

Protecção Financeira contra Calamidades em Moçambique



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
E FINANÇAS



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP



GFDRR
Global Facility for Disaster Reduction and Recovery

Índice

I. Agradecimentos	5
II. Abreviaturas	7
III. Sumário Executivo	9
1. Introdução	13
2. Perfil de Riscos e Impactos das Calamidades em Moçambique	15
2.1. Perfil das Ameaças Naturais em Moçambique	15
2.2. Perdas e Danos por Calamidades em Moçambique nos Anos Recentes	16
2.3. Recolha e Gestão de Dados sobre Calamidades em Moçambique	18
3. Gestão Fiscal das Calamidades em Moçambique	21
3.1. Fontes de Recursos	21
3.1.1. Fontes de Recursos Existentes	22
3.1.2. Fontes de Recursos em Desenvolvimento	25
3.2. Indicadores Fiscais da Resposta a Calamidades em Moçambique	26
3.3. Análise dos Défices de Recursos para a Gestão de Calamidades: Estudos de Caso	31
3.3.1 Os Planos Anuais de Contingência e os Défices na Resposta à Emergência	31
3.3.2 Os Eventos de 2013 e 2014: Défices na Reconstrução	32
4. Seguros contra Calamidades	35
4.1. Visão geral do Mercado Privado de Seguros contra Calamidades	35
4.2. Microseguros no Sector Agrário: projectos-piloto em Moçambique	35
4.3. Seguro Soberano em Moçambique: ARC	36
5. Principais Conclusões e Opções para Consideração	37
6. Bibliografia	39
7. Anexos	40
7.1. Gestão de Calamidades: Execução da Despesa por Sector	40

Agradecimentos

Este estudo é resultado de uma colaboração entre o Banco Mundial e o Ministério de Economia e Finanças (MEF) e, sob a liderança de Michel Matera (Especialista Sénior Urbano e em Gestão de Risco de Desastres, GSU13) e Julie Dana (Especialista Líder do Sector Financeiro, GFCCR), foi elaborado pela equipa formada por Fernanda Senra de Moura (Consultora em Protecção Financeira contra Desastres), Luis Alton (Especialista do Sector Financeiro, GFCCR), Joana Sampainho (Consultora em Gestão de Risco de Desastres, GSU13) e Xavier Agostinho Chavana (Consultor em Gestão de Risco de Desastres, GEN01). Este relatório foi preparado sob a liderança técnica de Fernanda Senra de Moura e supervisionado pela Direcção de Estudos Económicos e Financeiros do MEF.

Este estudo foi preparado com base em entrevistas organizadas pelo MEF com actores de diversos sectores envolvidos na gestão de riscos de calamidades, incluindo o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades; o MEF; o Ministério de Educação e Desenvolvimento Humano; o Ministério do Género, Criança e Acção Social; o Ministério de Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos; o Ministério da Saúde; o Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar; o Instituto do Algodão de Moçambique; o Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique; o Ministério de Indústria e Comércio e a Universidade Eduardo Mondlane.

O estudo utilizou dados e informações fornecidos pelo Ministério de Economia e Finanças, pelo Instituto Nacional de Gestão de Calamidades e pela Universidade Eduardo Mondlane. O relatório e os resultados foram amplamente discutidos com os representantes do Governo e outros outros actores em seminários técnicos realizados em Maputo.

A equipa agradece os comentários e sugestões recebidos dos colegas do Banco Mundial e do Governo, incluindo Rita Almeida, Ângelo Nhalidede, Daisy Sabão, Eunice Sarita Mucache, Jose Angel Villalobos, Samantha Cook, Oscar Anil Ishizawa Escudero, Abigail C. Baca e Anna Carlotta Massingue.

Este relatório foi elaborado sob a liderança geral de Mark Lundell (Director do Banco Mundial para Moçambique, Comores, Madagáscar, Maurícias e Seicheles, AFCS2) e Bernice K. Van Bronkhorst (Practice Manager, GSU13). A equipa agradece o financiamento e apoio da Facilidade Global para Redução e Recuperação de Desastres (GFDRR) e da União Europeia, no quadro da Iniciativa ACP-EU para Financiamento do Risco de Desastres (ADRF), gerida pela GFDRR.

Abreviaturas

ANE	Administração Nacional de Estradas
ARC	Capacidade Africana do Risco
ARV	Africa RiskView
AU	União Africana
CAT-DDO	Opção de Desembolso Diferido em caso de Desastres
CENOE	Centro Nacional Operativo de Emergência
EM-DAT	Base de Dados de Eventos de Emergência
FGC	Fundo de Gestão de Calamidade
INAM	Instituto Nacional de Meteorologia
INGC	Instituto Nacional de Gestão de Calamidades
ISSM	Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique
MEF	Ministério de Economia e Finanças
MPD	Ministério de Planificação e Desenvolvimento

Sumário Executivo

Moçambique é afectado por cheias, ciclones, secas cíclicas e sismos, e ao mesmo tempo está exposto a tsunamis e deslizamentos de terra, sendo, por isso, um dos países mais exposto a múltiplas ameaças naturais no mundo. Tem-se observado uma subida no número de desastres no País nas últimas décadas¹.

Dado o seu perfil de riscos, os custos relacionados com a gestão das calamidades para o sector público são significativos, daí que a gestão de calamidades em Moçambique exija acções multiformes, harmonizadas e de longo prazo por parte do Governo e seus Parceiros. É a pensar nos próximos passos que o País tem a percorrer, que o Banco Mundial e o Ministério da Economia e Finanças (MEF) elaboraram o presente estudo sobre "Protecção Financeira contra Calamidades em Moçambique".

O estudo tem como objectivos, (i) analisar os actuais mecanismos de financiamento da gestão de calamidades no País, (ii) investigar as lacunas de financiamento e, (iii) apresentar opções para os próximos passos a serem tomados pelo Governo, sob liderança conjunta do MEF e do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) na preparação e implementação da Estratégia de Protecção Financeira contra Calamidades. As principais componentes deste estudo são:

- > Uma discussão sobre o perfil de riscos, perdas e danos causados por calamidades registados em Moçambique nos últimos vinte anos;
- > Uma revisão do actual processo da orçamentação da gestão de calamidades no País, o que inclui estudos de caso sobre os défices de financiamento na resposta à emergência e reconstrução pós-calamidades;
- > Uma visão geral do mercado de seguros contra calamidades, com foco no seguro soberano e microsseguros rurais;
- > Uma discussão sobre os próximos passos a serem considerados para fortalecer a capacidade financeira do Estado na resposta às calamidades.

Perfil de Riscos e Impactos das Calamidades em Moçambique

Embora não exista uma base de dados histórica completa e actualizada sobre a ocorrência de calamidades, dados de diversas fontes fornecem uma visão geral do perfil das ameaças naturais em Moçambique.

Segundo dados do EM-DAT², entre 1956 e 2016 foram registados 71 eventos (cheias, tempestades, secas, sismos ou deslizamentos de terra). Na base de dados DesInventar, entre 2000 e 2012 foram registados 1,315 eventos (incluindo secas, cheias e ciclones) ao nível das províncias de Moçambique. Adicionalmente, segundo informações da Axco (2017), além do sismo de 2006, outros cinco sismos foram registados no País desde 2002.

De acordo com as informações (de valores de 2016) extraídos de diversas fontes, a média anual das perdas e danos causados por calamidades entre 1984 e 2014 foi de 4,129 milhões de Meticais. No entanto, a média entre 2000 e 2014 (período para o qual informações mais detalhadas estão disponíveis) foi de 7,543 milhões de Meticais, sugerindo que os eventos de maior magnitude (de 2000, 2001, 2007 e 2013) e o aumento da exposição tendem a causar maiores danos e perdas económicas, mas também que as perdas e danos registados nos anos anteriores podem estar subestimadas de maneira significativa.

Uma avaliação de riscos a nível nacional está a ser preparada pelo Banco Mundial e o estudo inclui módulos para os diferentes perigos, níveis de exposição e risco. As análises incluirão os possíveis impactos de inundações, secas, sismos, deslizamentos e ciclones.

Segundo os resultados preliminares do estudo, em média, 122,000 pessoas são afectadas por inundações anualmente em Moçambique e as perdas anuais médias foram estimadas em U\$440 milhões. Já as secas causam danos médios anuais de U\$20 milhões no sector agrícola. Sobre os sismos, é estimado que os custos de um evento com período de retorno de 100 anos podem superar U\$440 milhões.

¹ Dados do "Estudo sobre o impacto das alterações climáticas no risco de calamidades em Moçambique", do INGC, 2009.

² Uma ocorrência de desastre é incluída na base EM-DAT se atende a pelo menos um dos seguintes critérios: (i) 10 ou mais óbitos, (ii) 100 ou mais pessoas afectadas/feridas/desabrigadas, ou (iii) decretação de estado de emergência pelo Estado e/ apelo por assistência da comunidade internacional.

Em suma, com base nas informações disponíveis é possível concluir que Moçambique está exposto a múltiplas ameaças que afectam diferentes regiões do País, com magnitude e impacto diferenciados. Porém, a falta de informação histórica completa dos eventos dificulta uma análise exaustiva e detalhada de seu perfil do risco. Tal situação reflecte as dificuldades e lacunas nos processos de colecta de dados sobre desastres, de avaliação de perdas e danos e na gestão da informação sobre as calamidades.

Financiamento da Gestão das Calamidades em Moçambique

Actualmente, os Planos Anuais de Contingência são a principal fonte de recursos ex-ante para a gestão de calamidades em Moçambique. Entretanto, o valor do Orçamento do Estado alocado ex-ante para o Plano de Contingência destina-se a financiar somente as necessidades da resposta à emergência.

A contribuição dos parceiros para a resposta à emergência é planificada e coordenada com o Governo durante a elaboração do Plano de Contingência. Já os recursos dos parceiros para a reconstrução são definidos à posterior e difíceis de prever.

O uso de operações de crédito para o financiamento da gestão de calamidades também é relevante em Moçambique e o principal problema dessa fonte de recursos é o tempo necessário para a finalização das operações, que pode durar aproximadamente dois anos. O uso de operações de crédito contingente, que daria acesso a liquidez e celeridade na gestão de calamidades, está em fase preparatória.

Outro avanço recente foi a criação do Fundo de Gestão de Calamidades (FGC). A implementação deste fundo está em curso e as dotações orçamentais deverão ser de 0.1% do Orçamento do Estado, no mínimo, para garantir a estabilidade do fundo.

Entre 2009 e 2015, a dotação inicial das acções orçamentais da gestão de calamidades identificadas neste estudo atingiu mais de 7 mil milhões de Meticais, valor que corresponde a 0.66% do total das dotações iniciais do Orçamento do Estado no mesmo período. Os valores executados, por sua vez, somaram 4.3 mil milhões de Meticais, ou seja, cerca de 0.5% do valor executado em todas as linhas orçamentais.

Os sectores com maiores valores de dotação inicial e níveis de execução são o de Estradas, que inclui a reconstrução de estradas e pontes, e Habitação,

reflectindo os programas de reassentamento liderados pelo INGC. A segunda categoria com maior volume de recursos alocados e executados refere-se às despesas dos Planos de Contingência, que reflectem, principalmente, a resposta à emergência.

Durante o processo de elaboração dos Planos Anuais de Contingência, o INGC prepara previsões de orçamentos para o período do plano tendo como base três cenários distintos. Os valores executados são muito inferiores às necessidades apontadas nos planos.

Os eventos de 2013 e 2014 ilustram as dificuldades enfrentadas pelo Governo na mobilização de recursos para o financiamento da recuperação e reconstrução pós-calamidades. Segundo os Planos de Reconstrução, as perdas e danos do sector público após tais eventos foram estimadas em 11,582 milhões de Meticais. Neste período, as dotações finais para reconstrução pós-calamidades somaram 3,470 milhões de Meticais e os valores executados chegaram somente a 1,405 milhões de Meticais.

Ou seja, a despeito dos esforços realizados, os valores totais alocados e executados na gestão de calamidades em Moçambique ficaram muito abaixo das perdas e danos públicos estimados para os eventos em questão, denotando, assim, o défice do financiamento público na gestão de calamidades no País. Considerando os níveis de execução observados, o défice de financiamento para estes eventos supera 10 mil milhões de Meticais.

Seguros contra Calamidades: Avanços Recentes

Em geral, a penetração dos seguros privados não vida em Moçambique ainda é baixa em relação à média africana. Desde 2007 o Governo de Moçambique tem vindo a trabalhar no desenvolvimento do seguro agrário e, em 2012, começou a etapa de implementação dos projectos piloto. O projecto prosseguiu para uma nova fase em 2017. Espera-se que esta nova fase de testes seja implementada ao longo de 5 anos.

Além disso, desde 2011 o Governo de Moçambique trabalha em parceria com a ARC (African Risk Capacity) para desenvolver o seguro soberano contra os riscos de seca, cheias e ciclones. O diálogo ainda está em curso, mas a cobertura máxima permitida pelo ARC é estimada em US\$30 milhões por cada perigo. Ou seja, quando combinada, a contratação de seguro para secas, cheias e ciclones poderá oferecer cobertura de, no máximo, US\$90 milhões.

Aprimorando a Protecção Financeira contra Calamidades: Opções para Consideração

Com base nas informações colectadas dentro do escopo deste estudo, há evidências de que os custos das calamidades para o sector público é substancial e que o Governo ainda enfrenta dificuldades significativas na mobilização de recursos para o financiamento da resposta à emergência, recuperação e reconstrução pós-desastres.

Entretanto, de forma positiva destacam-se: (i) o estabelecimento de um Fundo de Gestão de Calamidades em Julho de 2017 com uma verba orçamental de 0.1% do Orçamento do Estado e progressos no diálogo para a sua operacionalização, (ii) os avanços na discussão sobre o crédito contingente, e (iii) as iniciativas em curso para o desenvolvimento do seguro soberano e microsseguros contra as calamidades. Em conjunto, estas iniciativas indicam interesse do Governo em ampliar a sua resiliência financeira contra as ameaças naturais múltiplas.

Neste sentido, para o futuro o Governo poderá considerar as seguintes opções:

- > Desenvolver e formalizar uma Estratégia de Protecção Financeira contra Calamidades para o País: Dado que os avanços no estabelecimento do FGC e os recursos estimados para o fundo poderão não ser suficientes para atender às necessidades de financiamento dos sectores afectados pelas calamidades no futuro, continuar o diálogo a respeito do uso de outras fontes de recursos será essencial para que Moçambique fortaleça sua capacidade de resposta e resiliência financeira no médio e longo prazos.
- > Realizar estudos mais detalhados focados na implementação do FGC e seus regulamentos complementares: É importante mencionar que os arranjos institucionais a serem definidos serão cruciais para o desempenho do fundo em termos de desembolsos, da celeridade da resposta e do impacto dos recursos do fundo na reposição do bem-estar das populações afectadas.
- > Considerar o uso de operações de crédito contingente: A preparação de operações de crédito contingente, anterior à ocorrência de um evento de calamidade, poderia garantir o acesso imediato à liquidez e, desta forma, permitir a mobilização atempada dos recursos necessários para as diversas fases da gestão de calamidades.
- > Continuar explorando a possibilidade de transferência do risco através da contratação de seguros contra calamidades: Dar continuidade ao diálogo para o desenvolvimento e a contratação de seguro soberano poderá reduzir o impacto financeiro das calamidades nas contas públicas a médio e longo prazos. Em relação aos microsseguros, a conclusão dos pilotos em curso irá informar a possibilidade de ampliar o seu uso e a cobertura.
- > Aprimorar os sistemas de colecta e gestão de dados sobre ocorrência e impactos das calamidades: Melhorar e institucionalizar os sistemas de colecta e gestão de dados sobre a ocorrência e custos financeiros das calamidades, assim como estabelecer uma metodologia e processos adequados para a avaliação dos impactos económicos dos desastres, é de extrema importância para a caracterização do perfil de risco do País e pode ser utilizada, por exemplo, na calibração de modelos estocásticos de perdas financeiras por calamidades.
- > Considerar alternativas para melhorar a preparação de avaliações de riscos de perdas financeiras por calamidades: O risco de perdas por calamidades poderia ser integrado nas avaliações de riscos elaboradas pela Unidade de Risco Fiscal. É possível considerar a elaboração de modelos catastróficos probabilísticos, assim como actividades de investigação para a reconstrução de séries históricas de perdas económicas com base nas informações disponíveis.
- > Aprimorar a monitoria da despesa pública relacionada à gestão das calamidades: No âmbito da migração para um sistema de contabilidade pública baseada na classificação funcional programática, é importante considerar o estabelecimento de indicadores que permitam a monitoria sistemática da despesa pública relacionada à resposta e reconstrução pós-calamidades.
- > Estabelecer um mecanismo ou plataforma que facilite a coordenação dos recursos disponibilizados pelos parceiros: No âmbito da operacionalização do FGC, há que considerar o estabelecimento de um mecanismo que melhore a previsibilidade da disponibilidade de recursos disponibilizados por doadores, bem como seu desempenho em termos de alocação e execução.

1. Introdução

Moçambique é um dos países do mundo mais expostos a múltiplas ameaças naturais, e tem sido observada uma subida no número de desastres no País nas últimas décadas³. O País é afectado por cheias, ciclones, secas e terramotos, e também está exposto a tsunamis e deslizamentos de terra.

Os possíveis impactos das mudanças climáticas, como inundações, erosão costeira e o aumento do nível do mar ameaçam as principais cidades costeiras. Cerca de 58% da população de Moçambique está exposta a pelo menos uma ameaça hidrometeorológica. Mais de 37% está exposta a duas ou mais ameaças.

A actividade económica é frequentemente afectada pela ocorrência de desastres naturais e, além disso, a gestão de calamidades em Moçambique exige diversas acções do Governo, de modo que os custos de gestão de calamidades para o sector público são significativos.

Nos últimos anos, além de utilizar recursos orçamentais para financiar a gestão de calamidades, o País recorreu a doações da comunidade internacional e da solidariedade nacional, contratou operações de crédito para viabilizar a reconstrução de activos e, diante da crescente necessidade de mobilização de recursos financeiros para a gestão de calamidades, iniciou uma agenda para promover o desenvolvimento de mecanismos de transferência de risco, tais como seguro soberano e microsseguros rurais.

Como parte deste diálogo, o Banco Mundial e o Ministério da Economia e Finanças (MEF) elaboraram o estudo "Protecção Financeira contra Calamidades em Moçambique", com os objectivos de analisar os actuais mecanismos de financiamento da gestão de calamidades no País, identificar possíveis constrangimentos técnicos e institucionais, investigar as lacunas de financiamento e apresentar opções para os próximos passos a serem tomados pelo MEF e pelo Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) no desenvolvimento da estratégia de protecção financeira contra calamidades em Moçambique. As principais componentes deste estudo são:

- > Uma discussão sobre os impactos económicos das calamidades em Moçambique;
- > Uma revisão do actual processo orçamental da gestão de calamidades no País, o que incluiu análises sobre os Planos Anuais de Contingência e o Fundo de Gestão de Calamidades, assim como a preparação de uma série de dados fiscais sobre a despesa pública na resposta à emergência, recuperação e reconstrução pós-calamidades;
- > Estudos de caso sobre os défices de financiamento na resposta à emergência e reconstrução pós-calamidades nos anos recentes;
- > Uma visão geral do mercado de seguros contra desastres, com foco nas discussões em curso sobre o desenvolvimento de seguros soberanos e microsseguros rurais;
- > Uma discussão sobre os próximos passos a serem considerados pelo MEF, INGC e por outras instituições que actuam na gestão de risco de calamidades, na condução do diálogo sobre formas de fortalecer a capacidade financeira de resposta do Estado frente às calamidades.

Este relatório é composto por cinco capítulos, incluindo esta Introdução. O Capítulo 2 fornece uma breve apresentação do perfil de risco e dos impactos das calamidades em Moçambique nas últimas décadas. O Capítulo 3 apresenta uma visão geral dos mecanismos existentes para o financiamento pós-calamidades e uma análise do défice de financiamento para resposta à emergência, recuperação e reconstrução, baseada em estudos de caso. Uma revisão do diálogo sobre o uso de seguros contra calamidades é apresentada no Capítulo 4. Finalmente, o Capítulo 5 resume as principais conclusões e apresenta opções a serem consideradas para a melhoria dos mecanismos de protecção financeira contra calamidades em Moçambique.

³ Dados do "Estudo sobre o impacto das alterações climáticas no risco de calamidades em Moçambique".

2. Perfil de Riscos e Impactos das Calamidades em Moçambique

2.1. Perfil das Ameaças Naturais em Moçambique

Moçambique é um dos países mais expostos a múltiplas ameaças naturais do mundo, principalmente a cheias, ciclones, secas e terremotos, além de estar exposto a tsunamis e deslizamentos de terra, eventos secundários aos perigos principais.

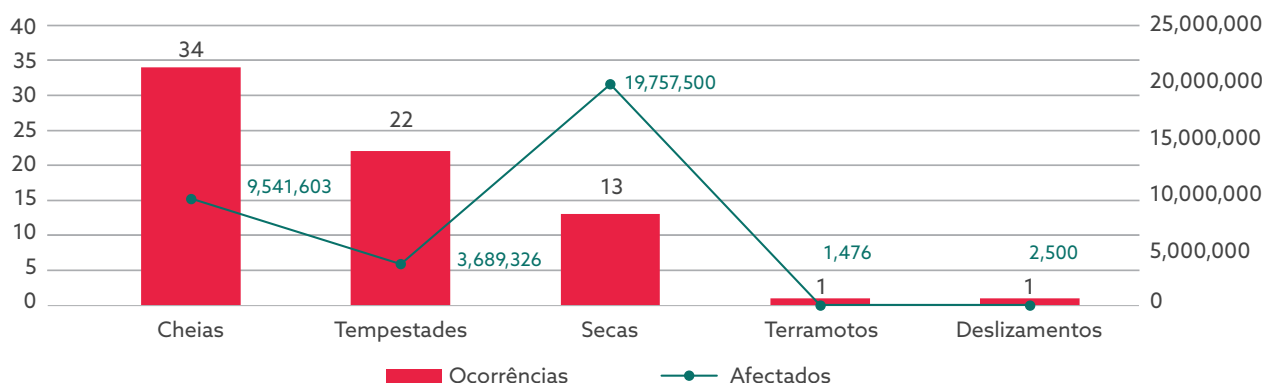
Segundo o "Estudo sobre o impacto das alterações climáticas no risco de calamidades em Moçambique" elaborado pelo INGC (Instituto Nacional de Gestão de Calamidades) em 2009⁴, entre 1960 e 2005 foi observada uma subida no número de desastres no País. Embora não exista uma base de dados histórica, completa e actualizada que consolide as informações sobre a

ocorrência de calamidades em Moçambique e cubra um período relativamente longo, dados recolhidos de diversas fontes fornecem uma visão geral do perfil das ameaças naturais no País.

Segundo dados do EM-DAT⁵- uma base de dados global sobre perdas e danos causados por desastres, entre 1956 e 2016 em Moçambique foram registados 71 eventos (cheias, tempestades, secas, terremotos ou deslizamentos) que afectaram mais de 33 milhões de habitantes. Do total registado, 56 eventos correspondem a cheias ou tempestades, 13 são registos de secas, 1 de sismo (o grande sismo de 2006) e 1 deslizamento de terra.

Apesar de apenas 13 eventos de secas terem sido

FIGURA 1: OCORRÊNCIA DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE (POR TIPO DE AMEAÇA, 1956 - 2016)



Fonte: Elaborado pelo Banco Mundial com dados do EM-DAT.

registados, estes correspondem à maior parte dos afectados, que totalizaram quase 19.8 milhões de pessoas (Figura 1). Embora limitadas, as informações oferecem uma indicação da magnitude, severidade e diversidade territorial e temporal dos impactos económicos e sociais causados pelos diferentes eventos registados em Moçambique ao longo das últimas décadas.

Na base de dados DesInventar, consolidada em 2010 pelo INGC, entre 2000 e 2012 foram registados 1,315 eventos nas províncias de Moçambique (sendo 741 registos

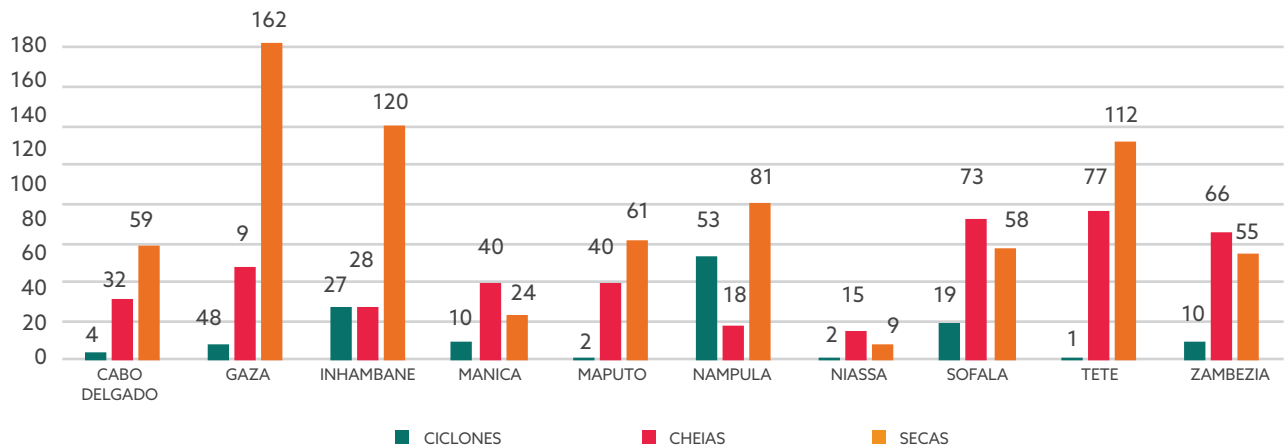
de secas, 437 de cheias, e 137 de ciclones). Importa mencionar como desvantagem desta base de dados o facto de um mesmo evento poder ser contabilizado múltiplas vezes caso este tenha afectado diversas províncias. Porém, embora não possam ser utilizados para dimensionar a frequência das ocorrências de calamidades no País de forma geral, esses dados indicam quantas vezes cada província reportou ter sido afectada por diferentes ameaças.

Conforme os dados acima (Figura 2), Gaza, Inhambane e

⁴ INGC. 2009. Relatório Síntese. INGC Climate Change Report: Study on the impact of climate change on disaster risk in Mozambique. [van Logchem B and Brito R (ed.)]. INGC, Mozambique.

⁵ Uma ocorrência de desastre é incluída na base EM-DAT se atende a pelo menos um dos seguintes critérios: (i) 10 ou mais óbitos, (ii) 100 ou mais pessoas afectadas/feridas/desabrigadas, ou (iii) decretação de estado de emergência pelo Estado e/ apelo por assistência da comunidade internacional.

FIGURA 2: OCORRÊNCIA DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE
POR PROVÍNCIA (2000-2012)



Fonte: Elaborado pelo Banco Mundial com dados do DesInventar.

Tete são as províncias que mais reportaram secas entre 2000 e 2012, ao passo que Sofala, Tete e Zambézia foram as que reportaram cheias com mais frequência no mesmo período. Em termos gerais, a principal mensagem é que todas as províncias de Moçambique são atingidas pelas calamidades de forma recorrente, sendo algumas delas afectadas mais frequentemente pelas secas e outras pelas cheias.

Outras fontes sugerem que além dos eventos da lista acima, Moçambique foi atingido por outros desastres neste período. Segundo informações da Axco (2017), além do sismo de 2006, outros cinco sismos foram registados no País desde 2002 (Tabela 1):

Em suma, com base nas informações disponíveis é

TABELA 1. SISMOS RECENTES EM MOÇAMBIQUE

PERÍODO	LOCALIZAÇÃO	MAGNITUDE
2002	Costa de Moçambique	5.0
2006	Manica	7.2
Março de 2010	Nampula	-
Setembro de 2010	Beira	3.6
2012	Centro de Moçambique	4.6
2015	Costa de Moçambique	4.7

possível concluir que Moçambique está exposto a múltiplas ameaças que afectam diferentes regiões do País, com magnitude e impacto diferenciados. Porém, a falta de informação histórica completa dos eventos dificulta uma análise exaustiva e detalhada do perfil de risco do País e das províncias, incluindo as mudanças ao longo do tempo. Daí que o aperfeiçoamento dos sistemas de registo e gestão dos dados sobre a ocorrência de calamidades deve constituir uma prioridade, pois permitirá análises mais detalhadas que poderão ser úteis no desenho e implementação de programas de redução de risco de calamidades a diversas escalas.

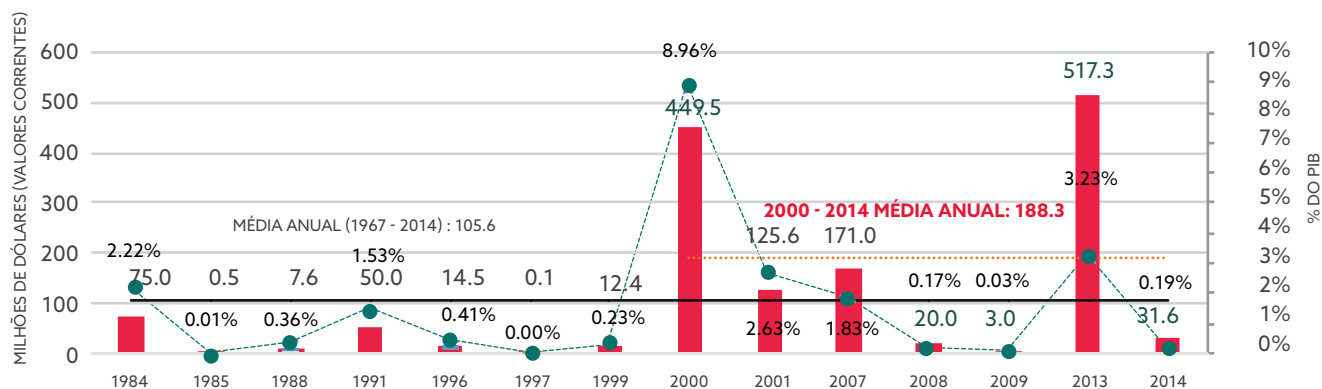
2.2. Perdas e Danos por Calamidades em Moçambique nos Anos Recentes

A falta de dados históricos oficiais sobre calamidades é extensiva aos impactos económicos, não tendo o País séries consolidadas sobre as perdas e danos causados pelas calamidades. As informações sobre os custos económicos das calamidades identificadas dentro do escopo deste estudo são apresentadas nas figuras abaixo. Estas informações foram extraídas de diversas fontes e os indicadores consolidados apresentados nesta secção incluem dados do EM-DAT, do DesInventar e dos Planos de Reconstrução elaborados pelos então Ministério do Plano e Finanças (MPF) e Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), e cobrem um período de cerca de 50 anos, ou seja, de 1967 a 2014.

Os dados da Figura 3 mostram uma redução dos danos

FIGURA 3: DANOS CAUSADOS POR DESASTRES EM MOÇAMBIQUE

REGISTADOS EM TODAS AS BASES DISPONÍVEIS (EM MILHÕES DE DÓLARES, VALORES CORRENTES)



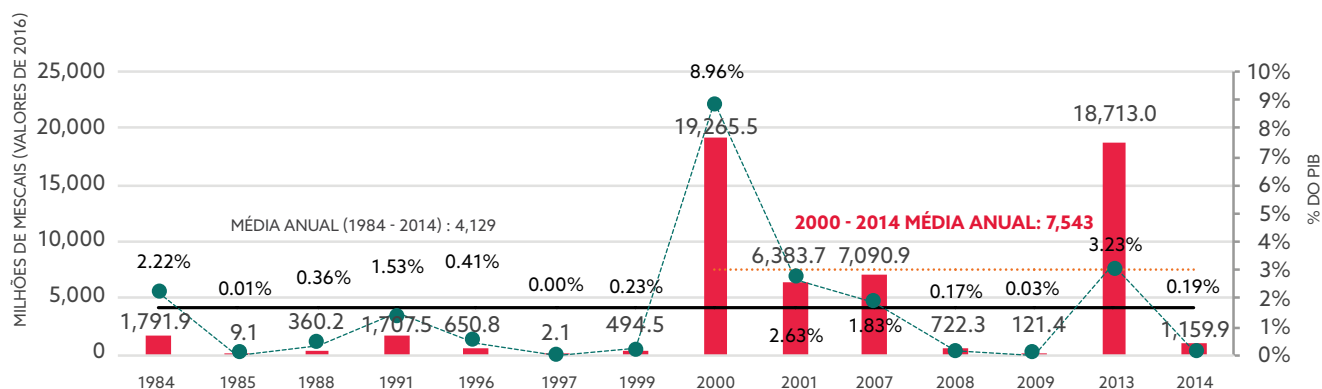
Fonte: EM-DAT Dataset, DesInventar e Relatórios de Reconstrução do Ministério de Economia e Finanças.

causados pelas calamidades entre 1967 e 2000, altura em que as perdas e danos totais anuais aumentaram significativamente. Todavia, é muito importante ressaltar que para o período pós-independência, os dados oficiais sobre danos e perdas só estão disponíveis a partir do ano 2000 (constam dos Planos de Reconstrução Pós-calamidades elaborados pelos então Ministérios do Plano e Finanças (MPF) para os grandes eventos que afectaram

o País nos anos de 2000 e 2001, e mais recentemente pelo Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), para os eventos dos anos de 2007, 2013 e 2014), o que indica que os valores reduzidos registados nos anos anteriores a 2000 podem reflectir a falta de informações disponíveis sobre os impactos das calamidades no País. Os custos estimados para os eventos de 2000 somaram

FIGURA 4: DANOS CAUSADOS POR DESASTRES EM MOÇAMBIQUE

REGISTADOS EM TODAS AS BASES DISPONÍVEIS (EM MILHÕES DE METICAIS, VALORES DE 2016)



Fonte: EM-DAT Dataset, DesInventar e Relatórios de Reconstrução do Ministério de Economia e Finanças.

quase US\$450 milhões e, em 2013, a soma superou US\$517 milhões (ambos a preços correntes). Em 2000, os custos estimados chegaram a quase 9% do PIB (Produto Interno Bruto), o que indica que os impactos macroeconómicos dos eventos extremos podem ser significativos. A valores de 2016 (em milhões de Meticais), a média anual entre 1984 e 2014 foi de 4,129 milhões de Meticais (Figura 4). Todavia, a média entre 2000 e 2014 (período para o qual as informações mais detalhadas estão disponíveis nos Planos de Reconstrução) foi de 7,543 milhões de Meticais.

A grande diferença na média entre os dois períodos pode reflectir (i) os maiores impactos dos eventos de maior magnitude desde 2000 (o evento de 2000 é o pior evento histórico nos últimos 100 anos no País e o evento de 2013 igualou o evento de 2000 em termos de onda da cheia - 10 metros em 2000 e 9.8 metros em 2013); (ii) o aumento da exposição induzida pelo desenvolvimento socio-económico e urbanização ao longo das planícies de inundação e nas cidades e zonas costeiras; (iii) a natureza dos eventos onde é notória maior frequência de cheias e ciclones de maior magnitude desde 2000, (iv) bem como uma possível subestimação dos danos e perdas no período anterior.

Dadas as limitações nas séries de dados históricos, uma alternativa para a avaliação do risco de perdas por calamidades é a elaboração de modelos para as ameaças, activos e populações expostas, e para a vulnerabilidade dos activos expostos aos perigos considerados. Uma avaliação de riscos deste tipo, a nível nacional, está em preparação pelo Banco Mundial. As análises incluirão os possíveis impactos das inundações, secas, sismos e deslizamentos, e ciclones.

Resultados preliminares já estão disponíveis, mas dadas as limitações nas bases de dados disponíveis, ainda é preciso validar e calibrar as primeiras versões dos modelos, o que deverá ser concluído nos próximos

meses.

Segundo os resultados preliminares do estudo, em média, 122,000 pessoas são afectadas por inundações anualmente em Moçambique e as perdas anuais médias foram estimadas em U\$440 milhões. Já as secas causam danos médios anuais de U\$20 milhões no sector agrícola. Sobre os sismos, é estimado que os custos de um evento com período de retorno de 100 anos possam superar os US\$440 milhões.

2.3. Recolha e Gestão de Dados sobre Calamidades em Moçambique

Moçambique apresenta dificuldades sérias e lacunas nos processos de colecta de dados sobre desastres, de avaliação de perdas e danos e de gestão da informação sobre as calamidades.

Especificamente, embora exista uma ficha oficial de levantamento de danos que deve ser utilizada pelos Conselhos Técnicos de Gestão de Risco de Calamidade ao nível provincial e pelos Comitês Distritais de Gestão de Risco de Calamidades, este formulário orienta apenas a quantificação dos danos e não a valoração em termos monetários dos impactos das calamidades.

A ficha de levantamento de danos tem sido aprimorada ao longo dos anos e os técnicos dos Conselhos Técnicos central e provincial e dos Comitês Distritais de Gestão de Risco de Calamidades, são treinados para fazer o seu preenchimento de forma correta. Porém, este formulário cobre apenas a quantificação dos danos e não há uma metodologia oficial para a valoração económica dos impactos.

Após a colecta das informações pelos distritos, as províncias agregam os dados nos seus territórios e enviam ao INGC a nível central para consolidação. Os dados consolidados são apresentados como parte do Relatório de Balanço, que é um documento preparado após a época chuvosa a cada ano. Porém, os dados

desagregados não são armazenados no INGC numa base de dados, o que impossibilita a sua consulta sistemática, facto que revela a necessidade de melhoria do armazenamento e gestão dessa informação para facilitar o acesso pelos diversos actores envolvidos na gestão do risco de calamidades.

Por outro lado, embora seja obrigatória, a elaboração do balanço no final da época chuvosa não é feita com base num modelo determinado e numa metodologia oficial. Padronizar os relatórios de balanço é importante não apenas para orientar a recolha de dados sobre calamidades, mas porque a elaboração deste documento é necessária para a elaboração do plano de reconstrução pós-desastre, exercício que é tradicionalmente dirigido pelo Ministério da Economia e Finanças.

Isto é, para que o Governo possa alocar recursos adequados para a recuperação ou reconstrução do tecido social, da economia e das infraestruturas a seguir ao desastre, é preciso que esta informação conste primeiro do relatório de balanço, e a seguir no plano de reconstrução.

Portanto, estabelecer critérios técnicos e metodologias apropriadas e padronizadas para a recolha sistemática de dados pode contribuir para a elaboração sistemática e rotineira dos relatórios de balanço e dos planos de reconstrução consistentes com as necessidades de recuperação e reconstrução das comunidades, actividades económicas e activos afectados.

Nesse sentido, institucionalizar os processos e métodos de avaliação das perdas e danos pode beneficiar o planeamento da gestão de risco de calamidades pelos sectores envolvidos. Por exemplo, até à estação chuvosa 2014/2015 os danos em infraestruturas de saúde não eram regularmente registados nos relatórios de balanço. Representantes do sector destacaram que a falta de dados históricos sobre os danos materiais no sector (como quantidade de medicamentos e equipamento

intra-hospitalar perdidos) ou a necessidade de serviços de saúde (tendas hospitalares, medicamentos, equipamento médicos, pessoal de saúde) para assistência às populações afectadas dificulta a projecção prévia das necessidades e, com isso, prejudica o planeamento antecipado da resposta às emergências.

O INGC tem estado a manter um diálogo activo com os diversos parceiros para a institucionalização dos processos de avaliação de perdas e danos. O objectivo é formalizar os procedimentos para a colecta e gestão de informações e estabelecer uma metodologia oficial para a valoração dos impactos das calamidades. Tal metodologia deverá ser baseada nas práticas internacionais, mas adaptada ao contexto nacional. Espera-se que as actividades para o efeito tenham início em 2018 e que resultem, por exemplo, na elaboração de um regulamento específico da Lei de Gestão de Calamidades e que alimente a discussão acerca da revisão do Estatuto Orgânico do INGC.

Assim, incentivar tais discussões, garantindo a participação activa do Ministério da Economia e Finanças é importante para que as reformas em curso ou aquelas planeadas para os próximos anos incorporem as necessidades do País sob a óptica do financiamento da gestão de risco calamidades. Logo, fomentar o aprimoramento dos sistemas de avaliação de perdas e danos por desastres deve constituir uma das actividades essenciais no desenvolvimento de uma estratégia de protecção financeira contra calamidades para o País.

3. Gestão Fiscal das Calamidades em Moçambique

Este capítulo descreve as principais fontes de financiamento das actividades de gestão das calamidades em Moçambique, desde a prontidão e resposta à emergência, passando pela recuperação, até à fase de reconstrução.

Dependendo da magnitude do evento, há um esforço centralizado no Ministério da Economia e Finanças para a mobilização de recursos para a recuperação e reconstrução, sendo o próprio ministério a alocar os recursos disponíveis entre os diferentes sectores e ao longo do tempo. Nestes casos, as fontes de recursos são diversas e podem envolver realocações orçamentais, recursos de doações e contração de empréstimos. Para os eventos mais localizados, ou seja, limitados a uma província, distrito ou município ou de menor magnitude, os esforços para a mobilização de recursos podem ser feitos ao nível local ou sectorial, conforme o caso.

Compreender a situação actual de financiamento da gestão de calamidades é o primeiro passo necessário para a discussão do desenvolvimento de uma estratégia de protecção financeira capaz de fortalecer a capacidade do Governo na mobilização atempada e alocação eficiente de recursos e minimizar, dessa forma, os impactos negativos dos desastres nas finanças públicas do País.

3.1. Fontes de Recursos

A Tabela 2a apresenta as fontes de financiamento da gestão de calamidades disponíveis em Moçambique e suas principais características. Na sequência, a Tabela 2b introduz potenciais novas fontes, cuja discussão está em curso entre o Governo e os diversos parceiros. São apresentadas ainda as camadas de risco tipicamente cobertas pelas fontes listadas e sua classificação conforme o momento em que o instrumento é estabelecido.

A camada de baixo-risco refere-se aos eventos recorrentes e de menor impacto financeiro. A camada de médio-risco trata dos eventos que, mesmo não sendo raros, causam perdas e danos significativos. A camada de alto-risco inclui desastres com probabilidade de ocorrência muito baixa, mas possivelmente muito severos e de alto impacto económico e social.

As fontes de financiamento disponíveis também podem ser classificadas de acordo com o momento em que os recursos são planeados e alocados pelas instituições gestoras. Fontes de recurso Ex-ante são aquelas planeadas e estabelecidas antes da ocorrência de uma calamidade. Já as fontes de recursos Ex-post são aquelas, cuja mobilização só se inicia após a ocorrência de um desastre.

TABELA 2A. FONTES DE RECURSOS PARA FINANCIAMENTO DE CALAMIDADES DISPONÍVEIS EM MOÇAMBIQUE

INSTRUMENTOS DISPONÍVEIS			
Fonte de Recursos	Camadas de Risco	Mobilização dos Recursos	Comentários
Planos Anuais de Contingência	Baixo, médio e alto risco	Ex-ante	É a principal fonte de financiamento ex-ante, embora apenas para a fase da resposta à emergência. Entre 2009 e 2015, as alocações iniciais dos Planos Anuais de Contingência ficaram entre 0.07% e 0.13% do Orçamento do Estado. O valor médio das alocações iniciais anuais no período foi de 148 milhões de Meticals. Em 2015 a alocação inicial do Plano de Contingência foi de 271 milhões de Meticals, a maior desde 2009.
Doações	Médio e alto risco	Ex-post e ex-ante	Elemento de grande importância, mas muitas vezes "off-budget" e de difícil monitoria e previsão. Entre Outubro de 2013 e Março de 2014 a contribuição dos parceiros foi estimada em 283 milhões de Meticals para actividades dentro do escopo do Plano de Contingência. Em 2013, a execução de recursos públicos com actividades do Plano de Contingência foi de 167 milhões de Meticals, o que indica a importância da participação dos parceiros.
Empréstimos de Emergência	Alto risco	Ex-post	Imprevisíveis, difíceis de rastrear e longo processo de finalização atrasam a recuperação e reconstrução significativamente. Após as cheias de 2015 e secas de 2016 foi realizado empréstimo total de US\$60 milhões com o Banco Mundial.

Realocações Orçamentais	Médio e alto risco	Ex-post	Revisão do Orçamento do Estado, em geral, ou dos orçamentos sectorais. O uso de realocações orçamentais é recorrente, mas não é possível rastrear os recursos alocados para a gestão de calamidades provenientes desta fonte.
Orçamentos de Contingência	Baixo e médio risco	Ex-ante	O Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos possui uma linha orçamental específica para intervenções de emergência. Entre 10% e 15% do orçamento da Administração Nacional de Estradas (ANE) é alocado para reabilitação de emergência de estradas e pontes, mas esta prática não foi identificada nos demais sectores. Entre 2009 e 2015, a alocação inicial da acção de manutenção de emergência de estradas e pontes foi de, em média, 514 milhões de Meticais por ano. Porém, excluindo o ano de 2014 (que teve alocação inicial de mais de 2 bilhões de Meticais), a média anual é reduzida para 290.5 milhões de Meticais.

TABELA 2B. FONTES DE RECURSOS PARA FINANCIAMENTO DE CALAMIDADES EM DESENVOLVIMENTO EM MOÇAMBIQUE

INSTRUMENTOS EM DESENVOLVIMENTO			
Instrumento	Camadas de Risco	Mobilização dos Recursos	Comentários
Fundo de Gestão de Calamidades	Baixo, médio e alto risco	Ex-ante	O FGC tem como prioridade a disponibilização atempada de recursos. As dotações orçamentais deverão ser de, no mínimo, 0.1% do Orçamento do Estado.
Seguro Soberano ⁶	Alto risco	Ex-ante	Em desenvolvimento, a cobertura poderá ser para cheias, secas e ciclones, mas limitada pela disponibilidade de recursos. Actualmente a cobertura máxima para cada perigo é de US\$30 milhões, de modo que a cobertura para os três perigos poderá ser de, no máximo, US\$90 milhões.
Crédito Contingente	Médio e alto risco	Ex-ante	Em negociação. Ainda não disponível.
Seguro privado contra calamidades e microsseguros	Baixo, médio e alto risco	Ex-ante	Ainda em desenvolvimento, em fase de projectos piloto no sector agrícola. Seguro de propriedades contra calamidades (como cheias) é praticamente inexistente (em geral a penetração de seguros no País é muito baixa e foi de 1.58% em 2015). Seguro de activos públicos é permitido, mas é pontual e contratado ao critério do gestor.

De modo geral, as principais fontes de recursos actualmente disponíveis em Moçambique são ex-post, isto é, preparadas após a ocorrência das calamidades. As fontes de recursos ex-antes já em vigor (Planos Anuais de Contingência e Orçamentos de Contingência) são limitadas e suficientes apenas para financiar as intervenções necessárias durante os primeiros dias da fase emergencial. A necessidade de mobilizar os recursos para a gestão de calamidades após a ocorrência dos eventos causa atrasos na disponibilização dos recursos, aumenta os custos de captação e dificulta a execução e monitoria da despesa ligada à gestão de calamidades. Dentro deste contexto, o Governo de Moçambique está a desenvolver instrumentos ex-ante cuja implementação deverá facilitar o planeamento, diminuir as lacunas de financiamento e permitir a alocação atempada dos recursos para a resposta emergencial, recuperação e reconstrução pós-calamidades.

As secções abaixo apresentam informações adicionais sobre as fontes de recursos identificadas em Moçambique. No Capítulo 5 são apresentadas em mais

detalhes as alternativas para transferência do risco ao sector privado mais relevantes dado o contexto do País.

3.1.1. Fontes de Recursos Existentes

> Planos Anuais de Contingência

Actualmente, os Planos Anuais de Contingência são o principal mecanismo de planeamento e fonte de recursos ex-ante para a resposta a calamidades em Moçambique. De acordo com o Artigo 12 da Lei de Gestão de Calamidades (Lei 15/2014 de 20 de Junho), o Governo aprova anualmente os Planos de Contingência, elaborados com base nas previsões climáticas sazonais fornecidas pelo Instituto Nacional de Meteorologia (INAM).

Os Planos de Contingência são multi-sectoriais e a sua preparação é coordenada pelo INGC, que também é o principal órgão executivo das acções previstas no plano. Os planos são elaborados de acordo com termos de referência preparados pelo INGC que especificam as

⁶ O seguro soberano podem ser utilizado para cobrir eventos raros e mais severos, porém na experiência internacional há casos em que este tipo de instrumento foi utilizado para cobrir eventos mais frequentes. Em Moçambique os critérios para utilização do seguro soberano ainda serão discutidos visto que a possibilidade de implementação deste instrumento está contemplada pelo Governo.

informações que devem ser produzidas pelos sectores participantes.

De modo geral, os sectores a nível central e o INGC coordenam a elaboração dos planos de contingência provinciais, que por sua vez contêm informações por distrito. O Plano Anual de Contingência final inclui previsões dos orçamentos necessários para a resposta à emergência e para a recuperação pós-calamidades, em três cenários distintos.

Entretanto, o valor do Orçamento do Estado alocado ex-ante para o Plano de Contingência, destina-se a financiar as necessidades da resposta à emergência, designadamente, as operações de busca e salvamento, a assistência humanitária das vítimas nas primeiras 72 horas após o evento (provisão de abrigo temporário e alimentação) e actividades de monitoria, enquanto se aguarda a mobilização e provisão dos recursos e bens pelo parceiros nacionais e internacionais, para a cobertura adequada das necessidades de assistência humanitária às vítimas. O valor alocado pelo Governo cobre até o máximo de 20% das necessidades globais do Plano de Contingência, sendo a maior parte das necessidades cobertas pelos parceiros internacionais ou por doações da solidariedade nacional.

Entre 2009 e 2015, as alocações iniciais dos Planos Anuais de Contingência ficaram entre 0.07% e 0.13% do Orçamento do Estado. O valor médio das alocações iniciais anuais no período foi de 148 milhões de Meticais. Em 2015 a alocação inicial do Plano de Contingência foi de 271 milhões de Meticais, a maior desde 2009.

O valor alocado do Plano de Contingência é aprovado pelo Governo até 30 de Setembro de cada ano, altura em que o Plano Económico e Social e o Orçamento do Estado do ano seguinte são submetidos à Assembleia da República para aprovação. Em geral, a alocação dos recursos do Estado ocorre antes da elaboração do Plano de Contingência, já que este documento é preparado pelo INGC em finais de Setembro, a seguir à divulgação da previsão climática sazonal, e aprovado pelo Governo em Outubro.

O exercício da preparação do Plano de Contingência consiste em validar as necessidades sectoriais para a resposta à emergência e recuperação pós-calamidade, em termos humanos, materiais e financeiros, os montantes totais e sua distribuição entre as províncias, distritos e instituições a nível central, conforme a exposição da população em cada área, o risco em cada sector, e o mandato das diferentes instituições participantes na gestão das calamidades.

Porém, no caso da ocorrência de calamidades, a mobilização e alocação dos recursos para recuperação é feita ex-post, de modo que, na prática, os Planos de Contingência são uma fonte de financiamento ex-ante apenas para a assistência humanitária à emergência. As acções de recuperação e reconstrução geralmente são executadas fora do Plano de Contingência, isto é objecto do Plano de Reconstrução, caso seja elaborado, e

incorporadas nos Orçamentos dos órgãos executivos do Governo e financiadas com recursos de diversas fontes, incluindo a realocação orçamentais, contracção de dívida pelo Estado e doações.

> Doações

As doações da comunidade internacional e dos parceiros nacionais são uma fonte de recursos extremamente importante para o financiamento da resposta às emergências e da recuperação e reconstrução pós-desastre. Porém, não existe um mecanismo centralizado para monitorar e gerir a disponibilidade destes recursos, quer para a resposta à emergência assim como para a recuperação e reconstrução. Em geral, as doações são tratadas como *"off-budget"*, e incluem doações de recursos financeiros e bens em espécie, cuja valoração e registo nos sistemas oficiais é ainda difícil.

Quando se trata de calamidades de maior magnitude ou grande impacto, o Governo faz um apelo aos doadores nacionais e internacionais. Para estes casos, os recursos recebidos são geridos pelo INGC, particularmente os destinados à assistência humanitária (alimentos e abrigo) e reabilitação do tecido social (habitação e agricultura, por exemplo). Os recursos para investimento em infraestruturas de água e saneamento, educação, saúde, energia, estradas e pontes, rede hidroclimática, são alocados aos ministérios de tutela.

Ao nível da Direcção Nacional do Tesouro (incluídas na Conta Geral do Estado na rubrica de contingência) tais valores podem constar como receita interna ou doação, mas não há como identificar o fim específico a que estas doações se destinam dado que o País recebe várias doações para diversos fins.

Quando se trata dos recursos de doação para gestão das calamidades é preciso distinguir o apoio oferecido para a fase de resposta à emergência do apoio para a recuperação e reconstrução pós-calamidades.

A coordenação da actuação dos parceiros de cooperação é feita dentro das estruturas de trabalho do Centro Nacional Operativo de Emergência (CENOE), do INGC, que é o comando único da resposta à emergência no País. A contribuição dos parceiros para a resposta à emergência é planificada e coordenada com o Governo, durante a elaboração do Plano de Contingência. Ou seja, o Plano de Contingência já inclui a previsão dos recursos planificados pelos diversos Parceiros para a resposta à emergência, à luz dos três cenários.

Tais estimativas são elaboradas em conjunto com os parceiros e refletem também informações conhecidas sobre as quantidades de bens nos armazéns do INGC e dos parceiros. O INGC detém as estimativas dos bens armazenados pelos parceiros porque tais bens só podem ser importados para Moçambique com isenção de impostos se o INGC os classificar como recursos para resposta à emergência. A maior parte dos recursos para a resposta imediata oferecidos pelos parceiros é em espécie e o apoio financeiro, quando disponibilizado, é

feitos através da Conta de Solidariedade.

Entre Outubro de 2013 e Março de 2014, a contribuição dos parceiros foi estimada em 283 milhões de Meticais para actividades dentro do escopo do Plano de Contingência (fase de resposta à emergência). Em 2013, a execução de recursos públicos com actividades do Plano de Contingência foi de 167 milhões de Meticais, o que indica a importância da participação dos parceiros.

Já os recursos dos parceiros para a reconstrução são pontuais, definidos ex-post e difíceis de prever, sendo muitas vezes entregues em materiais de construção. Ou seja, embora a actuação da comunidade internacional para a assistência humanitária disponha de uma estrutura que facilite o planeamento pelos diversos actores envolvidos na fase de resposta à emergência, para a recuperação e a reconstrução os apoios são negociados pelo MEF e pelos sectores afectados, o que torna essa fonte de recursos imprevisível e dificulta sua inclusão na planificação e gestão do financiamento da reconstrução pós-desastre.

O estabelecimento de um mecanismo ou plataforma que facilite a gestão e a monitoria dos recursos disponibilizados pelos doadores poderia melhorar a previsibilidade da disponibilidade destes recursos, seu desempenho em termos de alocação e execução, e facilitar o planeamento da despesa pública para a reconstrução pós-calamidades em sectores específicos, como a habitação, educação e agricultura, muito dependentes do apoio externo para sua rápida recuperação.

> Empréstimos Emergenciais

O uso de operações de crédito para o financiamento à gestão de calamidades foi mencionado diversas vezes pelos gestores públicos consultados e o principal problema dessa fonte de recursos é o tempo necessário para a negociação e a finalização das operações de crédito, que podem durar aproximadamente dois anos até os recursos estarem disponíveis.

Para minimizar este problema o recurso ao crédito contingente pode ser considerado, pois este tipo de operação é preparada antecipadamente e os recursos ficam disponíveis em poucos dias, logo a seguir à declaração de emergência. Além de agilizarem a reconstrução, tais recursos também podem ser utilizados para o financiamento da resposta à emergência e recuperação, dada sua rápida disponibilidade.

Em relação aos volumes de créditos contraídos, na Direcção Nacional do Tesouro, do Ministério da Economia e Finanças não existe forma de consultar as operações de crédito realizadas com a finalidade de financiar a reconstrução pós-desastres que não envolva a revisão manual de projectos, contratos, decretos ou documentos internos.

Pontualmente, foram mencionadas operações como

o empréstimo realizado para aquisição de pontes provisórias e o Mecanismo de Resposta Imediata (IRM) do Banco Mundial. O financiamento do Banco Mundial para o Programa de Acção Social Produtiva e para o Programa de Gestão de Estradas incluem acções de recuperação ou de reabilitação pós-cheias (2013)⁷.

Adicionalmente, em resposta às cheias do início de 2015, em Outubro do mesmo ano foi assinado o acordo para o financiamento do Projecto de Recuperação Resiliente de Emergência (ERRP), no valor de US\$40 milhões para a reabilitação de infra-estruturas destruídas pelas cheias. O ERRP também introduziu a preparação do Mecanismo de Resposta Imediata (IRM) para melhorar a capacidade do Governo de Moçambique de responder de forma rápida e eficaz aos desastres. Em Fevereiro de 2017, foi aprovado um financiamento adicional de US\$20 milhões para apoiar o País a enfrentar as necessidades adicionais decorrentes da seca causada pelo fenómeno El Nino entre 2015-2016.

O ERRP está a ser implementado por várias instituições do Governo através de arranjos específicos existentes em projectos financiados pelo Banco Mundial, e tem como objectivos (i) a reabilitação de diques de protecção contra cheias, no curto-prazo; (ii) a reabilitação do sistema de abastecimento de água potável de Mocuba e de infra-estruturas rurais e de irrigação, a médio prazo; e (iii) a assistência técnica e suporte analítico nas áreas de escolas mais seguras, sistemas de aviso prévio, quadro de recuperação e gestão de bacias hidrográficas para construir resiliência a longo prazo.

No sector da educação, o projecto pilotará novas técnicas de construção para desenvolver estruturas resilientes em alinhamento com as recomendações propostas no contexto da primeira fase do Projecto Escolas Seguras, que procura integrar considerações de risco em investimentos planeados para a construção de infra-estruturas escolares.

> Realocações Orçamentais

Em entrevistas realizadas a gestores do Governo, a realocação de recursos para a resposta a calamidades foi mencionada diversas vezes como fonte de financiamento, porém não foi possível identificar tais realocações na análise das acções orçamentais. A dificuldade de rastrear essas realocações possivelmente reflecte o uso de linhas orçamentais genéricas para o financiamento da resposta a calamidades, e indica que aprimorar o rastreamento das despesas relacionadas com calamidades no Orçamento do Estado pode ser uma actividade importante no quadro do desenvolvimento de uma estratégia de protecção financeira contra calamidades no País.

Há limites para a realocação de recursos sem rectificação do Orçamento do Estado que exija aprovação da Assembleia da República, mas dependendo do valor, as realocações de recursos entre diferentes projectos podem ser decididas no âmbito ministerial.

⁷ GFDRR. "A recuperação de cheias recorrentes 2000-2013". [https://www.gfdr.org/sites/default/files/Mozambique_\(Portuguese\)_September_2014.pdf](https://www.gfdr.org/sites/default/files/Mozambique_(Portuguese)_September_2014.pdf)

> Orçamentos de Contingência

Alguns sectores possuem nos seus orçamentos provisões específicas para a gestão de calamidades, mas os valores disponibilizados e a forma como os recursos são alocados em cada ano variam conforme o caso. Por exemplo, o nível nacional, no sector da Educação e Desenvolvimento Humano não existe uma verba ou linha orçamental específicas para a reconstrução de escolas afectadas por calamidades, ou para a manutenção de salas de aula danificadas. Porém, ao nível local, as escolas podem utilizar até 20% dos seus orçamentos para despesas com bens discricionários, que incluem com frequência a recuperação pós-calamidades, (como aquisição de lonas, por exemplo) o que significa que uma parte relevante da resposta à emergência no sector é feita a nível local. Contudo, essa fonte de recursos só é suficiente para esse fim quando os danos são limitados, já que o orçamento é definido com base num valor por aluno.

No Ministério de Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, o planeamento do orçamento para gestão de calamidades varia conforme a unidade orgânica. A Administração Nacional de Estradas (ANE), por exemplo, aloca anualmente recursos para a manutenção de emergência de estradas e pontes em todo o País (entre 10% e 15% de seu orçamento total) sendo, de facto, "o único sector" que possui um sub-programa orçamental específico para este fim.

Entretanto, os recursos alocados cobrem apenas a reabilitação de emergência da estrada ou ponte afectada sendo objectivo o restabelecimento da ligação e da transitabilidade rodoviária. Entre 2009 e 2015, a alocação inicial da acção de manutenção de emergência de estradas e pontes foi de, em média, 514 milhões de Meticais por ano. Porém, excluindo o ano de 2014 (que teve alocação inicial de mais de 2 bilhões de Meticais), a média anual é reduzida para 290.5 milhões de Meticais.

O financiamento da reconstrução, ou seja, da reconstrução definitiva das infraestruturas afectadas, em geral é feito com recursos de outras fontes, que incluem a contratação de dívidas pelo Estado, a revisão das prioridades de investimentos e realocações orçamentais. A ANE possui, igualmente, bases logísticas regionais (com pontes metálicas e outros equipamentos) posicionadas para actuarem na resposta imediata, em particular, na execução de obras de emergência para o restabelecimento da transitabilidade das estradas ou pontes afectadas pelo desastre.

3.1.2. Fontes de Recursos em Desenvolvimento

> Fundo de Gestão de Calamidades

A Lei 15/2014, de 20 de Junho, atribuiu ao Conselho de Ministros a responsabilidade de constituir um fundo de gestão de calamidades para financiar os encargos dos diversos órgãos e organismos que actuam na gestão de calamidades. A implementação deste fundo está em

curso e o Banco Mundial tem um projecto de assistência técnica com o Ministério da Economia e Finanças como forma de apoiar seu estabelecimento.

O Decreto para criação do Fundo de Gestão de Calamidades (FGC) foi aprovado pelo Conselho de Ministros em Julho de 2017 e publicado no Boletim da República em Outubro do mesmo ano. O regulamento do FGC determina que o fundo deverá financiar, exclusivamente, actividades relacionadas à "prontidão, resposta, recuperação e reconstrução" pós-calamidades e que os recursos dos actuais Planos de Contingência passarão para o fundo. Já as actividades de prevenção de calamidades continuarão sendo custeadas pelos orçamentos sectoriais.

O FGC tem como prioridade a disponibilização atempada de recursos para a prontidão e resposta à emergência, ficando o financiamento da recuperação e reconstrução pós-calamidades condicionada à disponibilidade dos recursos no fundo. Além disso, poderá ser utilizado como instrumento para a protecção financeira do Estado. Por exemplo, o fundo poderá pagar prémios de seguro soberano contra calamidades e, ao final de cada exercício económico, os respectivos saldos financeiros são convertidos em receitas do fundo no ano seguinte.

Outro ponto importante do fundo é que as dotações orçamentais do deverão ser de, no mínimo, 0.1% do Orçamento do Estado. Desta forma espera-se garantir a estabilidade do FGC, que também receberá os recursos mobilizados pelos parceiros nacionais e internacionais, além de qualquer outro tipo de doações e contribuições nacionais ou estrangeiras.

Para além das iniciativas dos órgãos locais do Estado, Organizações não-governamentais também poderão ter acesso aos recursos do fundo, nos termos ainda por fixar por regulamento específico.

O INGC será responsável pela gestão do FGC e terá competência para actuar em diversas frentes, como seja celebrar acordos de cooperação com instituições nacionais e estrangeiras, realizar o pagamento das despesas do fundo (incluindo o pagamento de prémio de seguro soberano) e elaborar propostas de investimento e mobilização de recursos para o FGC.

Sobre os arranjos institucionais, o INGC deverá preparar, instaurar e realizar os processos de contratação de bens e serviços, assim como propor os termos de acesso e utilização dos fundos.

O acesso aos recursos pelos diversos sectores será regido por normas aprovadas pelo Ministério da Economia e Finanças. A elaboração de uma proposta do Orçamento anual é atribuição do INGC, que também deverá preparar o Relatório Anual e a Conta de Gestão do fundo.

O INGC contará com o apoio do Conselho Técnico de Gestão de Calamidades, que deverá emitir pareceres sobre a proposta de Orçamento Anual e de Relatório da Conta, a serem aprovados pelo Conselho Coordenador

de Gestão de Calamidades (CCGC), assim como sobre os processos sugeridos para a contratação de seguro soberano contra calamidades e para a contratação de serviços pelo fundo. Os Ministérios da Economia e Finanças e de Administração Estatal e Função Pública deverão aprovar os regulamentos complementares do Decreto que constitui o FGC.

> Empréstimos Contingentes

Esta é uma opção de financiamento em perspectiva. Até o momento, nenhuma operação de crédito contingente foi utilizada para a resposta a desastres em Moçambique, porém o País é elegível para este tipo de financiamento IDA na forma de Opção de Desembolso Diferido em caso de Desastres (CAT-DDO), a ser activado após a declaração de emergência pelo Governo.

Este tipo de instrumento foi disponibilizado aos países IDA a partir de Julho de 2017. O objectivo principal do CAT DDO é oferecer liquidez imediata após a ocorrência de uma calamidade para que o Governo tenha rápido acesso aos recursos financeiros necessários para a assistência humanitária. Além disso, também é possível utilizar os recursos do CAT DDO para a recuperação e reconstrução pós calamidade, incluindo a estabilização fiscal. Os recursos do CAT DDO ficam disponíveis por três anos e a operação pode ser renovada uma vez por mais três anos. Os países IDA podem contratar CAT DDO's de até US\$250 milhões ou 0.5% do PIB. Para Moçambique o valor será definido pelo Governo em função do seu espaço fiscal.

Em Moçambique, a demora de aproximadamente dois anos na mobilização e acesso de recursos para a reconstrução pós-calamidades foi mencionada por diversos actores como um importante obstáculo. Neste sentido, a negociação de uma operação de crédito contingente poderá garantir a liquidez necessária para uma resposta e reconstrução céleres, bem como fortalecer a posição do Governo na mobilização de recursos adicionais caso seja necessária.

Na prática, o crédito contingente tem a vantagem de poder ser utilizado para financiar o início da resposta, recuperação e reconstrução enquanto outras fontes de recursos (como doações da comunidade internacional ou outras operações de crédito) são mobilizadas. Instituições como a Agência Japonesa para Cooperação Internacional (JICA) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) também possuem linhas de crédito contingente com o objectivo de garantir o acesso à liquidez financeira pós-calamidades.

3.2. Indicadores Fiscais da Resposta a Calamidades em Moçambique

Além das dificuldades identificadas na monitoria das perdas e danos causados pelas calamidades, identificar os gastos do sector público com gestão de calamidades nas bases de dados fiscais de Moçambique também exigiu esforços metodológicos e análises caso a caso, já que ainda não existem linhas orçamentais específicas para este fim ou outros mecanismos para o rastreamento destas despesas de forma sistemática.

Actualmente Moçambique está em processo de transição para um sistema de contabilidade pública baseado na classificação funcional programática da despesa. Por um lado, isto significa que ao longo do período analisado os programas e subprogramas utilizados sofreram várias alterações, o que dificulta a elaboração dos indicadores e a análise dos resultados. Por outro lado, a reforma em curso na gestão das finanças públicas é uma oportunidade para que a monitoria da despesa na gestão de calamidades seja discutida e incorporada no sistema de contabilidade pública.

Dentro do escopo deste estudo, os impactos das calamidades sobre a arrecadação⁸ não puderam ser estimados. Entretanto, considerando-se as informações disponíveis, foram avaliadas diferentes alternativas para a elaboração dos indicadores fiscais da execução da despesa relacionada a desastres.

Sob a óptica da despesa, vale a pena reiterar que recorrer somente às funções e sub-funções e aos programas e subprogramas identificados no período analisado, mesmo considerando os arranjos institucionais e as unidades administrativas envolvidas na gestão de calamidades, poderia resultar em erros significativos nos indicadores obtidos, pois correr-se-ia o risco de incluir linhas orçamentais efectivamente não usadas para o financiamento da despesa relativa às calamidades.

Alternativamente, os dados fiscais apresentados nesta secção foram produzidos a partir da base de dados BOOST⁹, disponível para o período 2009-2015. A base de dados BOOST contém valores de dotação inicial, dotação final e execução, assim como a fonte de financiamento e a abrangência da aplicação dos recursos, por acções orçamentais.

Mais de 17,500 acções orçamentais diferentes foram identificadas na base de dados fiscais, por este motivo a sua análise foi feita a partir de palavras-chave relevantes, conforme identificadas nas entrevistas com diversos representantes do sector público. Por exemplo, foram utilizadas palavras-chave como "calamidade", "reassentamento", "emergência", "ingc" e etc.

Com base nas palavras-chave relevantes foi possível identificar 39 acções orçamentais da gestão de

⁸ Foi reportado pelo Ministério da Economia e Finanças como tendo sido aplicadas isenções temporárias dos impostos para promover a recuperação do sector privado a seguir as devastadoras cheias de 2000 e ao ciclone Fávio, em 2007, que devastou sobretudo os operadores turísticos e pescadores ao longo da zona costeira da Província de Inhambane. Sobre as cheias de 2000, o Plano de Reconstrução elaborado pelo Ministério do Plano e Finanças admite a perda de receitas fiscais como resultado não só da paralização da actividade produtiva, mas também pela necessidade de isenção temporária dos impostos como forma de apoiar a rápida recuperação do sector privado.

⁹ O BOOST é uma iniciativa do Banco Mundial lançada em 2010 para facilitar o acesso aos dados fiscais. Moçambique foi incluído no projecto em 2014.

TABELA 3. INDICADORES FISCAIS DA GESTÃO DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE, POR ANO

Despesa Pública na Gestão de Calamidades, por ano (Milhões de Meticais Correntes)			
Ano	Dotação Inicial	Dotação Final	Execução
2009	743	586	452
2010	679	1,144	1,045
2011	607	429	423
2012	819	453	377
2013	451	757	739
2014	2,512	2,393	344
2015	1,221	924	924
Total	7,032	6,685	4,303

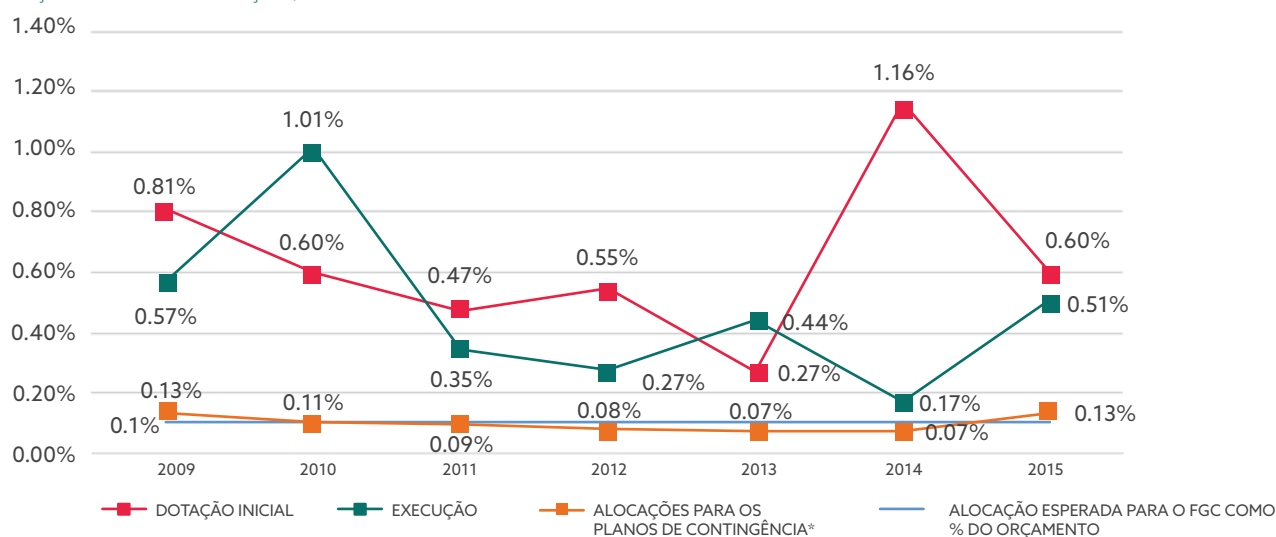
Fonte: BOOST dataset e estimativas do Banco Mundial

calamidades, que totalizaram 1,339 ocorrências na base de dados entre 2009 e 2015. As ambiguidades foram resolvidas caso a caso. Os indicadores fiscais obtidos com base nesta metodologia (Tabela 3) são apresentados e discutidos abaixo.

> Sobre Dotação Orçamental

Entre 2009 e 2015, a dotação inicial das acções orçamentais da gestão de calamidades atingiu mais de 7000 milhões de Meticais, valor que corresponde a 0,66% do total das dotações iniciais do Orçamento do Estado

FIGURA 5: DESPESAS DA GESTÃO DE CALAMIDADES COMO PROPORÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO (DOTAÇÃO INICIAL E EXECUÇÃO)



Fonte: estimativas do autor baseadas em dados do Boost Datasets, relatórios do Ministério da Economia e Finanças e informações do INGC.
*Dotações Iniciais

no mesmo período. Os valores executados, por sua vez, somaram 4,300 milhões de Meticais, ou cerca de 0,5% do valor executado em todas as linhas orçamentais. A evolução destes indicadores ao longo dos anos é apresentada na Figura 5.

Conforme mencionado acima, espera-se que o Fundo de Gestão de Calamidades receba dotações orçamentais de, no mínimo, 0,1% do Orçamento do Estado. Esta alocação, acrescida da conversão dos saldos em receitas do fundo, vai aumentar a contribuição e disponibilidade de recursos públicos para a resposta de emergência, e abre espaço para o financiamento das actividades de

recuperação e reconstrução, havendo disponibilidade de recursos no fundo.

A aprovação de tal medida é positiva porque estabelece uma fonte de recurso ex-ante estável e deve facilitar o planeamento das despesas das instituições envolvidas na gestão de calamidades. Porém, vale a pena notar que no período analisado, considerando-se todos os sectores intervenientes na gestão de calamidades, os recursos alocados e executados foram sistematicamente superiores a 0,1% dos respectivos orçamentos totais.

Considerando-se apenas o orçamento dos Planos Anuais de Contingência, entre 2009 e 2015 as dotações iniciais

ficaram entre 0.07% e 0.13% do Orçamento do Estado, de modo que a vinculação de receita proposta para o FGC (0.1% do Orçamento do Estado) é compatível com os valores dos recursos alocados aos planos de contingência nos últimos anos.

No entanto, dado o seu elevado perfil de riscos em contraste com a ainda inexistente capacidade de transferência destes riscos, os recursos do FGC provenientes da contribuição do Estado continuarão insuficientes para reforço da resiliência financeira do País contra as ameaças naturais conhecidas ou esperadas. Neste sentido, será importante dar-se continuidade ao diálogo visando a adopção e utilização dos demais instrumentos de protecção financeira disponíveis para o

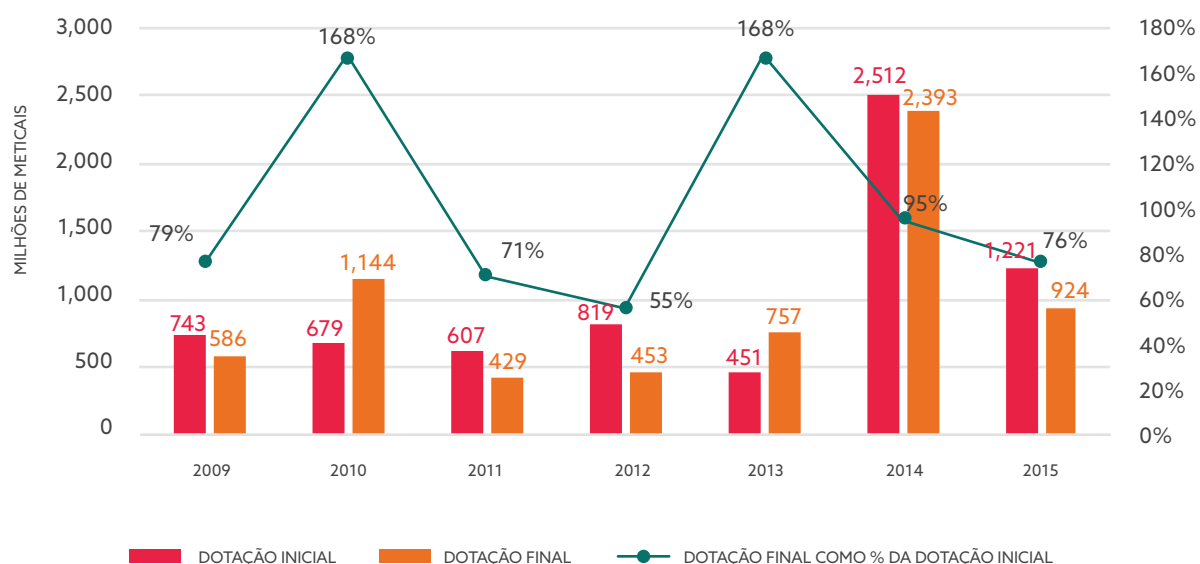
País, tais como o crédito contingente e seguros contra calamidades (soberanos e privados).

> Desempenho da Execução Orçamental

Em relação à execução, os dados na Tabela 3 revelam que a dotação inicial das acções orçamentais de gestão de calamidades sofrem alterações significativas ao longo do ano fiscal, e que a direcção destas alterações depende de cada ano. Por exemplo, em cinco dos sete anos analisados (Figura 6), a dotação inicial é revista para baixo, indicando o cancelamento ou a realocação de recursos da gestão de calamidades, possivelmente reflectindo dificuldades na arrecadação da receita ou na mobilização de recursos, situação comum em países com uma estrutura fiscal como a de Moçambique, ou então,

FIGURA 6: INDICADORES FISCAIS DA GESTÃO DE CALAMIDADES

DOTAÇÃO INICIAL E DOTACÃO FINAL



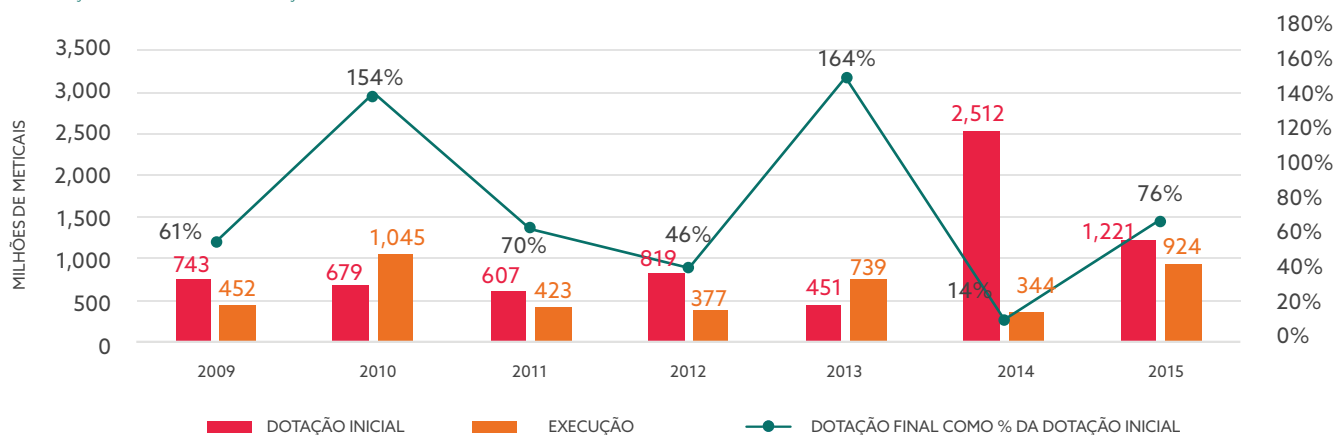
Fonte: estimativas do autor baseadas em dados do Boost Datasets, relatórios do Ministério da Fazenda e informações do INGC.

como prevenção de ociosidade de recursos associado ao histórico de baixa capacidade de execução pelos sectores envolvidos, situações muitas vezes induzidas pelos obstáculos inerentes aos longos processos de aquisições

Outra característica relevante é a volatilidade do desempenho da execução das despesas relacionadas à gestão de calamidades. Conforme indicado na Figura 7, frequentemente a execução como proporção da dotação inicial é relativamente baixa. Já em 2010 e 2013 a execução ficou muito acima da dotação inicial, indicando as consideráveis realocações de recursos nestes períodos, como as formalizadas através de orçamentos rectificativos em 2013. Note-se que a elevada execução de 2010 está associada à fase de maturação do programa de reassentamento no Vale do Zambeze, iniciado a seguir às cheias de 2007 e reajustado após as cheias de 2008. Este programa recebeu

investimentos massivos do Estado para construção de casas, demarcação de talhões, abertura de vias de acesso e construção de infraestruturas sociais básicas, como abastecimento de água, saneamento, energia e mercados para garantir a fixação definitiva da população nos bairros de reassentamento. Por seu turno, em 2013, o Governo investiu imediatamente na recuperação da actividade agrícola no Vale do Limpopo, logo a seguir às cheias, reabilitando o regadio do Chókwe e de Xai-Xai, e os diques de protecção, recorrendo a esquemas de financiamento retroactivo, particularmente, para investimentos com apoio do Banco Mundial. A condução célere dos processos de aquisições associados às actividades de reassentamento no Vale do Zambeze e da reconstrução pós-cheias no vale do Limpopo explicam os elevados níveis de execução de recursos em 2010 e 2013. Os casos de 2010 e 2013 indicam que a volatilidade da execução em relação às dotações iniciais pode ser

FIGURA 7: INDICADORES FISCAIS DA GESTÃO DE CALAMIDADES
DOTAÇÃO INICIAL E EXECUÇÃO



Fonte: estimativas do autor baseadas em dados do Boost Datasets, relatórios do Ministério da Fazenda e informações do INGC.

reduzida e aprimorada, ao mesmo tempo que demonstra que o desenho de tais instrumentos deve considerar as possíveis dificuldades na etapa de execução, que podem ser devido a constrangimentos institucionais bem como à baixa capacidade técnica das unidades executoras.

> **Análise por Sector: reconstrução pós-calamidades**

As acções também foram classificadas em sectores de actuação: Habitação, Estradas, Educação e Outras Infraestruturas. O sector de “Outras Infraestruturas” inclui acções de diversos tipos, por exemplo, infraestruturas de protecção contra cheias, barragens e outros bens

não-classificáveis nos demais sectores. Não foi possível identificar separadamente, por exemplo, acções de reconstrução no sector de saúde. As acções no sector de agricultura, por sua vez, incluem principalmente resposta à seca. Além disso, foram computados os dados referentes aos Planos de Contingência.

De acordo com os dados na tabela 4, de 2009 a 2015 o sector com maiores valores de dotação inicial e execução é o sector de Estradas, que inclui a reconstrução de estradas e pontes, por exemplo. Ao mesmo tempo, este é o sector com um baixo número de observações (69), o que indica que os projectos de reconstrução no sector

TABELA 4. INDICADORES FISCAIS DA GESTÃO DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE, POR SECTOR (2009-2015)

Despesa Pública na Gestão de Calamidades, por sector (2009-2015) (Milhões de Meticais Correntes)			
Sector	Dotação Inicial	Dotação Final	Execução
Habitação	647	566	562
Educação	555	221	120
Estradas	3,987	4,112	2,178
Agricultura	448	572	308
Outras Acções de Gestão de Calamidades	362	207	131
Planos de Contingência	1,034	1,007	1,005
Total	7,032	6,685	4,303

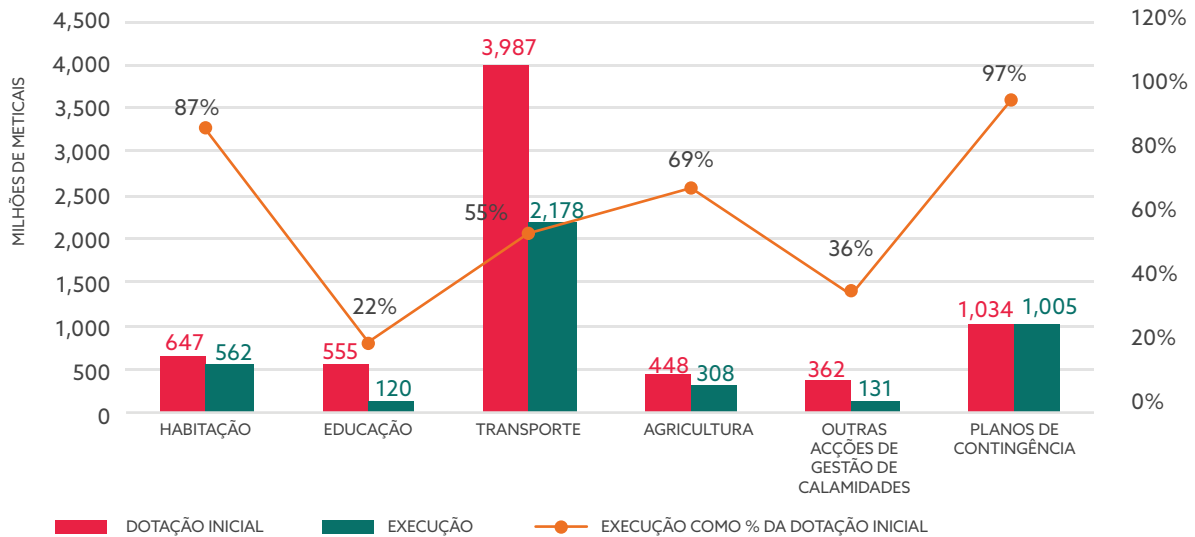
de Estradas são de maior volume financeiro, reflectindo não apenas o alto custo de reposição das infraestruturas de estradas e pontes quando estas são afectadas por calamidades mas também o volume de danos, medido através de extensão das vias, as obras de arte afectadas e pontes danificadas.

A segunda categoria com maior volume de recursos alocados e executados refere-se às despesas dos Planos de Contingência que reflectem sobretudo, a resposta à emergência. Em relação às despesas de recuperação e reconstrução, Habitação é o segundo sector que mais

gasta, reflectindo os danos causados pelas cheias e ciclones às unidades habitacionais e custos associados aos programas de reassentamento liderados pelo INGC. O elevado número de intervenções observadas (691) indica que as despesas de reassentamento, embora de custo unitário mais baixos do que as do sector de estradas, são mais contínuas ao longo de todo o período em análise.

Em relação à capacidade de execução das acções em cada um dos sectores analisados, observa-se que entre 2009 e 2015 as acções relacionadas ao sector agrícola e às secas tiveram um desempenho de quase 70% (Figura 8).

FIGURA 8: INDICADORES FISCAIS DA GESTÃO DE CALAMIDADES
DOTAÇÃO INICIAL E DOTAÇÃO FINAL, POR SECTOR



Fonte: estimativas do autor baseadas em dados do Boost Datasets, relatórios do Ministério da Fazenda e informações do INGC.

Nos demais sectores, a execução acumulada das despesas no período analisado foi mais baixa e poderia ser reforçada, sugerindo que a questão da capacidade técnica e as barreiras de processos de aquisição tenham de ser consideradas. Por exemplo, o período de 2012 a 2014 foi caracterizado pela expansão da despesa pública, incluindo revisão do orçamento em alta, para acomodar e absorver recursos extraordinários provenientes do sector extractivo.

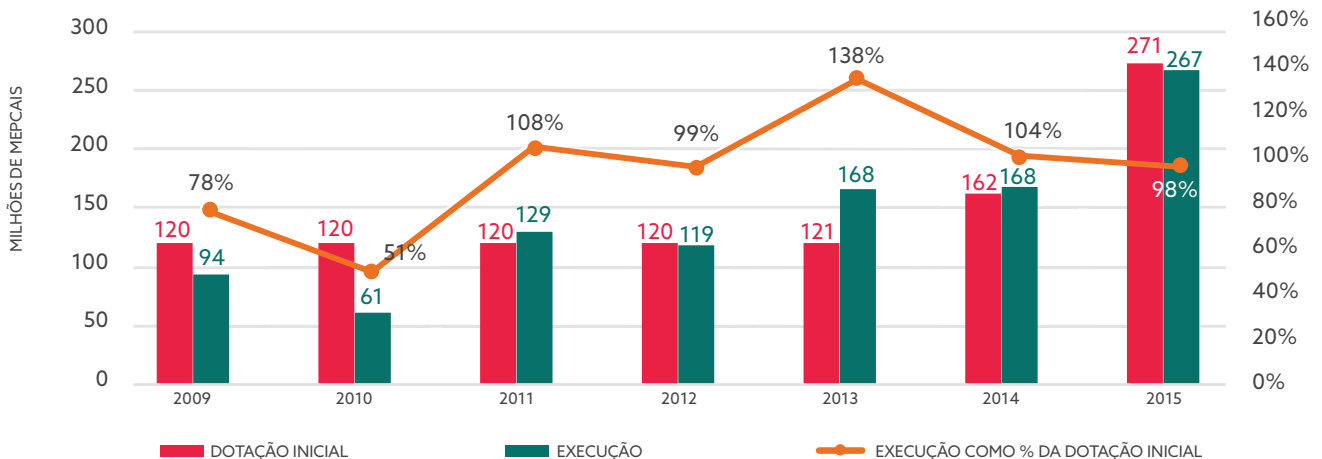
Porém, em Junho de 2013, sectores como Educação e Saúde decidiram prescindir dos recursos para reconstrução pós-calamidades, alegando não estar em condições de concluir em menos de 6 meses os processos de aquisições necessários para a contratação dos empreiteiros para execução das obras de reabilitação das salas de aulas e unidades sanitárias afectadas. Como

alternativa, preferiram alocar os recursos para os anos de 2014 e 2015.

Na mesma situação se encontra o sector de Estradas, que devido aos obstáculos encontrados para obtenção do visto junto do Tribunal Administrativo, até 2016 não havia conseguido absorver os recursos disponibilizados em 2011 pelo Programa Piloto para a Resiliência Climática (PPCR) para o Vale do Zambeze, e transferidos em 2013 para a reabilitação das estradas do Vale do Limpopo destruídas pelas cheias de 2013.

No INGC, a execução dos Planos de Contingência e dos Programas de Reassentamento foi ainda mais alta, à volta de 97% entre 2009 e 2015 (Figura 9). De modo geral, a execução do Plano de Contingência é alta, com excepção de 2010, quando foi de apenas 51% da Dotação Inicial. A

FIGURA 9: INDICADORES FISCAIS DA RESPOSTA A CALAMIDADES
EXECUÇÃO DOS PLANOS ANUAIS DE CONTINGÊNCIA



Fonte: estimativas do autor baseadas em dados do Boost Datasets, relatórios do Ministério da Fazenda e informações do INGC.

execução em todos os anos correspondeu a praticamente 100% da Dotação Final, o que indica que, uma vez autorizados, os recursos dos Planos de Contingência são executados na sua totalidade. Portanto, dentro das actividades contempladas na linha orçamental do Plano de Contingência, nas condições actuais, a principal restrição está na disponibilidade de recursos financeiros e não na capacidade de execução do INGC.

> **Sobre os indicadores fiscais apresentados**

É importante reforçar que os dados utilizados nas análises acima, são aproximações produzidas com base em informações disponíveis na base de dados BOOST e em diversas entrevistas realizadas com gestores dentro do Governo. Outras metodologias foram consideradas e testadas, mas o uso de palavras-chave mostrou-se o mais indicado por ser consistente com outras avaliações pontuais preparadas pelo Ministério da Economia e Finanças, por permitir análises mais detalhadas, por proporcionar maior clareza em relação às linhas orçamentais que estão a ser consideradas, mas também em relação ao que não foi possível rastrear.

Cabe ressaltar que os indicadores fiscais podem ser recalculados para incorporar outras sugestões dos representantes dos sectores envolvidos na gestão de calamidades. Todavia, mais importante é a mensagem de que todas as análises testadas dentro do escopo deste estudo envolveram um grande volume de trabalho manual e análises caso a caso. Ou seja, os métodos aqui utilizados não são adequados para a monitoria sistemática das despesas relacionadas à gestão calamidades, embora possam informar as discussões sobre como monitorar as despesas à medida que o sistema de classificação funcional programática da despesa pública é aprimorado no País.

Além disso, é importante reforçar que os dados acima não incluem a execução de despesas e projectos *off-budget* financiados por instituições internacionais que participam na gestão de calamidades, nem as doações de bens em espécie, como por exemplo a doação de kits e tendas para o INGC, que são bens relevantes durante a fase de resposta à emergência.

3.3. Análise do Défice de Recursos para a Gestão de Calamidades: Estudos de Caso

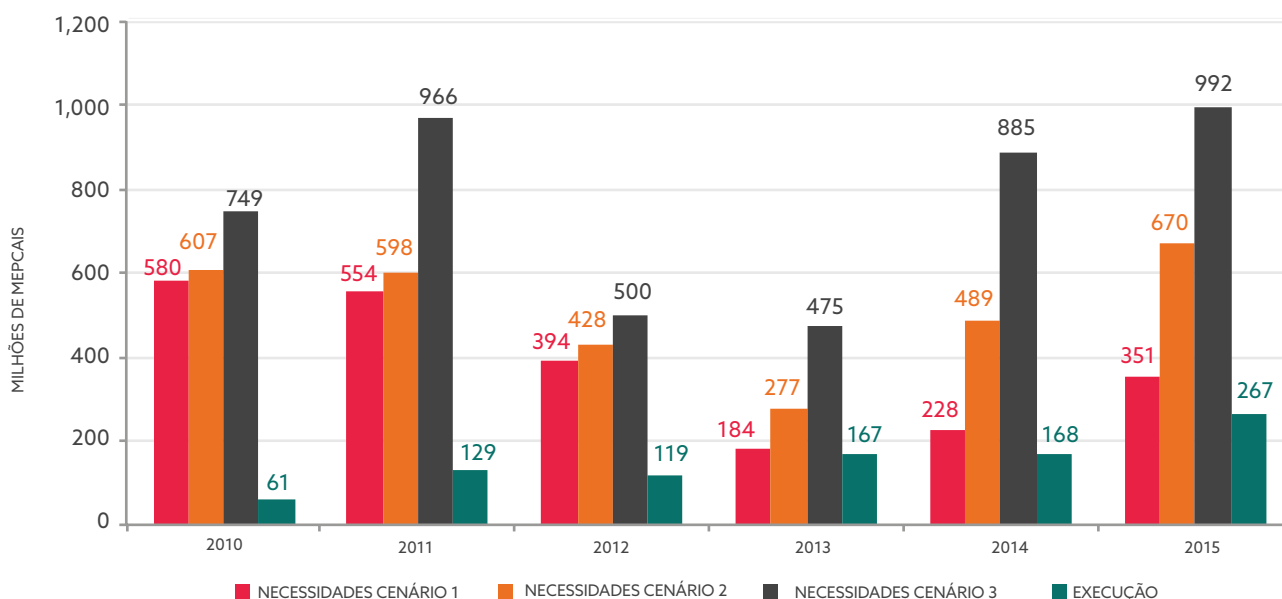
Devido à limitada disponibilidade de dados sobre os impactos das calamidades e sobre a despesa pública relacionada a desastres em Moçambique, não é possível estimar os défices de financiamento da gestão de calamidades para um longo período. Todavia, dentro do escopo deste estudo foi possível realizar dois estudos de caso preliminares.

Foram identificadas lacunas significativas de financiamento às fases de resposta de emergência e da reconstrução pós-calamidades. De modo geral, as alocações de recursos no Orçamento do Estado para a resposta emergencial é sistematicamente insuficiente para cobrir as necessidades estimadas pelo INGC. Na etapa de reconstrução, uma análise do período 2013-2015 indica que a execução da despesa pública relacionada a calamidades também foi significativamente inferior às respectivas perdas e danos públicos .

3.3.1. Os Planos Anuais de Contingência e os Défices na Resposta à Emergência

Durante a elaboração dos Planos Anuais de Contingência, o INGC prepara previsões de orçamentos para o período do plano tendo como base três cenários distintos, que por sua vez consideram os possíveis impactos das

FIGURA 10: PLANOS ANUAIS DE CONTINGÊNCIA
NECESSIDADES ESTIMADAS E VALORES EXECUTADOS



Fonte: estimativas do autor baseadas em dados do Boost Dateset, relatórios do Ministério da Fazenda, Planos de Contingência e informações do INGC.

calamidades sobre as populações e a resposta a ser prestada pelo Governo e Parceiros. No gráfico 10 são apresentados os orçamentos previstos para o Cenário 3 (mais grave), o Cenário 2 (cenário médio - o mais provável) e o Cenário 1 (menos grave), bem como os valores executados no Plano de Contingência de cada ano.

É possível notar que os valores executados são muito inferiores às necessidades apontadas nos Planos de Contingência (Figura 10). A diferença entre o executado pelo INGC através da linha orçamental do Plano de Contingência e as necessidades estimadas, não podem ser consideradas directamente como estimativas de défices de financiamento para a resposta à emergência, porque além das necessidades acima serem estimativas, somam-se aos valores executados pelo INGC aqueles disponibilizados pelos Parceiros nacionais e internacionais. Todavia, o gráfico acima revela a importância dos Parceiros e a limitada capacidade de retenção de risco pelo Estado considerando-se apenas o uso de receitas próprias.

Por exemplo, entre Outubro de 2013 e Março de 2014, os Parceiros mobilizaram cerca de 283 milhões de Meticais para a resposta à emergência¹⁰ (considerando-se bens em espécie e doações em recursos monetários),

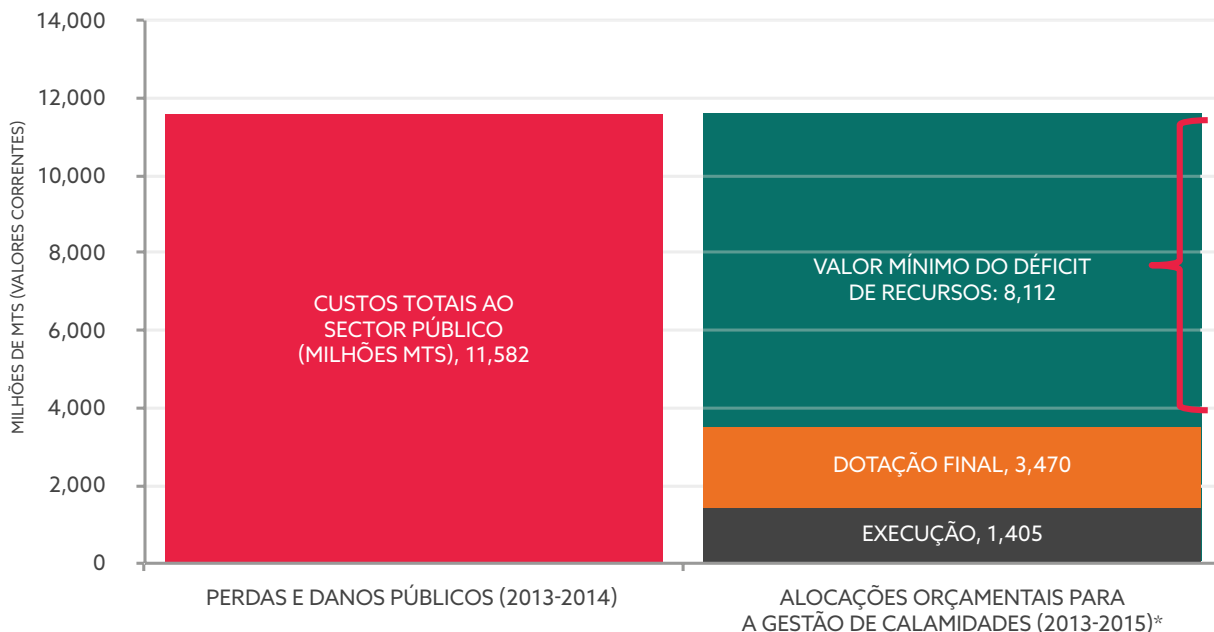
aumentando significativamente os recursos disponíveis (a execução do Plano de Contingência em 2013 foi de 167 milhões de Meticais). Em Agosto do mesmo ano, o INGC solicitou 45 milhões de Meticais adicionais às dotações iniciais do Plano de Contingência para cobrir o défice das despesas por liquidar.

Ou seja, embora as informações quantitativas disponíveis não sejam detalhadas o suficiente para possibilitar uma análise exaustiva de défice de financiamento para a resposta à emergência e recuperação, os dados disponíveis e as informações qualitativas dos relatórios de balanço trazem evidências de que a capacidade financeira do Estado para financiar a resposta à emergência e recuperação pós-calamidade em Moçambique está muito aquém das necessidades das populações afectadas, estando apenas limitada a resposta de emergências de menor impacto.

3.3.2. Os Eventos de 2013 e 2014: Défices na Reconstrução

Conforme discutido nos capítulos anteriores, em Moçambique não existe uma série histórica consolidada de dados sobre perdas e danos causados pelas calamidades. Ao mesmo tempo, os dados fiscais algo detalhados estão disponíveis apenas para o período

FIGURA 11: DÉFICES DE RECURSOS PARA A RECONSTRUÇÕES PÓS-CALAMIDADES DE 2013 E 2014



Fonte: estimativas do autor baseadas em dados do Boost Datasets, relatórios do Ministério das Fazenda e informações do INGC. * Não inclui valores dos Planos de Contingência.

¹⁰ Segundo dados dos Relatórios de Balanço Balanço elaborados anualmente pelo Instituto Nacional de Gestão de Calamidades, no final de cada época chuvosa cobrindo o período de Outubro a Março.

2009-2015, correspondente ao período da introdução e implementação da orçamentação por programas. Portanto, a limitada disponibilidade de informações sobre os custos económicos das calamidades e sobre a despesa pública para gestão de calamidades restringem as possibilidades para um estudo mais detalhado do défice de financiamento à gestão de calamidades nos anos recentes.

Todavia, os eventos de 2013 e 2014 ilustram as dificuldades enfrentadas pelo Governo na mobilização de recursos para o financiamento da resposta à emergência e da recuperação e reconstrução pós-calamidades. Segundo os Planos de Reconstrução pós calamidades elaborados pelo então Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), as perdas e danos ao sector público após os eventos de 2013 e 2014 foram estimadas em 11,582 milhões de Meticais. Em 2013, as perdas e danos públicos somaram 10,602 milhões de Meticais, enquanto as perdas e danos privados¹¹ foram de 4,916 milhões de Meticais. Em função do grande impacto dos eventos de 2013, por exemplo, foi preparada uma revisão do Orçamento do Estado visando acomodar, em parte, as despesas necessárias para a recuperação e reconstrução, embora parte significativa destes custos tenham sido transferidos e acomodados nos orçamentos de 2014 e 2015.

De facto, tais esforços reflectem-se nos indicadores fiscais apresentados na secção anterior, onde 2014 e 2015 são os anos com maior orçamento para a gestão de calamidades.

Considerando-se que a execução da reconstrução pós-calamidades pode envolver actividades de médio e longo prazos (como a reconstrução de unidades habitacionais, estradas ou pontes, por exemplo), o cálculo das alocações orçamentais para a gestão das calamidades de 2013 e 2014 incluiu todos os recursos alocados e desembolsados nos anos de 2013, 2014 e 2015.

Neste período, as dotações finais somaram 3,470 milhões de Meticais e os valores executados chegaram a 1,405 milhões de Meticais. Ou seja, a despeito dos esforços realizados, desde os eventos de 2013 os valores totais alocados e executados na gestão de calamidades

em Moçambique ficaram muito abaixo das perdas e danos públicos estimados para os eventos em questão, denotando assim, o défice do financiamento público na gestão de calamidades no País.

Considerando os níveis de execução observados, o défice de financiamento para estes eventos supera 10 mil milhões de Meticais, e mesmo tendo em conta o valor das dotações finais, o défice seria superior a 8 mil milhões de Meticais (Figura 11). Vale mencionar ainda que este exercício não considera os impactos dos eventos de 2015, que adicionaram à pressão inicial para acomodar, no orçamento de 2015, os custos de reconstrução herdados das calamidades de 2013.

Mesmo com as operações de crédito contratadas para financiar a reconstrução e com as realocações orçamentais realizadas no período considerado, os valores disponibilizados para a gestão das calamidades ainda ficaram muito aquém das necessidades de financiamento dos sectores afectados. Naturalmente, as dificuldades na determinação da despesa pública para a gestão de calamidades implicam que os valores alocados a esta área podem estar subestimados. Todavia, dada a magnitude do défice estimado, mesmo considerando os erros de medida dos indicadores fiscais, o défice do financiamento permanece alto¹².

Com bases nos estudos de caso acima é possível concluir que a capacidade de financiamento do Estado para as acções de gestão de calamidades é sistematicamente e significativamente inferior aos recursos necessários para uma reposta e reconstrução pós-calamidades adequadas. Mesmo para a resposta emergencial os recursos alocados anualmente ao Plano de Contingência não são suficientes¹³ e o apoio de doadores ainda corresponde a uma parcela significativa dos recursos empregados. Na fase de reconstrução as dificuldades na mobilização de recursos financeiros também são evidentes e recorrentes. Isto é, mesmo na ausência de informações mais detalhadas sobre as dimensões das lacunas de financiamento, é possível concluir que a dimensão de tais défices é significativa e que é preciso fortalecer a capacidade financeira de resposta do Estado.

¹¹ No sector privado, foram considerados os impactos nos sectores de energia, indústria e comércio, agricultura, e pesca.

¹² Vale apenas mencionar que a primeira versão dos indicadores fiscais foi apresentada e discutida com os técnicos sectoriais do Governo, segundo os quais as estimativas das despesas com gestão das calamidades estavam sobrestimadas. A metodologia foi ajustada conforme análise de acções orçamentais realizadas por diversos técnicos. Logo, não há indícios de que o volume dos recursos alocados para a resposta e reconstrução estejam sobrestimados.

¹³ Além do défice de financiamento da resposta à emergência, os programas de reassentamento do INGC também apresentam significativos atrasos em função da indisponibilidade de recursos financeiros.

4. Seguros contra Calamidades

Actualmente a cobertura dos seguros às perdas e danos causados por calamidades ainda é muito baixa em Moçambique, um problema que tem recebido grande atenção do Governo nos últimos anos. Especificamente, no Programa Quinquenal 2015-2019 consta que “incentivar o uso de seguro contra desastres e riscos climáticos” é uma das acções prioritárias do objectivo estratégico de redução de vulnerabilidade.

Diversos esforços estão a ser feitos para desenvolver o mercado privado de seguros e o uso do seguro soberano no País, mas a adopção de instrumentos de transferência de risco de calamidades está ainda em fase de testes no sector agrícola ou em desenho, noutras áreas.

4.1. Visão geral do Mercado Privado de Seguros contra Calamidades

A penetração dos seguros não vida em Moçambique ainda é baixa (0.69% do PIB) em relação à média africana (1.11% do PIB), segundo estimativas da Swiss Re (2009). Entretanto, uma característica interessante de Moçambique é a liderança dos seguros não vida no mercado em geral: em 2015, este segmento teve uma parcela de 81.9% da produção total do mercado, segundo dados do Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique (ISSM). O seguro de propriedades, porém, representa uma parcela pequena do mercado total de seguros não vida, e quando se trata dos seguros privados contra calamidades, a penetração ainda é muito baixa, mesmo quando comparado a outros mercados africanos.

Por outro lado, a Lei 15/2014 prevê a actuação do Governo na promoção do uso de seguros contra calamidades e, especificamente, anulou todas as cláusulas vigentes nas apólices de seguros que excluem a responsabilidade das seguradoras no caso de calamidade formalmente declarada. Isto é, na prática, desde 2014 seguros como os de automóveis, por exemplo, devem cobrir os danos causados a veículos por calamidade, desde que a situação de calamidade tenha sido oficialmente declarada. Por seu turno, a Lei de Seguros de 2003 não inclui disposições específicas sobre seguros contra calamidades. No entanto, o ISSM considera que a fraca penetração do seguro contra calamidades no mercado não é justificada pela sua ausência na actual Lei de Seguros, mas sim ao baixo interesse das seguradoras em oferecer este tipo de serviço, a par da procura quase inexistente por parte da população. Neste sentido, a Lei 15/2014 tenta ampliar a cobertura de seguros de bens e

activos contra calamidades, mas as consequências dessa legislação no mercado (em termos dos preços e produtos oferecidos a partir de então) ainda não estão claras e podem ser objecto de um estudo detalhado sobre como incentivar o mercado privado de seguros no País.

4.2. Microseguros no Sector Agrário: projectos-piloto em Moçambique

> Primeira Fase

Desde 2007 o Governo de Moçambique tem trabalhado no desenvolvimento do seguro agrário e, em 2012 (campanha 12/13), começou a etapa de implementação dos projectos-piloto. A primeira fase foi feita em parceria com o Instituto do Algodão de Moçambique (IAM), envolvendo apenas a cultura do algodão. Segundo informações do Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique (ISSM), a primeira etapa dos pilotos (campanha agrícola 2012/13), resultou em perdas financeiras para as seguradoras. Na segunda ronda de testes (campanha 2013/14), executada após ajustes nos modelos testados, os resultados foram mais satisfatórios e uma nova ronda de pilotos, desta vez mais abrangente, está em preparação.

Esta fase de pilotos foi totalmente financiada por parceiros internacionais e aplicada ao algodão uma cultura sujeita ao controle de preços pelo Estado e orientada a um mercado fixo, exclusivo. Além disso, durante a primeira fase foram realizados pilotos em apenas dois distritos. Tais características não se aplicam ao sector agrário como um todo, de modo que o grande desafio para as próximas fases do projecto é expandir a abrangência do seguro para todo o sector levando em conta a aplicabilidade ou não resultados dos pilotos à realidade observada em outras áreas geograficas e culturas bem como as suas implicações para o mercado global de seguros e para a estrutura fiscal do País.¹⁴

> Segunda Fase

O projecto prosseguiu para uma nova rodada em 2017 para a campanha 17/18, também em parceria com a Corporação Financeira Internacional (IFC) – braço do Banco Mundial virado ao financiamento do sector privado, que financiará parte do pagamento dos prémios. Espera-se que esta nova fase de testes seja implementada ao longo de 5 anos e que o Fórum Nacional dos Produtores de Algodão co-participe no pagamento dos prémios. À

¹⁴ No sector privado, empresas como Swiss Re e Munich Re, por exemplo, apoiam o desenvolvimento de infraestruturas para o mercado de riscos contra calamidades. Tais iniciativas têm como objectivo fomentar o aumento da penetração de produtos como seguros privados de propriedade com cobertura para desastres causados pelo impacto de eventos naturais.

semelhança dos pilotos, o seguro deverá ser indexado ao clima e, além do algodão, a inclusão de outras culturas (milho, soja e feijão) também será considerada. Na altura da realização deste estudo, o desenho do pagamento das indemnizações ainda estava em desenvolvimento e a área a ser coberta, assim como o número de produtores participantes do piloto, ainda estão por definir.

O projecto também incluirá módulos de educação financeira dos produtores para fomentar a adesão ao programa e o interesse pelo seguro agrário. Esta agenda reflecte o interesse do sector agrário na expansão da adopção dos seguros para mitigação dos riscos de calamidades sobre culturas alimentares e de rendimentos. Embora ainda em fase de discussão, espera-se que o Fundo de Desenvolvimento Agrário seja o gestor desse programa.

4.3. Seguro Soberano em Moçambique: ARC

Além das iniciativas promovidas para desenvolver o seguro agrário, desde 2011 o Governo de Moçambique trabalha em parceria com a Capacidade Africana do Risco (ARC) para desenvolver o seguro soberano contra os riscos de seca, cheias e ciclones.

A ARC é uma agência da União Africana (UA) cuja missão é fornecer soluções para a gestão de riscos soberanos, incluindo a oferta de seguros para os países membros desde 2013. O primeiro grupo de seguros da ARC foi lançado em 2014, oferecendo apólices de seguro contra a seca para quatro países. Em 2015, outros cinco países entraram no grupo, expandindo a cobertura de US\$130 milhões para US\$192 milhões.

Um dos objectivos da ARC é possibilitar uma intervenção contra os impactos negativos dos desastres mais rápida do que é possível executar com os recursos da comunidade internacional, já que os pagamentos das indemnizações do seguro à Direcção Nacional do Tesouro demoram entre duas e quatro semanas, prazo menor do que o necessário para a formalização e recebimento dos recursos provenientes dos apelos.

Para adquirir uma apólice o País precisa preparar planos de contingência para a execução da resposta à emergência aprovados pela agência e pelos pares e participar da customização do modelo de previsão dos riscos - Africa RiskView (ARV) para o contexto local. O ARV é o software usado pela ARC para conversão dos dados de pluviosidade obtidos por satélite em estimativas em parâmetros de risco e vulnerabilidade, e daí para o cálculo do número de pessoas afectadas pelas calamidades e dos custos de resposta aos eventos previstos.

A indemnização é paga ao País quando os custos de resposta estimados pelo modelo superam um limite

predefinido e a aplicação dos recursos, que deve ser pautada pelos planos de contingência pré-aprovados, é auditada após a utilização.

Entre 2011 e 2014 o INGC interagiu com as equipas do ARC para a elaboração do modelo de seca e preparação de uma apólice, que foi finalizada em 2014. Porém, dificuldades nos arranjos institucionais impossibilitaram a contratação do seguro.

O diálogo foi retomado em 2016, desta vez sob liderança do MEF abrangendo também os riscos de cheias e ciclones. O diálogo ainda está em curso, mas a cobertura máxima permitida pelo ARC é estimada em US\$30 milhões por cada ameaça natural. Ou seja, a contratação de seguro para secas, cheias e ciclones poderá oferecer cobertura de, no máximo, US\$90 milhões caso o seguro seja contratado para as três ameaças. Espera-se que o pagamento do prémio e o recebimento de eventuais indemnizações sejam realizados através do Fundo de Gestão de Calamidades (FGC).

Porém, a área geográfica e os perigos a serem cobertos podem variar de ano para ano, de acordo com os resultados da modelação calibrados para o contexto de Moçambique. Este exercício será feito pelas equipas técnicas do Governo em conjunto com o ARC. A negociação e contratação das apólices de seguro só será decidida pelo Governo depois de provada a fiabilidade dos modelos da ARC para a realidade nacional. Todavia, para que esta etapa do trabalho técnico seja iniciada ainda é necessário que seja firmado um Memorando de Entendimento entre o ARC e o Ministério de Economia e Finanças, que está pendente aguardando a finalização do processo de ratificação do Tratado de Adesão à ARC pelo Conselho de Ministros, logo que tenham sido definidos pela União Africana os valores das quotas de contribuição de cada Estado-Membro à ARC. Vale ressaltar que as limitações nos dados históricos sobre os impactos das calamidades em Moçambique poderão dificultar as análises técnicas, daí a importância do aprimoramento dos processos de colecta de dados e avaliação de perdas e danos por calamidades no País.

Em suma, é possível que a contratação do seguro soberano através da ARC seja definida no curto ou médio prazos, e que os valores a contratar sejam definidos após a calibração dos modelos a seguir à assinatura de Memorando de Entendimento entre o MEF e o ARC. Entretanto, sozinho, o seguro soberano não será suficiente para transferir todo o risco de desastres para o mercado, daí que outros instrumentos de protecção financeira contra calamidades deverão ser considerados como parte de uma estratégia mais abrangente.

5. Principais Conclusões e Opções para Consideração

Com base nas informações colectadas dentro do escopo deste estudo e nas entrevistas realizadas com diversos actores envolvidos na gestão de calamidades em Moçambique, é possível concluir que, apesar da limitada disponibilidade de dados sobre a ocorrência e impactos das calamidades no País, há evidências de que os custos das calamidades para sector público é substancial e que o Governo ainda enfrenta dificuldades significativas na mobilização de recursos para o financiamento da resposta à emergência, da recuperação e reconstrução pós-desastre.

As estimativas do Governo indicam que em 2013 e 2014 os custos das calamidades para o sector público somaram 11,582 milhões de Meticais. Os dados fiscais disponíveis, por sua vez, indicam que entre 2013 e 2015 o Governo alocou 3,470 milhões de Meticais para a recuperação e reconstrução pós-calamidades, o que indica um défice de financiamento de pelo menos 8,000 milhões de Meticais. Adicionalmente, a execução foi de apenas 1,405 milhões de Meticais, equivalente a cerca de 40% dos recursos disponíveis. Em suma, num contexto de limitada disponibilidade de recursos e de baixos desembolsos, os valores executados alcançaram somente cerca de 12% dos custos totais do sector público.

Até ao presente momento a maior parte dos recursos financeiros para a gestão das calamidades em Moçambique provêm de fontes de recursos ex-post. Assim, além dos montantes disponibilizados serem insuficientes, as formas de mobilização de recursos utilizadas pelo Governo implicam que o acesso a liquidez imediata também é restrito, causando atrasos na recuperação e reconstrução que, por sua vez, podem ampliar os efeitos negativos dos desastres no bem-estar das populações e no desempenho das actividades económicas afectadas.

Entretanto, destacam-se (i) progressos no diálogo para o estabelecimento de um fundo de calamidades com receitas previsíveis, (ii) os avanços nas discussões sobre o crédito contingente e (iii) as iniciativas em curso para o desenvolvimento do seguro catastrófico soberano e microsseguros contra as calamidades. Em conjunto, estas iniciativas indicam interesse do Governo em seguir uma abordagem holística ao mesmo tempo que oferecem um sinal encorajador de que a médio e longo prazo Moçambique poderá fortalecer a sua capacidade

financeira de gestão das calamidades e ampliar a sua resiliência financeira contra as ameaças naturais múltiplas.

Todavia, a implementação bem-sucedida dessa agenda passará pela consideração de aspectos institucionais e técnicos e, neste sentido, o Governo poderá considerar as seguintes opções ao promover a sua agenda de protecção financeira contra as calamidades:

- > **Desenvolver e formalizar uma Estratégia de Protecção Financeira contra Calamidades para o País:** O desenvolvimento dos produtos e os critérios para utilização combinada ou alternada dos diversos instrumentos actualmente sendo considerados, deverão reflectir as prioridades identificadas pelo MEF e pelo INGC. Tais prioridades podem ser comunicadas às diversas instituições envolvidas na gestão de calamidades através do estabelecimento de uma estratégia abrangente e que possa ser actualizada conforme mais informações a respeito do perfil de risco de Moçambique e do desempenho dos instrumentos contratados sejam obtidas ao longo do tempo. Dados os avanços no estabelecimento do FGC e considerando que os recursos estimados para o fundo podem não ser suficientes para atender às necessidades de financiamento dos sectores afectados pelas calamidades no futuro, continuar o diálogo a respeito do uso de outras fontes de recursos será essencial para que Moçambique fortaleça sua capacidade de resposta e resiliência financeira no médio e longo prazos.
- > **Realizar estudos mais detalhados focados na implementação do FGC e seus regulamentos complementares:** Dentro das actividades previstas para a implementação do Fundo de Gestão de Calamidades (FGC) consta o estabelecimento de critérios para acesso e uso dos recursos e de gestão financeira dos recursos do fundo. É importante mencionar que os arranjos institucionais a serem definidos serão cruciais para o desempenho do fundo em termos de desembolsos, da celeridade da resposta e do impacto dos seus recursos no bem-estar das populações afectadas. Neste sentido, estudos mais detalhados da experiência internacional na gestão de fundos de calamidades e intercâmbios com gestores de outros países podem auxiliar o INGC no desenvolvimento de propostas de mecanismos

operacionais do FGC mais adequados.

> **Considerar o uso de operações de crédito**

contingente: Entre os pontos enfatizados pelas diversas instituições governamentais envolvidas na gestão de calamidades, a morosidade na mobilização de recursos financeiros (que pode levar até dois anos) para a recuperação e reconstrução atrasa significativamente a execução destes projectos. Além disso, durante a fase de resposta à emergência, é importante garantir o acesso imediato aos recursos necessários para uma resposta rápida. Neste sentido, a preparação de operações de crédito contingente, anterior à ocorrência de um evento de calamidade, poderia garantir o acesso a liquidez e, desta forma, permitir a mobilização atempada dos recursos necessários para a resposta à emergência e a recuperação e reconstrução pós-calamidade.

> **Continuar a explorar a transferência de riscos através da contratação de seguros contra calamidades:**

Dados os limites da capacidade de retenção de risco do sector público, dar continuidade ao diálogo com o ARC para o desenvolvimento e contratação de seguro soberano poderá limitar os impactos das calamidades nas contas públicas no médio e longo prazos. Em relação aos microsseguros, a conclusão dos pilotos em preparação irá informar a possibilidade de ampliar o seu uso e a cobertura para as outras culturas, fora do algodão e para outras regiões do País.

> **Aprimorar os sistemas de colecta e gestão de dados sobre ocorrência e impactos das calamidades:**

Melhorar os sistemas de colecta e gestão de dados sobre a ocorrência e os custos financeiros das calamidades permitiria estudos mais detalhados sobre a frequência, severidade e distribuição espacial dos impactos das calamidades que atingem o País. Também é preciso estabelecer uma metodologia e processos adequados para a avaliação dos impactos económicos dos desastres em Moçambique.

Tal informação é de extrema importância para a caracterização do perfil de risco do País que pode ser utilizado, por exemplo, na calibração de modelos estocásticos de perdas financeiras por calamidades.

> **Considerar alternativas para a preparação de avaliações de riscos de perdas financeiras por calamidades:**

O risco de perdas por calamidades poderia ser integrado às avaliações de riscos elaboradas pelo recém-criado Gabinete de Análise do Risco,¹⁵ no Ministério da Economia e Finanças. Os dados históricos actualmente disponíveis sobre as ocorrências e impactos das calamidades em Moçambique não são suficientes para a realização de uma análise estatística das perdas financeiras que os desastres causam ao País. Como alternativa, é possível considerar a elaboração de modelos catastróficos probabilísticos adequados para os diversos perigos relevantes para o País, assim como actividades de pesquisa para a reconstrução da série histórica de perdas económicas com base nas informações disponíveis, registos administrativos e outras fontes a serem consideradas. Combinando os dois tipos de análise, o Governo de Moçambique poderia obter uma quantificação mais adequada da distribuição das perdas financeiras causadas pelas calamidades.

> **Aprimorar a monitoria da despesa pública relacionada a gestão das calamidades:**

No âmbito da migração para um sistema de contabilidade pública de classificação funcional programática, é relevante considerar o estabelecimento de indicadores que permitam a monitoria sistemática da despesa pública relacionada à resposta e reconstrução pós-calamidades. O fácil acesso aos indicadores fiscais da gestão de calamidades poderá ajudar na monitoria do desempenho da estratégia de protecção financeira estabelecida e do FGC e, assim, facilitar o refinamento destes instrumentos ao longo do tempo

> **Estabelecer um mecanismo ou plataforma que facilite a coordenação dos recursos disponibilizados pelos Parceiros:**

No âmbito da operacionalização do FGC, há que considerar o estabelecimento de um mecanismo que melhore a previsibilidade dos recursos disponibilizados por doadores, bem como seu desempenho em termos de alocação e execução, facilitando o planeamento da despesa pública com reconstrução pós-calamidades em sectores específicos.

¹⁵A Unidade de Risco Fiscal é uma unidade orgânica do Ministério da Economia e Finanças, criada pela Resolução 27/12015 de 4 de Dezembro. A Unidade de Risco Fiscal tem como principais funções: (i) analisar riscos financeiros, fiscais e outros para a economia nacional; (ii) analisar a vulnerabilidade do sistema financeiro nacional; (iii) propor medidas preventivas e correctivas sobre os riscos potenciais para a economia nacional; (iv) preparar e monitorar o mapa fiscal; (v) avaliar a sensibilidade dos resultados fiscais em relação às principais variáveis macroeconómicas; e (vi) monitorar o efeito das políticas sociais de longo prazo no sistema nacional de protecção social.

6. Bibliografia

Axco.2017. Relatório de Mercado de Seguros – Moçambique: Não Vida (P&C). Axco Serviços de Informação de Seguros, 2017

Clarke, D. and R. Hill. 2016. "Disaster Risk Financing as a Tool for Development. A Summary of Findings from the Disaster Risk Finance Impact Analytics Project." Washington DC: World Bank Group, p. 31.

GFDRR. 2012. "Mozambique: Disaster Risk Financing and Insurance Country Note"

GFDRR. 2014. "Moçambique: A Recuperação de Cheias Recorrentes 2000-2013." Estudo do Caso para o Quadro de Recuperação de Desastres Recovery. Washington DC: Global Fund for Disaster Reduction and Recovery. [https://www.gfdr.org/sites/default/files/Mozambique_\(Portuguese\)_September_2014.pdf](https://www.gfdr.org/sites/default/files/Mozambique_(Portuguese)_September_2014.pdf)

INGC. 2009. "Estudo sobre o Impacto das Alterações Climáticas no Risco de Calamidades em Moçambique". Relatório Síntese. Edited by van Logchem, B., and R. Brito. Maputo: Instituto Nacional de Gestão de Calamidades

ISSM, 2016. Relatório Anual do Mercado de Seguros 2015: Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique http://www.issm.gov.mz/images/RelatoriodeMercado_de_Seguros2015WEB2.pdf

7. Anexos

7.1. Gestão de Calamidades: Execução da Despesa por Sector

As tabelas deste anexo apresentam as acções orçamentais relacionadas à gestão de calamidades identificadas, por ano e por sector.

Sector Agricultura				
Ano	Acção Orçamental	Dotação Inicial	Dotação Final	Execução
2009	AGR02-04-AGR-2008-0073 - Programa de Mitigação da Seca	10,208,740	10,208,740	2,864,751
2009	AGR02-04-GAZ-2009-0060 - Projecto de mitigação a seca nas províncias de Gaza e Inhambane	69,293,440	69,293,440	59,325,365
2009	MAE08-02-INH-2008-0037 - Mitigação da Seca	53,562,290	53,152,201	52,721,576
2010	AGR02-04-AGR-2008-0073 - Programa de Mitigação da Seca	6,011,270	6,011,270	4,112,597
2010	AGR02-04-GAZ-2009-0060 - Projecto de mitigação a seca nas províncias de Gaza e Inhambane	849,030	60,547,154	60,223,708
2010	AGR02-04-INH-2008-0037 - Mitigação da Seca	0	62,135,614	62,100,095
2010	MAE08-02-INH-2008-0037 - Mitigação da Seca	596,820	596,820	144,945
2011	AGR02-00-AGR-2008-0073 - Programa de Mitigação da Seca	1,464,850	1,352,720	1,076,230
2011	AGR02-00-AGR-2011-0011 - Projecto de Mitigação a Seca nas Províncias de Gaza e Inhambane	476,400	7	0
2011	AGR02-00-INH-2008-0037 - Mitigação da Seca	7,985,450	7,948,900	7,876,865
2011	AGR02-04-GAZ-2009-0060 - Projecto de mitigação a seca nas províncias de Gaza e Inhambane	0	7,954,190	7,690,813
2013	AGR01-00-AGR-2013-0031 - ACCOES DE EMERGENCIA	0	787,040	787,040
2014	AGR02-00-AGR-2008-0073 - PROGRAMA DE MITIGACAO DA SECA	242,142,000	242,142,000	0
2015	AGR12-00-AGR-2015-OF02 - AQUISICAO DE INSUMOS AGRICOLAS PARA APOIO AS VITIMAS DAS CHEIAS	55,000,000	49,500,000	49,500,000
Total		447,590,290	571,630,097	308,423,985

Sector Educação				
Ano	Acção Orçamental	Dotação Inicial	Dotação Final	Execução
2009	MEC02-01-INH-2009-0006 - Reconstrução pós calamidades	800,000	694,005	694,005
2009	MEC02-01-MEC-2003-0004 - Apoio a Reconstrução de Escolas Rurais - KFW	95,713,880	88,762,297	41,442,777
2010	MEC01-01-INH-2009-0006 - Reconstrução pós calamidades	800,000	719,670	719,670
2010	MEC02-01-MEC-2003-0004 - Apoio a Reconstrução de Escolas Rurais - KFW	117,123,960	103,965,973	55,637,242
2011	MEC01-01-INH-2009-0006 - Reconstrução pós calamidades	527,440	425,045	425,045
2011	MEC02-01-MEC-2003-0004 - Apoio a Reconstrução de Escolas Rurais - KFW	203,948,020	10,293,924	4,867,617
2012	MEC02-01-MEC-2003-0004 - Apoio a Reconstrução de Escolas Rurais - KFW	120,060,790	1,241,040	1,241,040
2013	MEC01-01-INH-2009-0006 - RECONSTRUCAO POS CALAMIDADES	600,000	0	0
2013	MEC01-02-NIA-2013-0135 - CALAMIDADES POS CONTRUCAO	1,500,000	1,350,000	1,350,000
2013	MEC01-03-GAZ-2013-0021 - FUNDO PARA CALAMIDADES NATURAIS	1,500,000	1,261,503	1,261,503
2013	MEC02-01-MEC-2003-0004 - APOIO A RECONSTRUCAO DE ESCOLAS RURAIS - KFW	8,041,980	9,144,805	9,144,805
2014	MEC01-01-INH-2009-0006 - RECONSTRUCAO POS CALAMIDADES	1,000,000	875,200	875,200
2014	MEC01-02-NIA-2013-0135 - CONTRUCAO POS CALAMIDADES	500,000	449,999	449,999
2014	MEC02-01-MEC-2003-0004 - APOIO A RECONSTRUCAO DE ESCOLAS RURAIS - KFW	1,251,470	1,126,320	1,126,320
2015	MEC01-01-INH-2009-0006 - RECONSTRUCAO POS CALAMIDADES	980,000	882,000	882,000
2015	MEC01-02-NIA-2013-0135 - CONTRUCAO POS CALAMIDADES	410,770	0	0
Total		554,758,310	221,191,781	120,117,224

Sector Habitação				
Ano	Ação Orçamental	Dotação Inicial	Dotação Final	Execução
2009	MAE08-01-MAE-2009-0005 - Reassentamento e reconstrução pos calamidades	167,461,000	103,843,491	103,807,758
2009	NIA01-00-NIA-2009-0215 - Construção de 50 casas nos Centros de Reassentamento	0	3,825,000	1,325,000
2010	MAE08-01-MAE-2009-0005 - Reassentamento e reconstrução pos calamidades	160,000,000	136,514,682	136,514,682
2010	MAE08-01-MAE-2010-0025 - Reenconstrução pós Cheias (GACOR)	5,000,000	0	0
2011	MAE13-00-MAE-2009-0005 - Reassentamento e reconstrução pos calamidades	115,128,800	94,001,510	93,955,367
2012	MAE13-00-MAE-2009-0005 - Reassentamento e reconstrução pos calamidades	100,000,000	88,337,401	88,336,851
2013	MAE01-00-MAE-2013-0010 - CONSTRUCAO DE CASAS PARA VITIMAS DAS CHEIAS	0	50,636,121	49,128,954
2013	MAE13-00-MAE-2009-0005 - REASSENTAMENTO E RECONSTRUCAO POS CALAMIDADES	27,680,520	27,344,018	27,335,518
2013	MAE13-00-ZAM-2013-0074 - MONITORIA E AVALIACAO DOS PROJECTOS NOS BAIROS DE REASSENTAMENTO	454,000	454,000	454,000
2014	MAE13-00-MAE-2009-0005 - REASSENTAMENTO E RECONSTRUCAO POS CALAMIDADES	50,692,190	44,233,562	44,137,064
2014	MAE13-00-ZAM-2013-0074 - MONITORIA E AVALIACAO DOS PROJECTOS NOS BAIROS DE REASSENTAMENTO	512,000	460,790	460,790
2015	MAE13-00-MAE-2009-0005 - REASSENTAMENTO E RECONSTRUCAO POS CALAMIDADES	20,407,840	16,483,252	16,477,252
Total		647,336,350	566,133,828	561,933,236

Infraestruturas Diversas				
Ano	Ação Orçamental	Dotação Inicial	Dotação Final	Execução
2009	MAE08-01-GAZ-2008-0002 - Mitigação de Desastres Naturais	1,565,560	1,207,000	1,207,000
2010	MAE08-01-GAZ-2008-0002 - Mitigação de Desastres Naturais	1,657,920	1,507,120	1,504,917
2011	MAE13-00-GAZ-2008-0002 - Mitigação de Desastres Naturais	2,125,840	1,913,260	1,913,260
2012	MAE13-00-GAZ-2008-0002 - Mitigação de Desastres Naturais	1,750,220	1,575,200	1,575,200
2012	MOP09-03-MOP-2012-0008 - Reabilitacao da Barragem de Massingir - Empréstimo de Emergência	337,551,130	170,720,976	94,670,858
2013	MAE13-00-GAZ-2008-0002 - MITIGACAO DE DESASTRES NATURAIS	2,000,000	1,800,000	1,800,000
2013	TET01-00-TET-2013-0046 - APOIO AS CALAMIDADES NATURAIS	1,000,000	900,000	900,000
2014	MAE13-00-GAZ-2008-0002 - MITIGACAO DE DESASTRES NATURAIS	5,676,450	5,108,800	5,108,800
2014	TET01-00-TET-2013-0046 - APOIO AS CALAMIDADES NATURAIS	1,800,000	1,617,475	1,617,475
2015	MAE13-00-GAZ-2008-0002 - MITIGACAO DE DESASTRES NATURAIS	5,360,400	9,045,986	9,045,986
2015	TET01-00-TET-2013-0046 - APOIO AS CALAMIDADES NATURAIS	1,350,000	11,208,350	11,208,350
Total		361,837,520	206,604,167	130,551,846

Planos de Contingência				
Ano	Ação Orçamental	Dotação Inicial	Dotação Final	Execução
2009	MAE08-01-MAE-2008-OF02 - Plano de Contingência	120,000,000	94,000,000	94,000,000
2010	MAE08-01-MAE-2008-OF02 - Plano de Contingência	120,000,000	61,228,595	61,228,595
2011	MAE13-00-MAE-2008-OF02 - Plano de Contingência	120,000,000	129,307,423	129,307,423
2012	MAE13-00-MAE-2008-OF02 - Plano de Contingência	120,000,000	118,596,840	118,596,840
2013	MAE13-00-MAE-2008-OF02 - PLANO DE CONTINGENCIA	120,000,000	167,855,001	166,098,541
2013	TET01-00-TET-2013-0031 - IMPLEMENTAR O PLANO DE CONTINGENCIA PARA PREVECAO E MITIGACAO NAS PRIMENIRAS INTEVENCOES	634,030	570,265	570,265
2014	MAE13-00-MAE-2008-OF02 - PLANO DE CONTINGENCIA	151,951,010	159,402,799	159,201,937
2014	TET01-00-TET-2013-0031 - IMPLEMENTAR O PLANO DE CONTINGENCIA PARA PREVECAO E MITIGACAO NAS PRIMENIRAS INTEVENCOES	10,000,000	8,991,401	8,991,401
2015	MAE13-00-MAE-2008-OF02 - PLANO DE CONTINGENCIA	260,534,190	255,925,940	255,925,940
2015	TET01-00-TET-2013-0031 - IMPLEMENTAR O PLANO DE CONTINGENCIA PARA PREVECAO E MITIGACAO NAS PRIMENIRAS INTEVENCOES	10,950,000	10,768,339	10,768,339
Total		1,034,069,230	1,006,646,605	1,004,689,281

Sector Transportes				
Ano	Ação Orçamental	Dotação Inicial	Dotação Final	Execução
2009	MOP04-04-MOP-2002-0016 - 34000-Manutenção de Emergência	139,350,410	118,167,705	51,686,015
2009	MOP05-02-MOP-2005-0010 - 42002-Reabilitação de Emergência da Ponte de Tete	80,000,000	26,690,000	26,690,000
2009	MOP05-02-MOP-2008-0010 - 42003-Reabilitação de Emergência da Ponte de Meluli	4,664,000	15,789,254	15,789,254
2010	MOP04-04-MOP-2002-0016 - 34000-Manutenção de Emergência	155,940,550	551,149,654	503,873,025
2010	MOP05-02-MOP-2005-0010 - 42002-Reabilitação de Emergência da Ponte de Tete	106,079,000	158,902,325	158,902,325
2010	MOP05-02-MOP-2008-0010 - 42003-Reabilitação de Emergência da Ponte de Meluli	4,664,000	0	0
2010	MRU03-00-MRU-2010-0002 - Reconstrução da ponte sobre Rio Lalua	400,000	360,000	360,000
2011	MOP04-04-MOP-2002-0016 - 34000-Manutenção de Emergência	154,778,000	119,670,159	119,670,159
2011	MOP05-02-MOP-2005-0010 - 42002-Reabilitação de Emergência da Ponte de Tete	0	55,377,007	55,377,007
2011	MRU03-00-MRU-2010-0002 - Reconstrução da ponte sobre Rio Lalua	988,950	766,840	766,840
2012	MOP04-04-MOP-2002-0016 - 34000-Manutenção de Emergência	139,300,000	69,650,000	69,650,000
2012	MOP05-02-MOP-2005-0010 - 42002-Reabilitação de Emergência da Ponte de Tete	0	2,754,661	2,754,661
2013	MOP04-04-MOP-2002-0016 - 34000-MANUTENCAO DE EMERGENCIA	287,772,000	494,649,291	479,783,521
2014	MOP04-04-MOP-2002-0016 - 34000-MANUTENCAO DE EMERGENCIA	2,046,765,000	1,928,464,140	122,220,627
2015	MOP04-04-MOP-2002-0016 - 34000-MANUTENCAO DE EMERGENCIA	866,088,120	570,012,828	570,012,828
Total		3,986,790,030	4,112,403,865	2,177,536,263

