz de mecanismos de focalização poderia incluir a focalização geográfica (com base em mapas de pobreza real), um instrumento de selecção das famílias (com base em um *proxy means tests*) e validação da comunidade ou pré-selecção.

48. **Focalização pode ser melhorada através da incorporação de mecanismos de vigilância e de quotas para o desenho.** O Bolsa Família no Brasil é um exemplo frequentemente citado de um programa de protecção social concebido e implementado com sucesso. Ele fundamenta-se numa base de dados de registo, CadÚnico. Seleccionando aleatoriamente famílias do banco de dados - sem o uso de qualquer de suas informações, nem mesmo de renda - garantiria um nível de focalização de 55 por cento, enquanto utilizando informações sobre os rendimentos só aumentaria esse número para 57 por cento. No entanto, medidas complementares, por exemplo, quotas geográficas e a qualidade dos mecanismos locais que incluem e monitorizam a população pobre no banco de dados do Registo

<sup>23</sup> Coady, D., M. Grosh, J. Hoddinott (2004). Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience.

<sup>24</sup> Coady, D., M. Grosh, J. Hoddinott (2004). Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience.

(CadÚnico), pode melhorar a focalização. Esses factores mostraram ser os principais componentes explicativos para o alto nível de focalização do programa no Brasil.<sup>25</sup> Num contexto mais amplo, estes mecanismos caem sob a responsabilidade social e são discutidos abaixo - dada a sua importância - em mais detalhe.

### 3.3 Responsabilização Social

49. **Mecanismos de focalização devem ser complementados por um mecanismo de responsabilização social eficaz.** Nos países em desenvolvimento, os esforços colectivos para responsabilizar os governos pelos seus compromissos sociais são extremamente importantes para o desenvolvimento de sociedades equitativas. A responsabilização social diz respeito a iniciativas que envolvem os estados e cidadãos para garantir a prestação de serviços de alta qualidade. Da mesma forma, pretende que as populações alvo, especialmente os mais pobres, sejam incluídas entre os beneficiários de programas sociais.

50. **A participação política pode reforçar a ligação entre os principais actores que prestam os serviços, os beneficiários e os formuladores de políticas.** Ela exige a existência de mecanismos que permitam que os cidadãos reúnam informações e construam uma avaliação da qualidade do serviço, bem como proporcionam maneiras de dar voz às populações pobres e desfavorecidas para chegar à tomada de decisões políticas e/ou aos fornecedores. A participação política em Angola é forte.

51. **Durante todo o ciclo dos programas de transferência de renda, os processos de controlo e de prestação de contas são necessárias para minimizar e gerir os riscos, garantindo a sua eficácia e sustentabilidade.** Informações transparentes sobre o mecanismo de focalização, recertificação e conselhos comunitários são maneiras úteis para verificar se as pessoas mais pobres estão a receber a maior parte dos recursos. Ter um sistema de monitorização pode melhorar a capacidade de verificar o cumprimento das condicionalidades.

52. **Reclamações e seus mecanismos, bem como a transparência das informações são importantes para aumentar a voz dos pobres, mas certamente não é o suficiente.** É crucial que os cidadãos, e ainda mais importante os beneficiários, tenham canais directos para influenciar os prestadores de serviços - juntamente com a liberdade de o fazer. A nível local, os governos devem assegurar que os beneficiários e as organizações sociais tenham os meios para se organizar e comunicar seus resultados de monitorização às autoridades oficiais.

53. **No caso de um público heterogéneo, decisões descentralizadas podem induzir melhores resultados.** Os objectivos do programa, a heterogeneidade da população-alvo, e o perfil do governo

---

<sup>25</sup> Barros, R. P.; Carvalho, M.; Franco, S.; Mendonça, R. (2010b). A Importância das Cotas para a Focalização do Programa Bolsa Família. In: Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Org: Jorge Abrahao Costa, Luciana Modesto. Volume 2. Brasília: Ipea.

(clientelista ou pró-pobres) e dos fornecedores são peças importantes de informação para desenhar um mecanismo adequado para a responsabilização social.<sup>26</sup>

### 3.4 Recomendações para o Cartão Kikuia

54. **O programa Cartão Kikuia e Bolsa Família do Brasil compartilham a maioria de seus objectivos, mas dependem de métodos muito diferentes.** Bolsa Família tem mostrado ser um programa eficaz para aliviar a pobreza e aumentar as matrículas escolares e resultados de saúde. Tem uma selecção clara e transparente, vários mecanismos de acompanhamento e rapidez no pagamento.<sup>27</sup> O Bolsa Família pode ser um bom ponto de referência para o governo de Angola observar a fim de melhorar seus próprios mecanismos para reduzir a pobreza.

55. **O Bolsa Família teve origem a partir de uma unificação de todos os programas de transferência de renda federais.** Diferentes programas com mecanismos de focalização redundantes ou inconsistentes podem consumir recursos escassos e capacidade. O Bolsa Família começou através da combinação de todos os esforços de protecção social existentes que foram baseados em transferências de dinheiro. O ponto de partida para Angola é a unificação de um registo como já planeado antes que os programas sejam unificados.

56. **Focalização do Bolsa Família tem-se mostrado bem-sucedida, enquanto uma avaliação do Cartão Kikuia não está disponível.** A análise neste relatório não poderia fornecer evidências de quão bem o programa Cartão Kikuia é direccionado para reduzir a pobreza. Uma avaliação independente poderia lançar luz sobre a sua eficácia e eficiência. O próximo levantamento domiciliar será uma oportunidade para começar a recolher dados para uma avaliação que permita comparar os beneficiários com os não-beneficiários.

57. **Uma diferença principal entre Cartão Kikuia e Bolsa Família é que as transferências do Bolsa Família são em dinheiro, não em espécie.** Os beneficiários Bolsa Família podem escolher como gastar seu dinheiro de acordo com suas preferências e disponibilidade de bens locais. As condicionalidades de educação garantem uma transferência entre gerações para reduzir a pobreza futura. Assim, o programa tem uma característica de projeto paternalista emparelhado com uma teoria das preferências interdependentes.<sup>28</sup> Em contraste, o programa Cartão Kikuia é baseado em controlar a qualidade e fornecimento de provisões, reduzindo a liberdade de escolha dos beneficiários. Em países como a Etiópia, Gana, Quénia, Moçambique, Maurícias, Ruanda e Zâmbia as transferências de renda às famílias vulneráveis provaram ser uma ferramenta eficiente para a redução da pobreza.<sup>29,30</sup>

---

<sup>26</sup> Veja World Bank (2003) para um conjunto de opções mais detalhadas de acordo com as características de cada região e serviço.

<sup>27</sup> O leitor interessado pode se referir ao apêndice para uma discussão detalhada do Bolsa Família.

<sup>28</sup> Veja Currie et al, 2007 para uma discussão detalhada de transferências em dinheiro ou *em espécie*.

<sup>29</sup> Monchuk, V. (2013). Reducing Poverty and Investing in People: The New Role of Safety Nets in Africa. World Bank Publications.

<sup>30</sup> Veja Fiszbein and Schady, 2009, para uma revisão dos programas e seus principais efeitos sobre a pobreza e capital humano.

58. **Transferências em espécie exigem uma infraestrutura mais complexa que aumenta a procura da administração do Governo e centralização.** O programa Cartão Kikuia é desenhado com o Governo a desempenhar o papel dominante na sua implementação. No contexto actual, é questionável se o Governo tem a capacidade para implementar o programa de forma eficiente. As deficiências assinaladas como discutido sugerem que a capacidade actual é insuficiente. A clara vantagem das transferências de dinheiro é que o governo não precisa de se envolver no lado da oferta dos mercados locais. Em vez disso, ele pode concentrar seus esforços administrativos em focalizar a população mais pobre.

59. **Outra diferença fundamental é a clara e transparente gestão da informação do Bolsa Família.** Qualquer pessoa pode ter acesso ao número e localização dos beneficiários e ao montante gasto. Os critérios de selecção são claros e amplamente comunicados a todo o país através dos meios de comunicação social e esforços transmissões dos municípios. Isso está em contraste gritante com o modelo opaco e a implementação do Cartão Kikuia, incluindo a sua segmentação, os montantes de transferência e a utilização das transferências. Sem dados confiáveis e o conhecimento da população-alvo, a capacidade de terceiros para avaliar o programa e recomendar alterações relevantes continua extremamente limitada.

60. **Um programa de Monitorização e Avaliação (M&A) ajudaria a controlar a expansão do programa e fortalecer a responsabilização.** Com a identificação dos mecanismos principais do programa e monitorização de suas entradas, saídas e resultados pode-se aumentar a transparência e prestação de contas do programa. O M&A deve monitorizar as principais entradas sob controlo do programa, bem como factores externos aos quais o programa é sensível. Também, as características dos beneficiários devem ser adicionadas à estrutura de M&A e medidas dentre um público-alvo definido (Tabela 3).



Tabela 3: Um exemplo de um quadro de M&amp;A para o Cartão Kikuia.

	<b>Indicador</b>	<b>Frequência</b>	<b>Responsabilidade</b>
<b>Insumos</b>	Gastos Totais	Anual	Governo Federal
	Número de domicílios inscritos	Mensal	Governo Local
	Numero de lojas por localidade	Anual	Governo Local
	Quantidade de produtos oferecidos por loja	Mensal	Governo Local
	Número de chefes locais por comunidade	Anual	Governo Local
	Informação do domicílio: situação socioeconómica, número de membros, idade dos membros, informação sobre as condições estruturais da casa (casas de banho, computadores, frigorífico, etc.).	Anual	Governo Local
<b>Produtos</b>	Quantidade de produtos/kit procurados por loja	Mensal	Governo Local
	Quantidade de dinheiro gasto, por loja e por cartão registado	Mensal	Governo Local
	Número de domicílios (extremamente) pobres atendidos	Anual	Governo Local
	Número de beneficiários por localidade (domicílio/indivíduo)	Anual	Governo Local
<b>Resultados/Impacto</b>	Nível de pobreza e de extrema pobreza	Anual	Governo Federal
	Medida de desigualdade (Gini)	Anual	Governo Federal
	Nível de produção agrícola local	Anual	Governo Federal
	Taxa de frequência escolar entre crianças de 7 a 15 anos	Anual	Governo Federal
	Taxa de frequência escolar de crianças entre 7 e 15 anos matriculadas na escola	Anual	Governo Federal
	Nível local de nutrição infantile	Anual	Governo Federal
	Nível de mortalidade infantil	Anual	Governo Federal
	Nível de mortalidade adulta	Anual	Governo Federal

## 4 Conclusão

61. **Dada a exposição de Angola, ajustes fiscais são necessários com a queda dos preços do petróleo.** A enorme perda de receitas significa que o governo deve exercer uma forte disciplina fiscal. Substituindo programas de subsídios com programas de protecção social mais bem orientados pode criar uma melhor relação custo/protecção por menos dinheiro. Um bom entendimento dos impactos de subsídios e a distribuição de seus benefícios é essencial para informar medidas de mitigação. Além disso, uma avaliação dos mecanismos de focalização dos programas de protecção social ajuda a assegurar que os recursos libertados são mais direcionados a proteger os pobres e vulneráveis.

62. **Os subsídios aos combustíveis em Angola apenas marginalmente afectaram os pobres, uma vez que a maioria dos benefícios estavam direcionados para as famílias mais abastadas.** As famílias mais ricas consumiram o maior volume de combustíveis em termos absolutos e relativos. Portanto, a realocação desses recursos para um programa de protecção social mais bem orientado é útil, especialmente no actual contexto de restrições fiscais, que exigem uso eficiente dos recursos ao mesmo tempo que protege os pobres e vulneráveis.

63. **A expansão do programa Cartão Kikuia deve ser acompanhada de reformas do programa para assegurar uma aplicação efectiva e utilização eficiente dos recursos.** A implementação do programa actual tem critérios de elegibilidade que não melhoram a focalização além selecção aleatória. Um desenho de uma melhor focalização com regras transparentes e claras iria melhorar o programa. Além disso, o programa sofre de limitações da oferta para acesso aos benefícios, por exemplo, lojas estão vazias ou não disponíveis. Programas do tipo *em espécie* são tradicionalmente mais difíceis de implementar e exigem maior capacidade do governo. Assim, redesenhar o programa com base em transferências monetárias directas poderia ajudar a superar os desafios de implementação graves.

64. **A reforma dos subsídios aos combustíveis poderia ser usada para motivar uma reforma do sistema de transporte público.** Os preços actuais para o transporte público são muito diferentes dos valores de mercado (Quadro 1). O preço do serviço de autocarro é oficialmente fixado em 30 Kwanza desde 2005. O preço é desconectado dos custos e, conseqüentemente, leva a prestação sub óptima do serviço. Um ajuste de preços tornaria as empresas de transporte público menos dependentes das transferências do governo, o que lhes permitirá gastar os recursos extras na manutenção e expansão do sistema. Além disso, os preços mais elevados iriam incentivar a expansão da prestação de serviços, reduzindo o racionamento actual do serviço.

### Caixa 1: Reforma do Subsídio ao Transporte Público

**A reforma dos subsídios aos combustíveis também afectou o sistema de transporte público ineficiente de Angola.** O sistema de transporte público de Angola é um sistema fortemente regulado pelo preço, o que leva a uma baixa qualidade e ineficiência, e baixa prestação de serviços, juntamente com o surgimento de fornecedores de transporte público ilegais. A ineficiência e baixa qualidade, e o fornecimento insuficiente de transporte público é explicado pelos baixos preços que são fixados pelo Governo. O Governo também compensa eventuais perdas operacionais dos prestadores de serviços. Assim, o estado actual do sistema de transporte público não é surpreendente. A reforma dos combustíveis pressionará ainda mais os custos de transporte, desencorajando a oferta de transporte público.

**A reforma poderia incluir a introdução de um cartão de transporte a ser utilizado como uma forma alternativa de pagamento e permitir subsídios para os pobres.** O cartão pode ser creditado com o valor a ser usado para o acesso a autocarro, comboios ou táxis colectivos regularizados. As populações alvo poderiam receber um crédito mensal neste cartão. Assim, idealmente, o mesmo cartão como Cartão Kikuia deve ser usado para evitar o surgimento de múltiplos sistemas de protecção social paralelas. O cartão de transporte também proporcionará maior controlo das receitas pelo provedor e dará flexibilidade na oferta de descontos ou de prémios para influenciar o tráfego, por exemplo, em horas de ponta.

**Meios não-básicos de transporte, como táxis, devem ter preços de mercado não-subsidiados para o seu serviço.** Actualmente, os táxis são um serviço de transporte alternativo no país com preços regulados pelo governo. Assim que um meio básico de transporte público for fornecido para a população pobre e vulnerável, outras formas de transporte público podem ter seus preços fixados a taxas de mercado. Isso aumentaria a oferta do serviço, bem como a concorrência, levando a uma maior qualidade e preços próximos dos custos.

**Regras de elegibilidade para o cartão de transporte devem ser claras, acessíveis ao público e utilizando identificação biométrica.** Deve ser usado um mecanismo de focalização bem projectado para criar regras de elegibilidade para o cartão de transporte - de preferência em conjunto com um programa de Cartão Kikuia reformado e como parte do Registo Social, que o Governo está em processo de construção. As regras devem ser claras e publicamente disponíveis para fortalecer a responsabilização social. O registo de beneficiários deve envolver tecnologia biométrica.<sup>31</sup> Angola sofre de vários problemas de identidade, por exemplo existem indivíduos que possuem mais do que um documento de identidade. Isto é devido à forma descentralizada em que as certidões de nascimento são emitidas e o facto de que muitos registos foram destruídos durante a guerra civil.

**Parcerias com bancos para operação de cartão de transporte e oferta de crédito poderiam criar um sistema mais robusto.** O uso do sistema de caixas electrónicas disponíveis pode atenuar restrições escaladas sobre a expansão do programa em áreas urbanas. Além disso, as transferências podem ser realizadas em parceria com essas instituições.

<sup>31</sup> Essa estratégia foi implementada para funcionários públicos realistando e poupou 3 bilhões de Kwanzas.

**O Cartão de Transporte iria ajudar a reduzir o serviço de transporte ilegal. Os** Beneficiários do Cartão de Transporte serão incentivados a usar serviços de transporte legais. Para assegurar uma transição suave, deverá dar-se início a um processo para formalizar os actuais serviços de transporte ilegal.

## 5 Bibliografia

- Anand, R., Coady, D., Mohommad, A., Thakoor, V., Walsh, J. The Fiscal and Welfare Impacts of Reforming Fuel Subsidies in India. IMF Working Paper, 2013.
- Arze del Granado, J., Coady, D., Gillingham (2012), R. The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries. World Development, Elsevier.
- Baird, S; McIntosh, C, Özler, B., (2011). "Cash or Condition? Evidence from a Cash Transfer Experiment," The Quarterly Journal of Economics, Oxford University Press, vol. 126(4), pages 1709-1753.
- Barros, R. P.; Carvalho, M.; Franco, S.; Mendonça, R. (2010b). A Importancia das Cotas para a Focalização do Programa Bolsa Família. In: Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Org: Jorge Abrahao Costa, Luciana Modesto. Volume 2. Brasília: Ipea.
- Barros, R. P.; Mendonça, R.; Franco, S.; Coutinho, D. (2016). Desenho de um sistema para a aferição dos valores dos benefícios do programa renda melhor. Unpublished.
- Barros, R.; Carvalho, M; Franco, S.; Mendonça, R. (2010) A focalização do Programa Bolsa Família em Perspectiva Comparada. In: IPEA (2010), *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lucia Modesto. 2 Volumes. Brasília: Ipea.
- Bastagli, F. (2010). Poverty, Inequality and public cash transfers: lessons from Latin America. Background Paper for the European Report on Development (ERD) 2010 on Social Protection for Inclusive Development, European University Institute, Florence.
- Chioda, L., Mello J. M.P., Soares, R. Spillovers from Conditional Cash Transfer Programs: Bolsa Família and Crime in Urban Brazil. *Economics of Education Review*, forthcoming.
- Chitolina, Foguel, Menezes-Filho, (2014). "Running Away from the Poor: Bolsa-Família and Entry in School Market". *REAP - Working Paper 71*.
- Clements, M. B. J. et al. (2013). Energy subsidy reform: lessons and implications. International Monetary Fund.
- Coady D.; Margaret Grosh, John Hoddinott. (2004). Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience.
- Coady, D. P. et al. (2015). How Large Are Global Energy Subsidies?
- Coady, D., Newhouse, D., Evaluating the distribution of the real income effects of increases in petroleum product prices in Ghana. In A. Coudouel, A. Dani and S. Paternostro (eds.), *Analyzing the distributional impacts of reforms: Operational experience in implementing poverty and social impact analysis*, World Bank, Washington DC, 2006.
- Currie, J.; Gahvari, F.; (2007). Transfers in Cash and In Kind: Theory meets the data. Working Paper 13557. NBER. Cambridge, MA.
- Deaton, A. and J. Muellbauer (1980), "An Almost Ideal Demand System", *American Economic Review*, Vol 70, No 3.
- Fabrizio, M. S. et al. (2015), International Monetary Fund Report Angola: Technical Assistant Report - Angola: Fuel Price Subsidy Reform the Way Forward.

- Fiszbein, A., Schady, N. (2009). Conditional Cash Transfers: Reducing present and future poverty. The World Bank: Washington, DC.
- FAO (2013). Case Studies on Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications.
- Glewwe, P. and A. L. Kassouf (2008). The Impact of the Bolsa Escola/Familia Conditional Cash Transfer Program on Enrollment, Drop Out Rates and Grade Promotion in Brazil. Department of Applied Economics, University of Minnesota.
- Glewwe, P. and A. L. Kassouf (2010). What is the impact of the Bolsa Familia Program on Education? International Policy centre for inclusive growth. One pager N 107.
- Hall, A. (2008). Brazil's Bolsa Familia: A double-edged sword? *Development and Change*. 39(5): 799-822.
- Hellmann, A. G.; (2015). How does Bolsa Familia work? Best practices in the implementation of conditional cash transfer programs in Latin America and the Caribbean. IDB Technical Note 856.
- Instituto Nacional de Estatística Relatório Analítico do Inquérito Integrado sobre o Bem Estar da População (IBEP). Governo de Angola, vol 1, 2011.
- International Monetary Fund (2014). Angola—Staff Report for the 2014 Article IV Consultation”, IMF Country Report No. 14/274 August (Washington).
- International Monetary Fund Angola fuel price subsidy reform: the way forward. Technical assistant report, 2015.
- IPEA (2010). *Bolsa Familia 2003-2010: avanços e desafios*. Organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lucia Modesto. 2 Volumes. Brasília: Ipea, 2010.
- Levinsohn, J., Friedman, J. The Distributional Impacts of Indonesia's Financial Crisis on Household Welfare: A "Rapid Response" Methodology. The World Bank economic Review, 2001.
- Linder, A. (2012) Do accountability mechanisms in safety nets improve access to social services? The case of Brazil's Bolsa Familia. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*.
- Lindert, K; Linder A.; Hobbs, J; Briere, B. (2007) The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. SP Discussion Paper N 0709. Social Protection, The World Bank.
- Lopes, C. M. (2010). Dinâmicas do associativismo na economia informal: os transportes de passageiros em Angola. *Análise social*, p. 367-391.
- Lopes, C. M. (2007). Acumulação, risco e sobrevivência na economia informal: os candongueiros de Luanda. *Cadernos de Estudos Africanos*, n. 11/12, p. 55-83.
- Menezes-Filho, N.; Moita, R.; Andrade. (2012). "Entry in School Markets: Theory and Evidence from Brazilian Municipalities," *Insper Working Paper*, Insper Instituto de Ensino e Pesquisa
- Monchuk, V. (2013). Reducing Poverty and Investing in People: The New Role of Safety Nets in Africa. World Bank Publications.
- Pedro H. G. F. de Souza, Rafael G. Osorio e Sergei S. O. Soares (2011). Uma Metodologia para Simular o Programa Bolsa Família. TD 1654. Brasília.
- Poi, B.P. (2012), "Easy demand system estimation with quads", *Stata Journal*, Vol 12, 433 – 446.

Ribas, R. P.; Machado, A. F. (2008). A imputação da Renda Não-trabalho na Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE) e seu Proveito em Análises Dinâmicas de Pobreza e Desigualdade. Texto para Discussão. IPEA: Rio de Janeiro.

Shei, A.; Costa, F.; Reis, M G.; Ko, A. (2014). The impact of Brazil's Bolsa Familia conditional cash transfer program on children's health care utilization and health outcomes. *International Health and Human Rights*.

Soares, F., Ribas, R. Osório, (2007) R Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective. *IPC Evaluation Note*. Number 1, December.

Tartaroti, R. (2015). Modelos de concessão de transporte coletivo por ônibus: o caso da cidade de São Paulo e suas alternativas. Dissertação de Mestrado – FGV/SP. 2015.

Tomas, A. A. (2012). Refracted governmentality: space, politics and social structure in contemporary Luanda. 2012. PhD Thesis, Columbia University.

Tavares, P.A.; Pazello, E. T.; Fernandes, R; Camelo, R. S.; (2009). Uma avaliação do Programa Bolsa família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. IPEA.

UNDP (2013). Reflections on Social Accountability: Catalyzing democratic governance to accelerate progress towards the Millennium Development Goals. United Nations Development Program: New York NY.

World Bank (2003), *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Oxford: World Bank and Oxford University Press.

World Bank (2011), *Control and Accountability in Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean: Key topics and areas for further improvement*.

## 6 Apêndice

### 6.1 Metodologia

65. **Utiliza-se a simulação em nível micro para estimar os impactos quantitativos das reformas de subsídios na pobreza.** A simulação utiliza os dados de consumo das famílias a partir do levantamento do consumo das famílias no IBEP 2009. Consumo familiar é propagado a 2015 com base no crescimento do PIB real per capita usando uma distribuição neutra de 0,5. O crescimento da população é incorporado ajustando pesos domésticos para coincidir com o Censo Demográfico de 2014 em nível de estratos (província e rural/urbana).

66. **A simulação faz a distinção entre impactos directos e indirectos das reformas de subsídios na pobreza.** O impacto directo da reforma dos subsídios é simulado ajustando as restrições orçamentais das famílias ao aumento dos preços dos combustíveis, da electricidade e dos serviços de utilidade pública devido à redução do subsídio. À medida que o aumento é aplicado aos dados de consumo em termos 2011, o aumento relativo do preço será aplicado ao orçamento doméstico. Os efeitos de substituição são considerados ao estimar elasticidades cruzadas com base nas 12 categorias de produtos CPI.<sup>32</sup> O impacto indirecto das reformas de subsídios é estimado com a ajuda de uma tabela de entrada-saída. A tabela de entrada-saída descreve as variações de preços de saídas devido a mudanças nos preços de factores de produção. A simulação considera os produtos sujeitos a reforma dos subsídios como entradas e traduz o impacto indirecto em qualquer outro bem de consumo. A resposta comportamental das famílias por substituição é incorporada usando o mesmo modelo de impacto directo.

67. **A mudança no consumo é expressa como Compensação de Variação, considerada como a percentagem do consumo inicial, para manter as famílias com o mesmo nível de utilidade antes da mudança de preços.** O modelo segue dois pressupostos: primeiro, as famílias criam as mesmas quotas de itens de consumo após a reforma. Em segundo lugar, as famílias diminuem em certa medida o consumo de bens que são mais caros e aumentam o consumo de bens substitutos. A primeira hipótese pode ser expressa como:

$$\Delta \ln C = \sum_{j=1}^k w_j \times \Delta \ln(p_j)$$

68. **A variação compensadora para cada bem é igual à variação de preços dos bens vezes a parte do bem de consumo das famílias.** A perda de bem-estar total é a soma das perdas para todos os produtos cujo preço aumentou.  $\Delta \ln C$  é a variação de renda para manter constante a utilidade das famílias sem considerar efeitos de substituição.  $w_j$  é a parcela de consumo de cada bem  $j$ ,

<sup>32</sup> Deaton, A. and J. Muellbauer (1980), "An Almost Ideal Demand System", *American Economic Review*, Vol 70, No 3. Estimated by using the approach from Poi, B.P. (2012), "Easy demand system estimation with quads", *Stata Journal*, Vol 12, 433 – 446.



considerando o consumo total das famílias, e  $\Delta \ln(p_j)$  é a diferença do log de preços em produtos consumidos .

69. **O valor Compensação de Variação é provavelmente exagerado, já que os consumidores substituem em alguma medida bem com preços mais elevados por bens substitutos mais baratos.** Elasticidades de substituição podem ser estimadas utilizando a variação de preços e quotas de consumo de acordo com a abordagem do Sistema de Estimadores para Procura Ideal Quase Quadrática. As elasticidades são estimadas utilizando IBEP 2008. As elasticidades são então aplicadas na equação modificada para a Compensação de Variação:

$$\Delta \ln C = \sum_{j=1}^k w_j \times \Delta \ln(p_j) + \frac{1}{2} \sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^k w_j \varepsilon_{ji} \times \Delta \ln(p_j) \Delta \ln(p_i)$$

70. **O termo adicionado à equação prévia considera as elasticidades directas e procura-preço cruzada para todos os bens na cesta de consumo do domicílio.** Assim, ela considera a possibilidade de produtos substitutos que se tornaram mais caros.

## 6.2 Bolsa Família

71. **O Programa Bolsa Família (PBF) é uma bem-sucedida, não contributiva, iniciativa fora do mercado de distribuição de renda que começou em 2003.** É o resultado da unificação de outros programas de transferência de renda: Erradicação do Trabalho Infantil (1996), Bolsa Escola (2001), Cartão Alimentação (2003), Auxílio-Gás (2001) e Bolsa Alimentação (2001). A unificação foi exercida com a intenção de elevar a pobreza a uma questão nacional. Essa noção foi fundamental para apoiar a revolução administrativa, que resultou no nacional e unificado programa Bolsa Família<sup>33</sup> - sob a administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

72. **A unificação de todos os programas de transferência de renda federais foi um avanço significativo no sistema de segurança social no Brasil.** Antes, cada programa tinha uma estrutura administrativa independente. Por exemplo, poderia ser o caso de uma família específica receber todos os benefícios federais, enquanto outra, em condições similares, receberia nenhum. Ou quantidade diferente de dinheiro poderia ser paga a famílias em situação socioeconómica comparável. Sob o Bolsa Família, foram unificados os critérios de entrada, o montante das prestações, os órgãos administrativos e o sistema de informação.

73. **O Programa Bolsa Família não é um direito e é totalmente dependente da disponibilidade de recursos - o número de beneficiários e o montante de recursos são limitados.** Diante disso, anualmente, o governo define os objectivos do programa. Em 2003, o programa foi iniciado com o objectivo de atender 11,2 milhões de famílias. O número de famílias atendidas a cada ano cresceu gradualmente - atingindo o número alvo em 2006 (Tabela 3). Relativamente às proporções do Bolsa Família, o programa tem uma cobertura impressionante, com um orçamento baixo. Em 2015, o programa atendeu 14 milhões de famílias e sua despesa total - R \$ 27 milhões - foi de aproximadamente metade de um por cento do PIB brasileiro.

74. **O quadro institucional inovador em torno do funcionamento do Bolsa Família é composto principalmente por: SENARC (Secretaria Nacional de Rendimentos Cidadão - MDS) e do Fundo Econômico Federal (Caixa).** A Secretaria Nacional de Renda e Cidadania no MDS é o principal órgão responsável pelo programa, enquanto a sua execução está sob a responsabilidade dos estados e municípios. O programa também conta com o apoio do Ministério da Saúde e Ministério da Educação, ambos responsáveis pela verificação da conformidade com as condicionalidades de saúde e educação.

75. **A população que tem direito ao Programa Bolsa Família é a que vive na pobreza (renda mensal per capita entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00) e extrema pobreza (até R\$ 77,00).** Estas linhas de pobreza evoluíram ao longo do tempo. Em 2004, ele começou a usar o salário mínimo como referência (R\$ 200,00) - até R\$ 50,00 foi considerado pobreza extrema e pobreza de R\$ 50-100. Os valores são actualizados com base no índice de preços, representando uma medida de pobreza que não muda

---

<sup>33</sup> O Bolsa Família foi oficialmente criado através da Medida Provisória número 132, de 20 de outubro de 2003. Ela se tornou lei em 2004 (Lei número 10836, de 9 de janeiro de 2005).

condicional ao desenvolvimento económico. Ver Tabela 2 para uma descrição dos valores reais e os critérios usados para distribuir os recursos. O benefício máximo para cada família de acordo com as regras é de R\$ 259,00 Mensal (Tabela 4).

**Tabela 4: Dimensionalidade do Programa Bolsa Família de 2004 a 2015.**

Ano	No de Domicílios Beneficiários – em milhões	No de Domicílios no CadÚnico – em milhões	Transferência de dinheiro média mensal (por domicílio)	Transferência de dinheiro Total – em milhões	% do PIB gasto com o programa
2004	6.6		R\$ 69.98	R\$ 3,792	
2005	8.7		R\$ 62.95	R\$ 5,692	0.27
2006	11.0	15.1	R\$ 59.56	R\$ 7,525	0.32
2007	11.0	16.8	R\$ 65.87	R\$ 8,965	0.34
2008	10.6	18.3	R\$ 78.77	R\$ 10,607	0.35
2009	12.4	19.3	R\$ 86.30	R\$ 12,455	0.38
2010	12.8	20.8	R\$ 92.58	R\$ 14,373	0.38
2011	13.4	22.3	R\$ 109.26	R\$ 17,360	0.42
2012	13.9	25.1	R\$ 130.76	R\$ 21,157	0.48
2013	14.1	27.2	R\$ 151.87	R\$ 24,890	0.48
2014	14.0	29.2	R\$ 169.03	R\$ 27,186	0.49
2015	13.8	27.3	R\$ 163.06	R\$ 25,380	

Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Combate à fome, Brasil; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

76. **As famílias são classificadas de acordo com critérios bem definidos e claros: (i) famílias prioritárias, (ii) famílias de baixa renda, (iii) famílias com um elevado número de crianças com menos de 17 anos de idade.** Para o grupo de prioridade, devem ser elegíveis sob os critérios de renda básica, mas, uma vez identificados, eles vão sem excepções receber o benefício, mesmo que o número limite de famílias daquela localidade tenha sido atingido. O grupo prioritário é composto de quilombolas<sup>34</sup> e famílias indígenas, famílias com trabalho infantil, famílias com membros anteriormente trabalhando sob circunstâncias de escravidão - entre outros.

77. **A selecção e pagamento dos beneficiários são conduzidos de forma pessoal, pela Caixa Econômica Federal (Caixa), utilizando os critérios estabelecidos pela SENARC.**<sup>35</sup> A selecção dos beneficiários é feita no Cadastro Único, seguindo os critérios definidos pela SENARC - contingentes geográficos, receitas e lista de prioridades. Para o pagamento, cada família recebe um cartão de débito pelo correio. Em seguida, os benefícios podem ser recolhidos em qualquer agência da Caixa (caixas electrónicas). Além do cartão, cada beneficiário recebe instruções e informações sobre o programa, tais como a sua funcionalidade, requisitos, condicionalidades e canais de comunicação.<sup>36</sup>

78. **O Cadastro Único (CadÚnico) é um sistema a partir do qual os beneficiários são seleccionados.** Ele contém informações detalhadas especialmente sobre as famílias que vivem em situação de pobreza

<sup>34</sup> Grupos étnicos vivendo em territórios específicos caracterizados principalmente pelas raízes históricas com a escravidão e pela ancestralidade africana. Há mais de 2000 comunidades quilombolas no Brasil.

<sup>35</sup> Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (National Secretary of Income and Citizenship).

<sup>36</sup> Para aprender mais sobre as especificidades do pagamento, veja Hellman (2015).

e extrema pobreza. O Cadastro contém informações sobre os indivíduos - os níveis de escolaridade, ocupação e renda. Nos domicílios - serviços básicos, saneamento e electricidade. Os municípios são responsáveis por manter as actualizações do sistema. Para entrar no sistema, uma família pode procurar um local oficial disponibilizado pelo município em locais estratégicos ou o município também buscará as famílias mais pobres no local. Um agente oficial conduz uma entrevista de coleta de informações detalhadas sobre a família.

**Tabela 5: Tipos de Benefícios disponíveis para eleger famílias com bases em suas características em 2016.**

Tipo de Benefício	Montante (R\$)	Característica dos Domicílios Elegíveis	Benefício é limitado a:
<b>Benefício Básico</b>	77.00	Pobreza Extrema	-
<b>Benefício variável</b>	35.00	Pobreza Extrema e Pobreza, com mulheres grávidas ou lactantes. Também, presença de crianças com até 15 anos de idade.	Até 5
<b>Benefício Jovem variável</b>	42.00	Pobreza Extrema e Pobreza, com adolescentes entre 16 e 17 anos.	Até 2
<b>Benefício para superar a extrema pobreza</b>	Variável	Famílias que não alcancem a renda per capita mínima mesmo após receber os benefícios acima. Valores são calculados caso a caso.	-

Fonte Ministério do Desenvolvimento e Combate à fome, Brasil.

79. **Graças à grande promoção do programa, a maioria dos registos não são a domicílio e na maioria dos casos os domicílios fazem a auto-selecção do programa.** É necessário que o chefe de família responsável seja maior de 16 anos de idade e, de preferência uma mulher. A cada dois anos, as famílias e os municípios são conjuntamente responsáveis por actualizar as informações no sistema. Recertificação é condição fundamental para a continuação do programa.

80. **A fim de garantir o desenvolvimento do capital humano da próxima geração, o programa requer algumas condicionalidades nas áreas de saúde e educação.** As famílias são obrigadas a manter registos de vacinação actualizados para crianças menores de 7 anos de idade. O pré-natal é obrigatório para as mulheres grávidas e lactantes. Em relação à educação, é necessário que crianças até aos 15 anos de idade se inscrevam na escola e mantenham os níveis de frequência numa frequência mínima mensal de pelo menos 85 por cento. Os adolescentes de 16 e 17 anos de idade têm de estar matriculados e devem manter pelo menos 75 por cento do nível de frequência mensal. O MDS define o número de famílias para as quais é necessário verificar o cumprimento das condicionalidades. O Ministério da Educação e Ministério da Saúde são responsáveis por manter o controlo dessas conformidades.

81. **Uma vez que as famílias a serem monitorizadas são identificadas, elas são consideradas como as famílias vulneráveis e é adoptado um pacote de acções destinado a ajudar as famílias a superar tal situação.** No geral, as condicionalidades são mais úteis para manter o governo responsável perante a população do que colocar famílias para fora do programa. Na verdade, manter os registos actualizados é realmente o mais importante - as famílias que não conseguem actualizar suas informações a cada dois anos são automaticamente excluídas do programa.

82. **Todos estes mecanismos funcionam para reduzir a dependência dos beneficiários das autoridades locais – dividindo o poder entre a comunidade, as agências bancárias e as autoridades públicas.** O Bolsa Família reorganizou as relações directas, eliminando quaisquer intermediações que

possam envolver partidos políticos ou organizações sociais na selecção para o programa ou a distribuição dos benefícios, bem como a continuação da família ou não no programa. A disponibilidade pública de todos os bancos de dados e a difusão de informação através da rádio e da televisão garantem que o programa seja submetido a avaliação pública constantemente.

83. **A descentralização administrativa do programa contém outras características específicas para garantir a prestação de contas de todas as partes envolvidas.** Fórum de *Responsabilização Social* - igualmente composto por governo e sociedade civil - visa monitorizar as autoridades locais e garantir que a população mais pobre tenha acesso ao programa. Mais de um quarto dos membros é formado por beneficiários do Bolsa Família, o que implica um conflito de interesses. Um quinto dos municípios não tem um conselho embora esta seja uma exigência legal do programa. Setenta e três por cento dos membros eram aliados dos prefeitos, um importante indicativo de manipulação política.

84. **O programa também conta com a supervisão das agências de auditoria: CGU, TCU e MP.** Cada uma tem suas especificidades mas, em geral elas investigam casos particulares, realizam auditorias financeiras e garantem a publicidade da lista dos beneficiários. Além disso, o programa tem diferentes linhas directas de comunicação. A Caixa concentra-se em questões de pagamento e de registo, MDS cobre o público geral e gestores e SENARC atende a um conjunto de consultas mais técnicas.

### 6.2.1 Focalização

85. **A eficácia da focalização do BFP é uma das mais altas: 80 por cento dos recursos são alocados para os 40 por cento mais pobres da população.**<sup>37</sup> O BFP está entre os 10 melhores programas dentre 122 programas.<sup>38</sup> O mecanismo de focalização utilizado no BFP é uma mistura de quotas geográficas e *proxy mean tests* (não) verificados. As informações sobre a renda são autodeclaradas e podem ser comparadas com uma pesquisa independente abrangendo também a renda, o Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS).

86. **Quotas geográficas são o primeiro passo no mecanismo de focalização. Com base na PNAD e no Censo, são estimadas medidas da percentagem de pessoas que vivem em situação de pobreza em cada município.** Junto com o facto de que não existe um número limite de pessoas a serem incluídas no sistema CadÚnico, as quotas dão o incentivo ao município para alcançar as pessoas mais pobres na região. No entanto, isto supõe um bom controlo social no nível municipal, uma hipótese que não atende validação empírica até agora. Estes critérios locais são flexíveis e os municípios poderiam pedir uma quantidade maior com o argumento de que a localidade tem um maior número de potenciais beneficiários. Curiosamente, a quota nacional parece ter sido respeitada durante todos os anos.<sup>39</sup>

87. **Devido à falta de confiabilidade na renda autodeclarada, a renda declarada impacta a focalização em 2 pontos percentuais, contribuindo apenas com 5 por cento do efeito global.** Usando

---

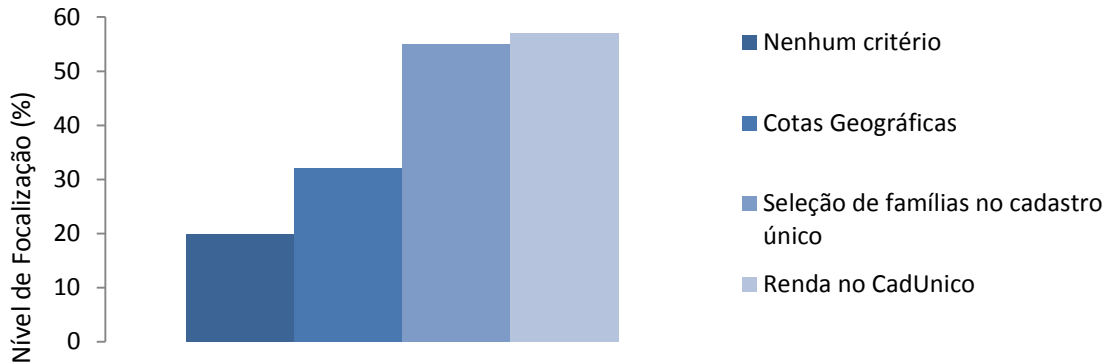
<sup>37</sup> Soares, 2010.

<sup>38</sup> Soares, 2007.

<sup>39</sup> Lindert et al (2007).

dados da PNAD de 2005, a contribuição de cada componente para a focalização do PBF pode ser simulada.<sup>40</sup> Usando uma linha de pobreza de metade do salário mínimo em 2004, a focalização do BFP foi de 57 por cento (Figura 22).

Figura 24: Decomposição da focalização do Bolsa Família por componente.



Fonte: Barros et al (2010b).

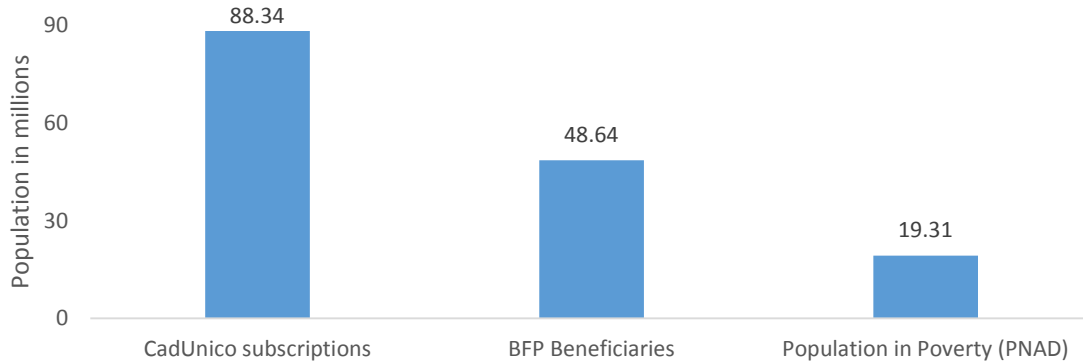
88. **Em 2014, 88 milhões de pessoas foram registadas no sistema CadÚnico, enquanto 48 milhões de pessoas foram seleccionadas para usufruírem do Bolsa Família.** No entanto, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), existem 20 milhões de pessoas na pobreza. Uma vez que a focalização do Bolsa Família é baseada na renda autodeclarada com mecanismos de verificação dos pobres, é provável que as pessoas estejam a subestimar a sua renda para se qualificarem para o benefício.

89. **A distinção entre renda permanente (ou estrutural) e transitória é fundamental para interpretar medidas de focalização e cobertura e para propor medidas mais eficientes.** A razão pela qual o hiato entre os elegíveis para o PBF conforme registado no CadÚnico e o estimado da PNAD (Figura 22) pode ser um resultado da vulnerabilidade da renda familiar. A PNAD regista a renda no último mês antes da entrevista, o que pode não capturar a dinâmica da renda familiar. Usando dados de uma pesquisa Mensal sobre o rendimento (PME – Pesquisa Mensal do Emprego<sup>41</sup>), pode-se estimar que, em um determinado mês, 13 por cento da população transita a partir de uma condição de pobre para uma condição não-pobre. Esta possibilidade é provável que aconteça, uma vez que 60 por cento dos adultos em famílias beneficiárias do BFP não estão no sector formal de trabalho.<sup>42</sup> Isso é adicionado ao facto de que o intervalo entre as duas entrevistas do PBF é de quase um ano e pelo tempo que a pessoa entra na PNAD, essa informação não é mais comparável com o do CadÚnico.

<sup>40</sup> Barros et al (2010).

<sup>41</sup> Essa pesquisa é similar a CPS – Current Population Survey – dos EUA.

<sup>42</sup> Ribas and Machado (2008).

Figura 25: Número de Pessoas no *CadÚnico*, de Beneficiários do BFP e na Pobreza em 2014.<sup>43</sup>

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); MDS, Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

90. **Um estudo de outro programa brasileiro de Transferência Condicionada de Renda - Programa Renda Melhor (PRM), semelhante ao BFP - aborda questões importantes: o uso de rendimentos declarados, corrente ou estrutural e seu impacto na melhoria da segmentação.** O programa Renda Melhor é complementar ao Bolsa Família. Destina-se a complementar a renda per capita até R\$ 100, mesmo que a família já seja um beneficiário de outros programas. Ele está focado apenas nas famílias extremamente pobres, o que limita as possibilidades da nova metodologia de reduzir o erro de exclusão, uma vez que não é possível resgatar as famílias extremamente pobres já deixadas de fora da BFP. Diferente do PBF que usa renda autodeclarada para definir quão pobre a família é, o PRM está baseado no método de *proxy means test* para estimar o grau de pobreza de cada candidato - embora a metodologia empregue pelo programa não seja muito clara. Para saber mais sobre o programa, suas medidas de renda e eficácia da focalização, ver Barros et al, 2016.

91. **Foi realizada uma avaliação detalhada do desempenho de focalização do PRM para comparar a opção de renda declarada à verificada (*proxy means test*).**<sup>44</sup> Uma amostra de famílias beneficiárias do PBF e PRM foram entrevistadas em 2012 (linha de base) e 2013 (follow-up), a fim de obter informações para serem comparadas com o CadÚnico. Informação detalhada foi obtida em relação a fontes de renda da família. A medida da renda actual foi recuperada (*means test* verificados) pela soma de todas as fontes, dividida pelo número de membros do agregado familiar. Renda estrutural (*proxy means test*) é a quantidade de recursos que uma família tem que é menos sujeita a choques transitórios. Barros et al (2016) estimou uma renda estrutural usando proxies (por exemplo, anos de escolaridade dos membros adultos da família) que eram altamente correlacionadas com a componente estrutural e não eram correlacionados com o componente transitório. Além disso, hábitos de consumo foram utilizados como proxy para a renda estrutural, tais como despesas de aluguer, educação e saúde.

92. **Concluiu-se que o rendimento declarado é uma medida inadequada de renda real, enquanto as rendas correntes e estruturais mostraram-se melhores preditores.** Quando as informações sobre os

<sup>43</sup> População em pobreza foi calculada como a soma de pessoas em extrema pobreza (menos de 70 reais per capita por mês) e em pobreza (10 reais per capita por mês).

<sup>44</sup> Barros et al (2016).

rendimentos declarados e a renda corrente levantadas pelas entrevistas foram comparadas, verificou-se que a renda declarada no cadastro foi menor do que o coletado nas visitas domiciliares. A variação de renda no cadastro é de 63 por cento da variação da renda levantada nas visitas domiciliares. De acordo com o cadastro, 47 por cento das famílias têm renda inferior a R\$ 100, tornando-se elegíveis para o benefício. A pesquisa, por outro lado, estimou 31 por cento das famílias em tal situação. A subdeclaração de renda aumenta o erro de inclusão. Mais preocupante é o facto de que o número de famílias em situação de extrema pobreza é maior entre as famílias pesquisadas do que no cadastro - levando a um aumento no erro de exclusão. Os resultados em relação à comparação dos rendimentos declarados e rendas estruturais são semelhantes a este, levando a conclusões semelhantes.

93. **Como encontrado por um estudo de simulação diferente, aumentar a focalização do programa aumentaria a renda dos mais pobres de forma significativa.** Um estudo sobre o impacto do PBF na renda dos 40 por cento mais pobres da população em relação ao que seria se o método de segmentação fosse alterado para a distribuição aleatória dos recursos mostra que o método actual (quotas, cadastro e renda declarada) é três vezes mais eficaz do que a alternativa.<sup>45</sup>

94. **Apesar do actual desempenho da focalização do PBF, é claro que há espaço para melhoria se mais informações já disponíveis no CadÚnico fossem utilizadas.** Por exemplo, a Rede de Oportunidades, do Panamá, é mais eficiente na alocação de recursos para os 20 por cento mais pobres da população. A principal diferença entre os dois programas é o uso de PMT no programa do Panamá.

### 6.2.2 Impacto na Pobreza

95. **Desde o início de 2000, o Brasil mudou muito em relação aos seus resultados socioeconómicos.** O país alcançou alguns dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio com anos de antecedência e os índices globais de desenvolvimento humano melhoraram substancialmente em todo o país.

96. **De 1999 a 2009, o Bolsa Família foi responsável por 16 por cento da diminuição global da desigualdade, que é um resultado impressionante para um programa que representa menos de 1 por cento da renda familiar total.** A diminuição do nível de desigualdade foi mais ou menos constante até ao início de 2000 e começou a diminuir para menos de 0,52 em 10 anos. Em relação ao efeito atribuído ao PBF, a principal explicação para estes resultados expressivos é a focalização do programa.<sup>46</sup>

97. **Além de desigualdade e pobreza, os estudos encontraram impactos positivos do PBF nos resultados educacionais, de saúde e de criminalidade.** Um estudo constatou que o PBF aumentou as taxas de matrícula em 18 pontos percentuais e baixou as taxas de abandono em 1,5 pontos percentuais entre as crianças participantes. Além disso, eles verificaram um aumento de 2 pontos percentuais no avanço de séries escolares. Ele também indica que o programa tem um impacto maior entre as minorias

<sup>45</sup> Barros et al (2010); Soares (2010).

<sup>46</sup> A outra parcela da queda pode ser creditada ao aumento da renda do trabalho (59 por cento) e da aposentadoria (15 por cento).



raciais do que entre os brancos.<sup>47</sup> No que diz respeito aos resultados da saúde, o programa melhorou a utilização dos cuidados de saúde, com repercussões positivas sobre os irmãos mais velhos.<sup>48</sup> Em relação aos índices de criminalidade, as evidências indicam uma redução das taxas de criminalidade causada pela redução da desigualdade, e não em razão da incapacitação de tempo gasto na escola.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Glewwe and Kassouf, 2010, 2008.

<sup>48</sup> Shei et al 2014.

<sup>49</sup> Chioda et al 2013.