

Conferência da CABRI 2017



De 7 a 9 de Março de 2017
Ouagadougou, Burkina Faso

CONFERÊNCIA DA CABRI DE 2017

EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

GESTÃO
DAS PRESSÕES
ORÇAMENTAIS

CABRI 

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

AGRADECIMENTOS



Este relatório integra uma série de relatórios preparados pela Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI), na sequência da sua conferência em 2017. Alta Fölscher compilou o relatório, com o apoio dos seguintes co-autores: Michael Castro, Joana Bento e Danielle Serebro. O Secretariado da CABRI ofereceu comentários.

A CABRI agradece aos participantes da Conferência da CABRI de 2017 pelo tempo dispensado e contributos, que tornaram possível esta obra.



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Para mais informação sobre a CABRI, ou para obter cópias desta publicação, queira contactar:

CABRI Secretariat, Cnr John Vorster & Nellmapius Drive, Centurion, 0062, South Africa
Telephone: +27 (0)12 492 0022 | Email: info@cabri-sbo.org | www.cabri-sbo.org

Revisão de texto por Alta Fölscher
Editoração por Clarity Editorial
Design e lay-out por Clarity Editorial

A conferência contou com o generoso apoio financeiro do Secretariado de Estado Suíço para os Assuntos Económicos (SECO), do Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD), da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH em nome do Ministério Federal da Alemanha para a Cooperação e o Desenvolvimento Internacionais (BMZ) e da União Europeia (UE). As constatações e conclusões contidas nesta publicação não representam necessariamente as posições ou políticas destas entidades.



Prefácio	3
SECÇÃO 1: INTRODUÇÃO	4
■ GESTÃO DAS PRESSÕES ORÇAMENTAIS - PUBLICAÇÃO DA CONFERÊNCIA DA CABRI DE 2017	5
A Conferência da CABRI de 2017	5
Sobre as publicações das conferências	7
SECÇÃO 2: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES	8
Introdução	9
■ Gestão dos impactos para o orçamento da crise do Ébola na Libéria	12
A acalmia que antecede a tempestade: o contexto e o espaço orçamental na Libéria	12
Monrovia: a acalmia transforma-se em tempestade	12
Estratégia Nacional de Resposta ao Ébola: resposta à crise do Ebola	13
O papel do Ministério das Finanças na gestão da crise	13
Ilações colhidas: como melhor planear para crises futuras?	14
■ Formulação de orçamentos mais capazes de fazer face a calamidades naturais em Madagáscar	16
Uma constante ameaça: ciclones e a conjuntura económica	16
Ciclones sem fim: Fame, Ivan, Jokwe e Chedza	17
Plano de Redução do Risco de Calamidades de Madagáscar: de resposta a prevenção de calamidades	17
Garantir que os fundos estejam disponíveis aquando da ocorrência de uma calamidade	18
Ilações colhidas: resposta de Madagáscar às calamidades naturais frequentes	19

PREFÁCIO



Os gestores do orçamento são frequentemente confrontados com novas circunstâncias durante o exercício, susceptíveis de desestabilizar até os planos de despesa mais bem formulados. Para lidar com muitas das circunstâncias, basta um simples ajustamento dos planos, mas outras dão origem a situações crónicas com impactos significativos para as finanças públicas. Estas últimas são comumente designadas de choques extraordinários, que são súbitos e podem prejudicar a estabilidade orçamental e a prestação de serviços.

À data da realização da Conferência da CABRI em Ouagadougou em Março de 2017, vários países africanos estavam a emergir de calamidades naturais e emergências de saúde. A mais mediática foi a epidemia do Ébola, que causou mais de 11,000 vítimas e levou a uma contracção significativa do PIB. Burkina Faso recuperava de cheias devastadoras seguidas de reivindicações salariais inoportáveis por parte dos funcionários públicos; e a África do Sul estava sob pressão para aumentar os subsídios a instituições de ensino superior e empresas do Estado. Concomitantemente, a Nigéria e o Lesoto deparavam-se com perdas de receitas provocadas pela queda do preço do petróleo e das receitas aduaneiras, respectivamente.

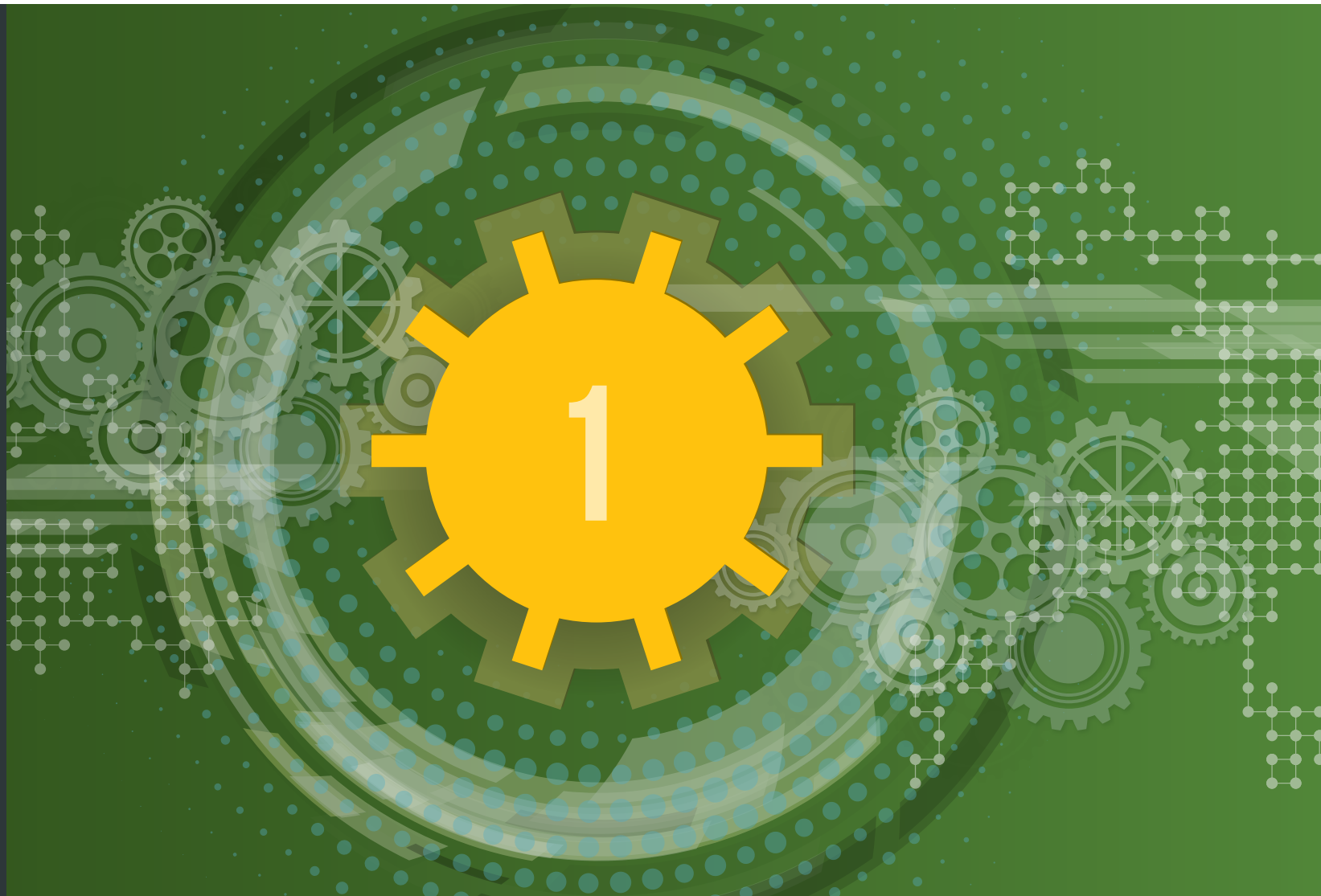
A conferência de Ouagadougou ofereceu uma plataforma para os técnicos de 26 países africanos partilharem as suas experiências em matéria de várias pressões orçamentais, e geriram essas crises, quais as estratégias que aplicaram e o que fariam de diferente numa crise semelhante.

Uma vez mais, a CABRI agradece as contribuições dos parceiros para a conferência, o apoio financeiro e os peritos que partilharam os seus conhecimentos de experiências africanas e internacionais. E, por último, mas não menos importante, um obrigado especial à equipa dinâmica da CABRI pela sua prontidão no sentido de assegurar o sucesso dos programas da CABRI. O meu muito obrigado.

Neil Cole
Secretário Executivo

SEÇÃO 1

INTRODUÇÃO



1: GESTÃO DAS PRESSÕES ORÇAMENTAIS - PUBLICAÇÃO DA CONFERÊNCIA DA CABRI DE 2017

A CONFERÊNCIA

A nona Conferência da CABRI foi realizada em Ouagadougou, Burkina Faso, de 7 a 9 de Março de 2017. Contando com a participação de 69 técnicos de 26 países africanos, examinou como os governos podem se preparar e gerir os choques orçamentais extraordinários que ameaçam a estabilidade orçamental e o financiamento dos serviços públicos.

As pressões orçamentais são uma consequência inevitável da afectação de recursos escassos entre necessidades sociais potencialmente ilimitadas. Os ministérios das finanças lidam rotineiramente com pressões orçamentais durante a preparação e aprovação dos orçamentos públicos, bem como com a gestão dos desvios normais das receitas e despesas previstas durante o ano. Os países com instituições orçamentais mais fortes apresentam uma maior capacidade para gerir essa pressão orçamental contínua do que os países com sistemas mais fracos - ou seja, caracterizados por processos orçamentais mais fragmentados e previsões de receitas e despesas, gestão de tesouraria, controlo durante o exercício e sistemas de relato menos robustos.

No entanto, a conferência não se debruçou sobre essas pressões rotineiras, nem sobre como criar as instituições orçamentais fortes necessárias para melhor geri-las. Antes, a questão fundamental para a Conferência da CABRI de 2017

foi a forma como os governos podem melhor preparar-se e gerir as pressões extraordinárias inesperadas ou que se acumulam ao longo de vários anos, sem assumir dívidas insustentáveis ou interromper a prestação de serviços. Visava explorar estratégias bem-sucedidas aplicadas por ministérios das finanças para gerir essas pressões e manter a credibilidade orçamental. A elemento-chave para melhor entender as pressões é o contexto.

As sessões foram estruturadas de modo a permitir que os técnicos superiores do orçamento reflectissem sobre as pressões orçamentais que têm enfrentado, como as geriram e o que aprenderam. Em quase todas as sessões da conferência foi apresentado um estudo de caso nacional, seguido de contribuições dos outros países. As sessões que adoptaram esta estrutura centraram-se na gestão do impacto de calamidades naturais e causadas pelo homem para as receitas e despesas dos países; a gestão do impacto dos choques macroeconómicos nas receitas dos

países; e como gerir as solicitações orçamentais avultadas acumuladas ao longo dos anos.

Um quarto conjunto de pressões - as pressões resultantes da realização de passivos contingentes extraorçamentais - foi discutido como caso fictício de um programa de ajuda avultada a uma companhia pública de abastecimento de água. Os participantes tiveram que identificar como reagiriam e discutir se o caso se reflectia nas experiências dos seus países.

Estas sessões substanciais foram precedidas por uma mesa redonda introdutória que abordou as razões que levam muitos países africanos a sofrer vulnerabilidades a pressões orçamentais e a importância de as gerir, e seguidas de uma sessão final que examinou as respostas e abordagens comuns para uma melhor preparação contra crises. O programa da conferência e todos os materiais estão disponíveis em no sítio web da CABRI.

1: GESTÃO DAS PRESSÕES ORÇAMENTAIS - PUBLICAÇÃO DA CONFERÊNCIA DA CABRI DE 2017



1: GESTÃO DAS PRESSÕES ORÇAMENTAIS - PUBLICAÇÃO DA CONFERÊNCIA DA CABRI DE 2017

SOBRE AS PUBLICAÇÕES DAS CONFERÊNCIAS

Conferência da CABRI 2017



De 7 a 9 de Março de 2017
Ouagadougou, Burkina Faso

A CABRI produziu quatro publicações emanadas da conferência de 2017. O relatório principal, *Conferência da CABRI de 2017: Gestão das pressões orçamentais*, contém uma síntese dos debates e conclusões da conferência. Encontra-se estruturado em torno de três estudos de caso nacionais, cada qual dirigido a uma categoria específica de pressões. Para facilitar a consulta, cada um dos três estudos de caso também está resumido em publicações distintas.

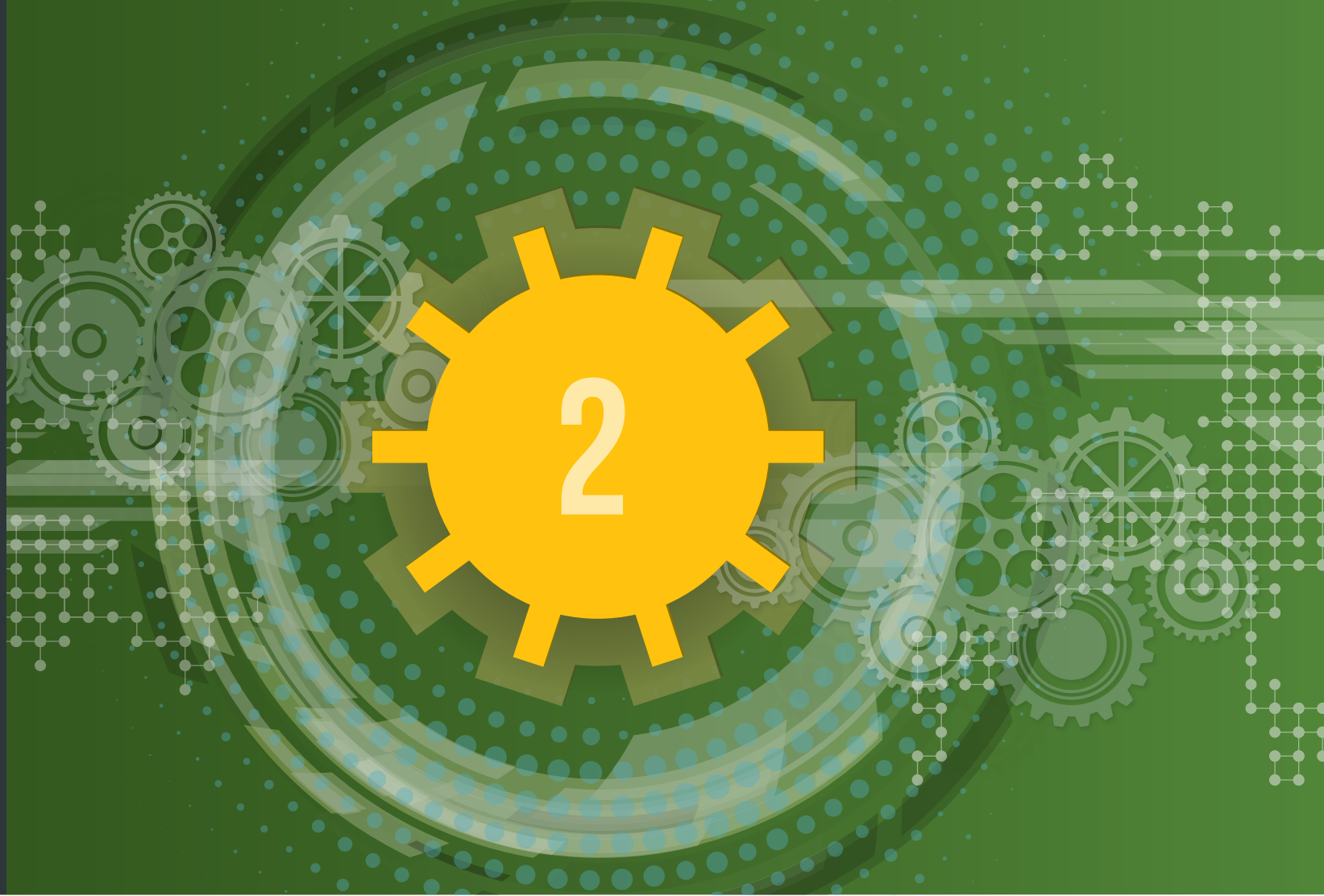
O primeiro estudo de caso, aqui apresentado, debruça-se sobre a gestão do impacto das calamidades naturais e causadas pelo homem. Descreve como a Libéria respondeu

à crise de Ébola e Madagáscar reagiu a ciclones de alta intensidade. O capítulo também descreve o impacto orçamental da crise política na República Centro-Africana e a resposta desse país. Contém também as opções que os países devem ponderar quando confrontados com crises causadas por factores alheios ao seu controlo.

As outras duas publicações subordinadas aos estudos de caso analisam as pressões crónicas e os choques macro-orçamentais, respectivamente (ambas disponíveis na página referente às Publicações da CABRI).

SEÇÃO 2

EM SITUAÇÕES DE CALAMIDAD - RESPOSTAS
ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES



2: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

INTRODUÇÃO

Por Michael Castro¹

A té os orçamentos mais bem planeados estão sujeitos a choques externos, por vezes imprevistos. A gestão de respostas orçamentais a esses choques pode ser um desafio, até para os técnicos superiores de orçamento mais experientes.

Um conjunto de choques externos imprevistos está relacionado com uma mudança súbita do nível de actividade económica e/ou procura de intervenção pública devido a calamidades naturais ou causadas pelo homem. A dimensão desses incidentes normalmente obriga os governos a fazer ajustamentos importantes às estruturas fiscais e orçamentais durante o exercício.

A Conferência da CABRI de 2017 dedicou uma sessão à discussão das escolhas dos países perante choques orçamentais que não podem controlar. A Libéria, o Madagáscar e a República Centro-Africana partilharam as suas experiências recentes de calamidades naturais e causadas pelo homem. Alieu Fuad Nyei, Ministro Adjunto do Ministério das Finanças e do Planeamento do Desenvolvimento, apresentou o caso da Libéria; Onintsoa Harilala Raoilisoa, Directora de Programação Orçamental no Ministério das Finanças e Orçamento, apresentou o caso de Madagáscar; e

Jean Richard Bassanganam, director do orçamento do Ministério das Finanças e do Orçamento, apresentou o caso da República Centro-Africana.

Na Libéria, o surto do Ébola na África Ocidental suspendeu o crescimento económico do país, liderado pelos produtos de base, juntamente com grande parte da actividade económica. Os riscos de calamidades naturais em Madagáscar incluem secas e ciclones que provocam estragos em todos os sectores. Em contrapartida, a crise na República Centro-Africana foi provocada por um conflito armado interno que exerceu uma forte pressão no pequeno espaço orçamental do país.

Quais são as abordagens comuns que os técnicos superiores do orçamento aplicam para lidar com tais imprevistos? Qual a importância do contexto para o sucesso da abordagem? Quais são as lições colhidas e como podem os países criar resiliência

para superar as calamidades naturais e causadas pelo homem? Este capítulo centra-se nas pressões orçamentais enfrentadas pela Libéria e Madagáscar devido a calamidades naturais e a resposta dos mesmos a essas pressões.

Principais lições dos estudos de caso

As calamidades naturais e causadas pelo homem são imprevisíveis. Após choques nos sectores macroeconómico e financeiro, as calamidades naturais e causadas pelo homem são a pressão orçamental mais frequente enfrentada por técnicos superiores do orçamento.² Esses eventos dividem-se em duas categorias: eventos discretos externos (eventos raros) e eventos externos contínuos (eventos periódicos). O surto de Ébola na Libéria e o conflito na República Centro-Africana podem ser caracterizados como eventos discretos, enquanto os ciclones de Madagáscar são eventos periódicos.

¹ Michael Castro é o Gestor do Programa: Transparência Orçamental e Prestação de Contas no Secretariado da CABRI.

² CABRI (2017) *Gestão das pressões orçamentais: documento de enquadramento da Conferência da CABRI de 2017*.

2: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

Os técnicos superiores do orçamento geralmente lidam com as duas categorias de eventos ao recorrer a fundos de contingência, reservas e reafecções orçamentais. A Libéria e Madagáscar aplicaram uma combinação desses mecanismos para gerir as suas respectivas crises, enquanto a República Centro-Africana reduziu significativamente os pagamentos de reembolso da dívida para poder reafectar fundos ao orçamento de despesas. Os países que sofrem eventos contínuos externos também podem gerir esses riscos ao aplicar mecanismos de redução de custos em antecipação dos eventuais custos para o orçamento e incluir dotações orçamentais apropriadas. Madagáscar, por exemplo, recorre a várias técnicas de modelagem durante a formulação do orçamento para integrar o custo das catástrofes naturais no orçamento.

O contexto é um factor integral na determinação dos mecanismos mais apropriados para um país. Os principais factores que determinam as opções de um país são a situação macroeconómica e o espaço orçamental no momento da ocorrência da crise, bem como a capacidade de trabalhar com parceiros de desenvolvimento para gerir as crises. Mas também existem semelhanças entre os países em como esses factores se desenrolam durante as crises. Primeiro, as calamidades naturais e causadas pelo homem têm sérias implicações para os pressupostos macroeconómicos que servem de fundamento na formulação do orçamento. A perda de

produtividade nos principais sectores do país representa uma queda significativa da receita orçamental. Esta perda de receitas levou a República Centro-Africana, a Libéria e Madagáscar a aplicarem diferentes mecanismos. Em segundo lugar, essas catástrofes dão origem a novas exigências de despesa. Para gerir a crise do Ébola na Libéria, o Ministério das Finanças e do Planeamento do Desenvolvimento reduziu o pessoal de serviço para controlar os custos, e colaborou com autoridades subnacionais, redes existentes e parceiros de desenvolvimento. O Ministério das Finanças e do Orçamento de Madagáscar usou fundos de reserva para uma resposta de emergência aos ciclones. O Ministério das Finanças e do Orçamento da República Centro-Africana reafectou fundos aos sectores sociais, justiça e segurança pública, ao reduzir salários, subsídios e pensões noutras áreas.

Embora cada contexto seja diferente, surgem ensinamentos fundamentais sobre como melhorar as instituições e planear melhor para o futuro em função do tipo de choque e contexto. As economias caracterizadas por uma forte dependência de produtos de base, como a da Libéria, aprenderam a dura lição da necessidade de promover a diversificação económica para se protegerem contra esses tipos de choques. A produção do sector mineiro equivalia a 17% do PIB e 56% do global das exportações em 2014.³ Em 2015, o Ébola interrompeu subitamente esta principal

actividade económica, resultando numa redução significativa das receitas. Isto levou o país a investir mais noutros sectores, como a agricultura, para poder gerir melhor tais pressões fiscais no futuro. Países como Madagáscar, que registam uma elevada propensão para sofrer frequentes catástrofes naturais devem identificar rotineiramente esses riscos e determinar os seus potenciais impactos para a conjuntura económica e orçamental. Existem modelos que podem ser utilizados para definir os parâmetros desses riscos e suas implicações para o crescimento económico e a dívida. A definição de planos para fazer face a calamidades naturais ajuda a desenvolver mecanismos susceptíveis de assegurar um orçamento nacional mais resiliente. Instituições, procedimentos e directrizes permitem aos países gerir melhor as suas respostas às calamidades e as implicações a nível do orçamento. Por último, os conflitos armados normalmente resultam na perda de parceiros de desenvolvimento, à semelhança do que aconteceu na República Centro-Africana (ver Caixa 1). A perda de ajuda pode induzir os dirigentes de um país a implementar reformas que levem ao reforço da gestão das finanças públicas.

As secções que se seguem oferecem uma panorâmica das calamidades na Libéria e Madagáscar, as estratégias de mitigação adequada ao contexto e como agora se preparam melhor para futuras calamidades.

³ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2014) Avaliação dos impactos socioeconómicos da doença do vírus Ebola na Guiné, Libéria e Serra Leoa: rumo à recuperação.

2: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

CAIXA 1

DISPAROS: CONFLITO NA REPÚBLICA CENTRO-AFRICANA

O conflito no fim de 2013 na República Centro-Africana prejudicou gravemente a economia, a segurança e o tecido social do país. Os conflitos têm um grande impacto na formulação e execução do orçamento, e o Ministério das Finanças e do Orçamento viu-se a braços com uma enorme tarefa.

Para resolver os problemas causados pelo conflito armado, o ministério reafectou os recursos e reduziu o reembolso da dívida interna em 50%, aumentando o défice por incumprimento em 2014. A redução dos pagamentos da dívida permitiu que os recursos fossem alinhados às prioridades do país após o conflito.

Além de reduzir os reembolsos da dívida, o Ministério das Finanças e do Orçamento da República Centro-Africana cortou os salários, os subsídios, as infra-estruturas e as pensões para poder aumentar a despesa nos sectores sociais e na justiça e segurança após o conflito.

Essencialmente, o conflito põe termo a toda a actividade económica. Os pressupostos macroeconómicos aplicados na elaboração do orçamento deixam de ter validade. Na



República Centro-Africana, a taxa de crescimento do PIB real prevista para 2013 era de 4,3%. As estimativas actualizadas do Ministério da Economia, Planeamento e Cooperação Internacional ajustaram em baixa o crescimento para -11,1%. A queda do crescimento do PIB real deveu-se a uma queda na receita dos produtos exportados, incluindo a suspensão das actividades de propsecção de petróleo e mineração. Como resultado, as receitas de impostos e alfândegas foram muito inferiores ao que estava previsto, afectando o fluxo de caixa do governo.

O conflito na República Centro-Africana também pôs termo ao fluxo de ajuda ao desenvolvimento para o país. A assistência ao desenvolvimento representara quase 40% das receitas do orçamento do país. Embora o corte na ajuda ao desenvolvimento tenha condicionado o espaço

de manobra do orçamento do país, os técnicos superiores do orçamento consideraram isto uma oportunidade. A perda de ajuda pode motivar os dirigentes a implementar reformas conducentes à boa governação económica. É este o critério-chave para se poder enfrentar futuras catástrofes.

2: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

GESTÃO DOS IMPACTOS PARA O ORÇAMENTO DA CRISE DO ÉBOLA NA LIBÉRIA

A ACALMIA QUE ANTECEDE A TEMPESTADE: O CONTEXTO E O ESPAÇO ORÇAMENTAL NA LIBÉRIA

A história recente da Libéria foi dominada por 14 anos de conflito civil, deixando no seu rasto infra-estruturas fragilizadas (a saber instalações de saúde precárias), taxas elevadas de pobreza e deslocamento interno. O governo eleito democraticamente após o conflito procurou inverter essa tendência e superar esses desafios para o desenvolvimento. Com a ajuda de parceiros de desenvolvimento, o governo implementou vários programas destinados a recuperar as infra-estruturas sanitárias na Libéria, os sistemas de ensino e muitos outros sectores negligenciados durante o conflito. No entanto, as infra-estruturas de saúde no país careciam dos insumos necessários para oferecer os mais básicos cuidados de saúde, muito menos gerir uma epidemia.

A estabilidade após a guerra civil permitiu que a Libéria se concentrasse na economia, composta principalmente de exploração mineira (minério de ferro, diamantes e ouro), agricultura e agrossilvopastoraria (óleo de palma e borracha) e serviços. O aumento dos preços dos produtos de base entre 2010 e 2014 levou ao crescimento real do PIB da Libéria, que atingiu os 8,7% em 2013. Essa recuperação económica aumentou a receita pública e permitiu ao governo investir em projectos de infraestrutura.

Embora esses investimentos tão necessários tenham estimulado o crescimento económico, a Libéria continuou sendo um país pobre, dependendo fortemente de parceiros de desenvolvimento e de remessas. Mais especificamente, os aumentos resultantes da receita pública não foram suficientes para colmatar o fosso de infra-estruturas, incluindo a reabilitação dos hospitais danificados durante o conflito civil e, mais importante ainda, produzir energia em quantidade suficiente e fiável em todo o país. O sector privado, os serviços de saúde pública e as instalações de ensino dependiam de geradores, aumentando assim os custos operacionais com a subida dos preços da gasolina. Isto minou sobremaneira a diversificação do sector privado, incluindo a expansão industrial. Igualmente, a ausência de estradas pavimentadas na Libéria afectava um dos sectores mais promissores – a agricultura e agrofloresta – condicionando o acesso ao mercado local, regional e mundial. Todos estes factores contribuíram para que, no momento da pandemia, as receitas do governo ainda dependiam fortemente do sector de mineração.⁴

MONRÓVIA: A ACALMIA TRANSFORMA-SE EM TEMPESTADE

O surto de Ébola na África Ocidental começou em Meliandou, na Guiné. Os dois primeiros casos de Ébola na Libéria foram confirmados em Março de 2014, no distrito de Foya do condado de Lofa, perto da fronteira com a Guiné.⁵ À medida que os relatos de

casos do vírus Ébola foram aumentando em Monróvia e em outras partes do país, os funcionários viraram-se para o único grande hospital de referência do país: o John F. Kennedy Medical Center. Infelizmente, este hospital sofreu danos graves durante o conflito civil e nunca foi reabilitado. O país não possuía as infra-estruturas necessárias para combater o Ébola. Conforme relatado pela Organização Mundial da Saúde: “Nenhum hospital em qualquer lugar do país possuía uma enfermaria de isolamento. Poucos profissionais de saúde possuíam conhecimentos em matéria dos princípios básicos de prevenção e controlo de infecções. As instalações tinham pouco ou nenhum equipamento de protecção pessoal - nem sequer luvas - e os conhecimentos em relação à correcta utilização deste equipamento eram praticamente nulos”.⁶

A ausência de capacidade de resposta aos primeiros casos relatados de Ébola deu aso a condições propícias a múltiplas cadeias de transmissão. O pessoal clínico, os doentes, as visitas, os parentes que cuidavam dos doentes, os condutores de ambulâncias, os taxistas e os vizinhos tornaram-se alvos na transmissão de Ébola, que afectou bairros inteiros. O número de casos cresceu exponencialmente, colocando uma pressão enorme sobre os recursos já parcos. Em Setembro de 2014, o Ébola atingiu um ponto crítico, tendo infectado quase 2.000 pessoas e vitimando mais de 1 000. “Até essa data, 14 dos 15 municípios do país haviam registado casos confirmados. Cerca de 152 profissionais de saúde foram

⁴ Ibid.

⁵ Organização Mundial da Saúde (2015) *One year into the Ebola epidemic: A deadly, tenacious and unforgiving virus*, <http://www.who.int/csr/disease/ebola/one-year-report/liberia/en/>.

⁶ Ibid.

2: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

infectados e 79 faleceram, representando uma perda significativa de médicos e enfermeiros talentosos e dedicados num momento de imensa necessidade”.

Nestas circunstâncias, e face às implicações para a receita pública e as exigências de despesa, como geriu o governo liberiano a crise?⁷

ESTRATÉGIA NACIONAL DE RESPOSTA AO ÉBOLA: RESPOSTA À CRISE DO ÉBOLA

A 26 de Julho de 2014, a presidente Ellen Johnson Sirleaf declarou o Ébola uma emergência nacional e criou o *Ebola National Task Force*,⁸ um grupo de trabalho responsável por dar resposta à situação. O grupo de trabalho integrou representantes do sector de saúde e das forças nacionais de protecção, bem como técnicos do Ministério das Finanças e do Planeamento de Desenvolvimento. Para conter o surto, este grupo de trabalho instituiu o seguinte:

- Fecho das fronteiras.
- Recolher obrigatório das 21h00 até às 06h00.
- Introdução do rastreio obrigatório das pessoas ao entrar e sair do país.
- As comunidades afectadas pelo Ébola foram colocadas em quarentena.
- A cremação de pessoas que faleceram de Ébola foi tornada obrigatória em Monróvia.

O governo abordou a crise de saúde pública como questão de segurança nacional. A gestão do risco da crise era essencial para proteger o tecido económico e social do país. Quais foram as medidas orçamentais que o governo liberiano teve de adoptar para gerir os riscos para as finanças públicas em resultado da crise?



O PAPEL DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS NA GESTÃO DA CRISE

As maiores pressões sobre o orçamento fizeram-se sentir antes de o Orçamento Nacional 2014/15 ter sido aprovado. Para assegurar uma resposta rápida ao surto de Ébola, o Ministério das Finanças e do Planeamento de Desenvolvimento remeteu o Orçamento para o Exercício de 2014/15 à Legislatura Nacional muito antes do que estava previsto. Esse orçamento previa o aumento das dotações para as áreas de saúde, infra-estruturas e segurança, com vista a responder às exigências imediatas de gestão do surto do Ébola. O orçamento previa um aumento de 60% da despesa com pessoal, medicamentos e equipamentos. O governo também

emitiu uma ordem executiva a suprimir os direitos aduaneiros sobre a importação de produtos associados ao combate ao Ébola. As despesas em infra-estruturas aumentaram em 111% para a abertura de estradas para os profissionais de saúde poderem chegar às zonas mais remotas do país. A despesa no sector de segurança aumentou em 26% para impor o recolher obrigatório e proteger as áreas em quarentena. No total, as despesas públicas totais aumentaram em 24% durante o exercício.

O surto do Ébola na Libéria afectou gravemente as receitas do país. A produção nos sectores de mineração, agricultura, agrossilvopastorícia e serviços diminuiu 8%. Como conseguiu o Ministério das Finanças e do Planeamento de Desenvolvimento manobrar neste espaço orçamental altamente condicionado? Fê-lo ao reduzir a despesa, suspendendo todos os projectos de investimento de capital, excepto aqueles directamente associados ao combate ao Ébola. Visava igualmente evitar o colapso do sector financeiro do país, visto que os empreiteiros contratados pelo Estado tinham de obter o financiamento de instituições bancárias antes de receber o pagamento do Estado. Se todos os projectos fossem interrompidos, o risco de os empreiteiros do Estado não pagarem às instituições financeiras teria sido elevado: este factor foi considerado importante para proteger a despesa em infra-estruturas. Em simultâneo, o ministério reduziu a despesa operacional corrente dos ministérios, agências e comissões para apenas salários, ao pedir que os funcionários públicos permanecessem em casa. Os ministérios, agências e comissões envolvidas nas acções de combate ao surto não foram afectados por esta directiva. Embora essas medidas tivessem compensado um pouco pela perda de receitas, foram insuficientes face à escala da crise.

⁷ Ibid.

⁸ Ministry of Finance and Development Planning (2014) *The government of Liberia and development partners' contributions in response to the Ebola crisis*.

2: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

Para fazer face aos custos do combate ao Ébola, o governo liberiano trabalhou com parceiros de desenvolvimento. A receita externa, proveniente de subvenções, permitiu ao governo aumentar a despesa pública associada ao Ébola. O Ministério das Finanças e do Planeamento do Desenvolvimento criou o National Ebola Trust Fund, o fundo nacional de combate ao Ébola, para “reunir os recursos do Governo da Libéria, dos parceiros empresariais e de desenvolvimento, bem como dos cidadãos e amigos da Libéria, para efectivamente combater o surto de Ebola.”⁹ No auge da crise, o Ministério das Finanças e do Planeamento de Desenvolvimento desenvolveu as suas actividades junto do Ministério da Saúde para custear a resposta, fazer o acompanhamento das despesas e poder responder melhor às exigências em constante mutação. Reuniões regulares com o Conselho de Ministros, com a Equipa de Gestão Económica, bem como com os técnicos do orçamento e das finanças nos ministérios, agências e comissões permitiram ao ministério preparar actualizações do orçamento, adaptar/rever as políticas existentes e monitorizar as políticas.

Apesar de estas medidas destinadas a conter despesas não associadas ao combate ao Ébola e a aumentar as receitas externas para atender às exigências específicas do combate ao Ébola, a dívida pública aumentou de 27% para 36% do PIB como resultado da crise. O governo viu-se obrigado a solicitar recursos suplementares da Assembleia Nacional, que foram aprovados, incluindo uma contribuição de emergência de US\$ 20 milhões em 2014.

ILAÇÕES COLHIDAS: COMO MELHOR PLANEAR PARA CRISES FUTURAS?

A gestão das pressões orçamentais, como o surto do Ébola na Libéria, oferece uma oportunidade para avaliar a melhor forma de mitigar outros riscos no futuro. O Ministério das Finanças e do Planeamento de Desenvolvimento iniciou esse processo imediatamente após a Libéria ter sido declarada livre de Ébola em Junho de 2015. O Plano de Estabilização e Recuperação Económica descreve a abordagem do governo liberiano quanto a uma melhor definição de planos para crises futuras. A abordagem consiste em duas estratégias gerais: a diversificação económica para recuperar o crescimento económico, fortalecer a resiliência e reduzir a vulnerabilidade; e consolidar as finanças públicas e garantir a prestação de serviços.

A Libéria identificou várias formas de diversificar a sua economia e revitalizar o crescimento económico de forma inclusiva e com vista a criar empregos. Estas incluem a criação de um ambiente favorável aos sectores agrícola e agrossilvopastoral. Embora seja possível prever incentivos fiscais nos orçamentos para o sector mineiro com vista a manter os investimentos existentes, é imprescindível agregar valor no sector agrícola para reduzir a dependência da Libéria das receitas provenientes do sector mineiro. De modo a estimular a inovação e o crescimento nos sectores de serviços e indústria, a Libéria pretende aumentar a capacidade de produção e distribuição de energia eléctrica. Também é imprescindível dar resposta às necessidades de infra-estruturas rodoviárias para manter os investimentos actuais dos investidores no sector mineiro.

O exercício de 2015/16 destacou a necessidade de diversificação económica para fortalecer a prestação de serviços e a resiliência orçamental para reduzir a vulnerabilidade a factores externos. Na sequência da crise, a Libéria viu-se obrigada a reduzir a sua despesa em US\$ 13 milhões em 2015/16 face às estimativas anteriores, incluindo a redução das despesas correntes em 35%. Esta situação ocorreu porque dois factores contribuíram para os défices das receitas associadas ao Ébola. Em primeiro lugar, a ajuda externa, tão crucial para aumentar as despesas públicas em 2014/15, foi reduzida em metade em 2015/16, antes de a actividade económica atingir a plena recuperação, o que demonstrou que a assistência prestada pelos parceiros de desenvolvimento não é permanente e que pode ser considerada como um fundo de contingência ou reserva. Em segundo lugar, o surto do Ébola na Libéria demonstrou a vulnerabilidade das receitas provenientes dos produtos de base a mudanças no mercado global. As mudanças no preço mundial do minério de ferro e da borracha contribuíram para a redução das receitas provenientes das royalties de minerais em 67% no exercício financeiro de 2015/16. Apesar de ter ocorrido muito depois de a Libéria ter sido declarada livre de Ébola, contribuiu para agravar o défice de receitas causado pelo Ébola. Isto revela que as pressões orçamentais num país como a Libéria não são apenas resultado de eventos externos discretos como um surto de Ébola. A diversificação económica representa uma forma de protecção crucial contra tais eventos e outros riscos orçamentais a longo prazo.

⁹ Ibid.

2: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

O governo da Libéria também se apercebeu da importância de melhorar o sistema de saúde e de dar resposta a outras necessidades de capital humano também para reduzir os efeitos de choques como o surto do Ébola. Antes da crise, os profissionais de saúde na Libéria eram financiados principalmente por parceiros de desenvolvimento. Para proteger os seus interesses a longo prazo, o governo da Libéria começou a integrar esses trabalhadores nas folhas de pagamento da função pública. Embora isto tenha agravado a pressão nos recursos já escassos no curto prazo, a intenção era de criar sistemas de saúde resilientes a longo prazo, assim permitindo que o governo pudesse controlar melhor o número de profissionais de saúde e assim assegurar uma maior estabilidade no sistema. O governo também se apercebeu que o abastecimento fiável de energia e estradas contribuiria para melhorar o acesso a serviços de saúde de qualidade e, assim, contribuir para conter futuros surtos de vírus e conter os custos dos mesmos para os orçamentos públicos.

A melhoria dos sistemas de saúde também pode contribuir para mudar as atitudes e normas culturais. Os enterros tradicionais na Libéria contribuíram para o contágio pelo vírus do Ébola em razão de rituais que incluem tocar no cadáver infectado. As campanhas de sensibilização pública explicando os motivos pelos quais essas tradições não podem ser observadas em tempos de crise contribuíram para mudar as práticas tradicionais.

Para atender adequadamente a essas despesas adicionais, o governo liberiano procurou reforçar as finanças públicas ao:

- Melhorar a administração da receita para promover o cumprimento das leis tributárias.
- Reforçar a governação económica para garantir a prestação de contas em matéria da aplicação dos recursos públicos.
- Dar prioridade a despesa pública que promovesse a eficiência na aplicação dos recursos.

Estes objectivos ficaram patentes durante o surto de Ébola. De acordo com Alieu Fuad Nyei, Ministro Adjunto da Despesa no Departamento do Orçamento do Ministério de das Finanças e do Planeamento de Desenvolvimento, a necessidade da descentralização é uma das principais lições colhidas do surto do Ébola. “Um governo altamente centralizado é ineficiente”, argumentou ele durante a conferência. Também reage com maior lentidão. Os serviços descentralizados podem reagir a crises como um surto de Ébola com mais rapidez do que o governo central, porque estão localizados mais perto das necessidades. No futuro, será imperativo melhorar a coordenação com as autoridades subnacionais e as redes existentes para preencher as lacunas a nível da prestação de serviços e enfrentar crises com maior prontidão.

Em resumo, o surto de Ébola na Libéria demonstrou que as falhas na prestação de serviços pelos sectores, que por sua vez contribuem para o agravamento de crises, não resultam de deficiências em apenas um sector. Os serviços de saúde não afectam apenas a saúde. A crise do Ébola demonstrou que as fragilidades do sistema

de saúde foram agravadas pela falta de infra-estruturas (no sector da saúde e outros), capital humano insuficiente, sistemas fracos de ensino público e deficiências na coordenação entre os níveis central e regional.

“ Os serviços descentralizados podem reagir a crises como um surto de Ébola com mais rapidez do que o governo central, porque estão localizados mais perto das necessidades. ”

2: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

FORMULAÇÃO DE ORÇAMENTOS MAIS CAPAZES DE FAZER FACE A CALAMIDADES NATURAIS EM MADAGÁSCAR

UMA CONSTANTE AMEAÇA: CICLONES E A CONJUNTURA ECONÓMICA

Madagáscar é um país rico em recursos naturais. A ilha está dotada de vastas extensões de terras aráveis, susceptíveis de sustentar a agricultura, um litoral considerável para o seu sector pesqueiro e vastas florestas para sua indústria madeireira. Estas indústrias representam uma quarta parte do PIB do país e empregam cerca de 80% da população, embora o desmatamento e a erosão do solo representem uma ameaça crescente para as receitas e os postos de trabalho na agricultura e na exploração madeireira. Além da agricultura, da pesca e da agrossilvopastoria, a economia malgaxe é composta por têxteis, exploração mineira e turismo. As exportações de têxteis e vestuário têm vindo a aumentar depois de o país ter obtido acesso livre de direitos aduaneiros aos mercados dos Estados Unidos e da Europa no início dos anos 2000. O aumento dos preços dos produtos de base, como o níquel, o titânio, o cobalto, o ferro, o carvão e o urânio, contribuiu para atrair empresas mineiras estrangeiras, que investiram bilhões de dólares no país. O vasto litoral e as florestas de Madagáscar atraem turistas, duplicando a contribuição do turismo para o PIB nos últimos 20 anos.

O golpe de estado em 2009 pôs termo ao crescimento económico e produtividade do país. A saída dos parceiros de desenvolvimento, empresas mineiras estrangeiras e outros investidores deixaram o

governo destituído de meios financeiros e com poucos recursos para assegurar o crescimento da economia e responder aos desafios do desenvolvimento. Esta estagnação económica agravou a pobreza e o fosso da pobreza. A pobreza extrema aumentou de 68,7% em 2001 para 80% em 2010, diminuindo ligeiramente em 2012 para 77,8%.¹⁰ O fosso de pobreza (o défice médio do limiar da pobreza) é de cerca de 40% (estatísticas de 2010), um valor consideravelmente superior à média de 16,5% para a África subsaariana. Estas estatísticas são reflexo da gravidade da pobreza em Madagáscar.¹¹

A instabilidade política após o golpe de estado afectou a capacidade do país de promover o contínuo crescimento dos seus sectores mais produtivos. Os cortes de energia incidiram sobre a produtividade da indústria têxtil. Além disso, a incapacidade de Madagáscar em cumprir os requisitos da Lei do Crescimento e Oportunidades para África dos Estados Unidos levou à supressão do acesso isento de direitos aduaneiros do país ao mercado dos Estados Unidos em Janeiro de 2010. Os atrasos na emissão de licenças mineiras, conjugados à queda dos preços dos produtos de base prejudicou o sector mineiro. As deficiências das infra-estruturas e uma rede reduzida de aeroportos no país condicionam o crescimento do sector turístico. Em geral, os desafios de desenvolvimento a longo prazo, aliados à instabilidade política, fragilizaram a economia

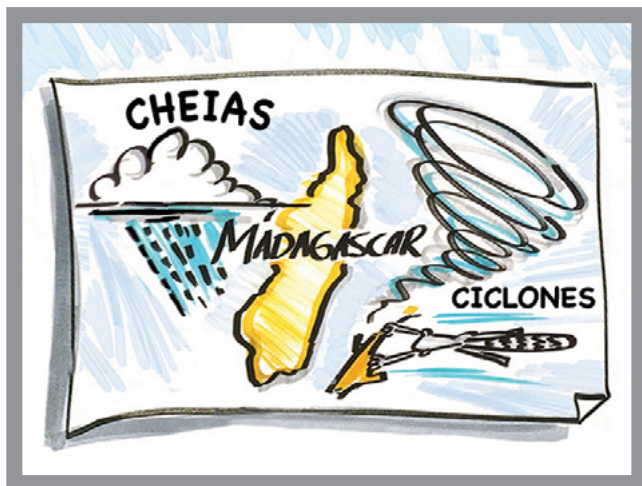
e as finanças públicas do país, deixando-as pouco resilientes às calamidades naturais.

Sendo um país insular, Madagáscar é um dos países africanos mais expostos a catástrofes naturais, como ciclones e secas. A sua localização no Oceano Índico torna o país vulnerável não apenas a ciclones frequentes de baixa intensidade, mas também a ciclones raros e de alta intensidade. Em média, Madagáscar é assolada por três a quatro ciclones todos os anos. Ademais, entre o tempo presente e 2100, está previsto que o número de ciclones intensos venha a aumentar em até 46%, de acordo com os Serviços Meteorológicos de Madagáscar, cuja intensificação aumenta a exposição de Madagáscar à elevação do nível do mar e marés de tempestade. Os ciclones também têm um efeito devastador sobre as infra-estruturas do país (como escolas, centros de saúde e estradas), mas o país não pode se dar ao luxo de reconstruir as infra-estruturas após cada tempestade. Os cidadãos e as empresas são obrigados a recorrer a técnicas de padrão inferior na reconstrução, o que agrava a vulnerabilidade a futuros ciclones. Os ciclones, através do seu impacto directo nas infra-estruturas e efeitos resultantes para a actividade económica, bem como o custo para o erário público, impedem o crescimento económico, reduzindo a receita pública e aumentando a vulnerabilidade.

¹⁰ World Bank (2016) Programme Document for the Madagascar Public Finance Sustainability and Investment Development Policy Financing Operation.

¹¹ Ibid.

2: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES



CICLONES SEM FIM: FAME, IVAN, JOKWE E CHEDZA

A época dos ciclones em Madagáscar é de meados de Novembro até Abril. Em 2008, três grandes ciclones atingiram Madagáscar consecutivamente. O ciclone Fame, de categoria 2, atingiu a ilha em Janeiro de 2008. Este foi seguido do ciclone Ivan, de categoria 4, em Fevereiro de 2008. Logo depois, o ciclone Jokwe, de categoria 3, assolou Madagáscar em Março de 2008. Estes ciclones afectaram 17 das 22 regiões de Madagáscar e causaram danos e perdas avaliados em cerca de US\$ 333 milhões. Os sectores agrícola, pecuário e pesqueiro, que empregam a maioria do povo malgaxe, sofreram perdas equivalentes a US\$ 103 milhões. Os sectores da habitação e da administração pública sofreram prejuízos e perdas totalizando US\$ 127,6 milhões, enquanto os

prejuízos e perdas do sector de transportes rondaram os US\$ 45,7 milhões.

O efeito combinado dessas tempestades representou 4% do PIB em 2008. O crescimento do PIB real caiu 0,3% em 2008. Devido à redução das exportações agrícolas, a queda da receita do turismo e o aumento de bens importados, a balança de pagamentos diminuiu em 38% no mesmo ano. Os danos causados às infra-estruturas públicas, como escolas, centros de saúde e ministérios, também dificultaram significativamente a capacidade do governo de responder às tempestades, e as obras de reconstrução exigiram mais recursos do orçamento. O défice do orçamento geral aumentou de 4,9% para 5% do PIB em 2008.

Em 2015, o ciclone Chedza também teve um impacto económico negativo significativo no país. O turismo foi gravemente afectado, agravando ainda mais o crescimento económico já tímido no país. Além do ciclone, a greve da transportadora aérea nacional, Air Madagáscar, travou as actividades do sector. Por conseguinte, o crescimento real do PIB caiu de 3,3% para 3,1% em 2015. Face ao espaço de manobra orçamental reduzido, o governo malgaxe teve poucas opções para responder às constantes ameaças.

PLANO DE REDUÇÃO DO RISCO DE CALAMIDADES DE MADAGÁSCAR: DE RESPOSTA A PREVENÇÃO DE CALAMIDADES

O Ministério das Finanças e do Orçamento tinha poucas opções para lidar com o impacto dos ciclones. A medida imediata tomada pelo governo foi a de reafecção de recursos do orçamento. Mas estes estavam longe de serem suficientes para recuperar

os danos e as consequências das tempestades, e o espaço de manobra reduzido do orçamento não permitia despesas adicionais. O auxílio às calamidades por parte dos parceiros de desenvolvimento ajudou o Ministério das Finanças e do Orçamento a prestar assistência humanitária, mas esta limitou-se a curtos períodos após as calamidades. Devido às suas fracas capacidades orçamentais e de avaliar o que constituiria cobertura adequada, o Ministério das Finanças e do Orçamento não havia incluído a gestão de calamidades nos orçamentos até às tempestades de 2014/15.

Para reforçar estas capacidades, o ministério recebeu apoio técnico de parceiros de desenvolvimento, como o Banco Mundial, o Gabinete das Nações Unidas para a Redução do Risco de Calamidades, a Iniciativa Centro-Europeia e a Comissão do Oceano Índico, para desenvolver e implementar modelos de avaliação do impacto das calamidades naturais de modo a determinar apropriadamente o custo do risco que representam aquando do processo de formulação do orçamento. Vários modelos são aplicados para conciliar a complexidade do orçamento e do planeamento para calamidades naturais. Com a ajuda do Gabinete das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres, o Ministério das Finanças e do Orçamento agora utiliza o aplicativo “CATastrophe SIMulation” (CATSIM)¹² na simulação dos efeitos de eventuais catástrofes naturais para o país e realizar análises custo-benefício de diferentes respostas e suas implicações para o crescimento económico e a dívida do país. O modelo CIVEMPERT permite ao ministério avaliar o perfil de risco do país para elaborar planos melhores para fazer face a calamidades naturais. Ambos os modelos permitem ao governo considerar outras catástrofes naturais, como terremotos, cheias e secas.

¹² International Institute for Applied Systems Analysis: <http://www.iiasa.ac.at/web/home/research/researchPrograms/RISK/CATSIM.en.html>.

2: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

Além de investir em melhores modelos de previsão, o governo realizou uma extensa Avaliação de Risco de Pós Calamidades em 2010. Esta avaliação centrou-se na elaboração de um código de construção resistente a ciclones. O país foi dividido em quatro zonas em função do nível de risco a que cada uma estava exposta (baseado nos códigos em vigor na Ilhas da Reunião e Tonga) e, em seguida, foram estudadas as fragilidades dos mecanismos de resposta a calamidades por zona.

Por último, com uma doação de US\$ 1,2 milhões da Facilidade mundial para a redução de catástrofes e a reconstrução do Banco Mundial, Madagáscar desenvolveu um Plano Nacional de Redução dos Riscos de Calamidades e Adaptação às Alterações Climáticas. O plano inclui medidas para aumentar a resiliência aos ciclones nos sectores mais frequentemente afectados, inclusive através da elaboração e implementação de códigos relativos a infra-estruturas resistentes às alterações climáticas, tornando a despesa prevista no orçamento sensível ao clima, criando um fundo de contingência para resposta a calamidades e melhorando a capacidade de elaboração de planos para emergências.

GARANTIR QUE OS FUNDOS ESTEJAM DISPONÍVEIS A QUANDO DA OCORRÊNCIA DE UMA CALAMIDADE

Uma melhor compreensão dos custos e dos impactos médios anuais dos ciclones a longo prazo não resolveu a questão da falta de recursos. Além das ferramentas para definir adequadamente os custos dos riscos de exposição calamidades, o governo malgaxe introduziu vários mecanismos para garantir que os fundos estejam disponíveis quando necessário.

O primeiro mecanismo é um fundo de contingência, criado mais recentemente com o apoio da *Global Facility* e outros. Substituiu ou complementou o fundo de reserva geral/margem de planeamento,

que provou ser inadequado ou indisponível para fazer face às necessidades de resposta a calamidades quando ocorriam.

CAIXA 2

O USO DE FUNDOS DE CONTINGÊNCIA E DE RESERVA NOS ORÇAMENTOS

Os fundos de contingência e de reserva são recursos próprios de um país, reservados para a gestão de riscos. Normalmente, um fundo de contingência/emergência é colocado numa conta especial para ser aplicado num conjunto limitado de riscos pré-identificados, a ser acedido quando esses riscos ocorrem. Geralmente, os fundos de contingência ou de emergência têm uma base jurídica, quer estejam consagrados nas constituições dos países ou na lei de base das finanças públicas. Isto porque os fundos são afectados a uma conta específica associada à conta das receitas centrais. Os fundos de contingência exigem planeamento estratégico para garantir que sejam reforçados e/ou financiados: efectivamente, têm que ver com o “poupar para os dias difíceis”. Exigem um compromisso da parte do Ministério das Finanças, do executivo, e da legislatura, no sentido de garantir que sejam aplicados apenas para as finalidades preconizadas. Podem ser acumulados ao longo de muitos anos. Os ministérios das finanças devem estabelecer instituições, procedimentos e directrizes relativamente à aplicação desses recursos, caso a lei não o especifique.

Os fundos de reserva (ou margens de planeamento) representam uma margem reservada no momento do planeamento do orçamento para gerir riscos externos, défices de receita e/ou exigências de despesas inevitáveis e imprevistas não identificados, susceptíveis de surgir durante o período de planeamento (ou exercício orçamental). Trata-se de uma alternativa ao planeamento para “os tempos difíceis”. À semelhança dos fundos de contingência, os fundos de reserva exigem disciplina do executivo e da legislatura para que não sejam aplicados sem razão plausível, abrindo espaço orçamental para os anos vindouros.

Embora os fundos de contingência e de reserva possam ajudar os países a reduzir os efeitos das catástrofes naturais, na maioria dos casos são insuficientes para fazer face os impactos de uma catástrofe natural.

2: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

O fundo de contingência, uma conta especial de tesouraria, é administrado pelo Escritório Nacional de Gestão de Riscos e Calamidades, subordinado ao Gabinete do Primeiro Ministro e responsável por coordenar a gestão dos riscos e das respostas em nome do governo. Trata-se de uma prática de gestão de calamidades aplicada em todo o mundo (ver o exemplo de Moçambique na Caixa 3).

Na prática, os fundos nesta conta são aplicados principalmente para financiar subsídios e garantir a segurança alimentar durante períodos de calamidades naturais.

Outro factor característico de Madagáscar é que, embora os fundos estejam previstos no orçamento, a transferência efectiva dos fundos para a conta especial junto do tesouro nacional dá-se somente no fim do ano. O exercício orçamental em Madagáscar é de Janeiro a Dezembro. Durante o primeiro trimestre de cada exercício, a receita pública é baixa. O primeiro trimestre do ano também coincide com o período dos ciclones. Assim, é possível que, aquando da ocorrência de um ciclone, não existam ainda recursos suficientes disponíveis para financiar as acções de resposta. A boa gestão de caixa do fundo é um aspecto imprescindível para assegurar a disponibilidade de recursos a serem aplicados nos fundos especiais de contingência e de reserva gerais.

É possível que não existam recursos financeiros porque o fundo não é reabastecido pelo orçamento nos anos sem calamidades, embora o orçamento contenha essa rubrica. Isto significa que o fundo deixa de desempenhar a sua função, ou seja, deixa de criar poupanças para o momento da ocorrência de uma calamidade.

Um segundo mecanismo é o Mecanismo de Resposta Imediata do Banco Mundial, tratando-se de uma concessão concedida a determinados países para aceder a US\$ 5 milhões ou 5% do apoio ao Banco Mundial acordado, mas não desembolsado (o que for maior) para financiar as acções de emergência em resposta a calamidades. Permite o desembolso de recursos umas semanas, em vez de meses, após uma emergência.

Um terceiro mecanismo é o fundo africano de Capacidade de Resposta a Riscos, que oferece seguros contra riscos de calamidades. O governo malgaxe pediu à agência para preparar apólices de seguro específicas para o país para cobrir perdas e danos causados por catástrofes naturais. O perfil de risco do país desenvolvido pelo ministério permite ao governo incluir os prémios de seguro nas rubricas de despesas no orçamento. A boa prática também sugere que, além de incluir os custos dos prémios de seguro, sejam igualmente incluídas no orçamento informações sobre a finalidade do passivo contingente e a exposição global do passivo contingente.

ILAÇÕES COLHIDAS: RESPOSTA DE MADAGÁSCAR ÀS CALAMIDADES NATURAIS FREQUENTES

Vivendo em constante ameaça, o governo de Madagáscar fez um esforço significativo para incluir os riscos decorrentes de catástrofes naturais no seu processo de formulação dos orçamentos. Percebeu que não podia se concentrar apenas na resposta a calamidades, mas também precisava de planear melhor para o futuro. Dado os múltiplos riscos de calamidades naturais que Madagáscar enfrenta ao longo do exercício fiscal, seria imperioso identificar os riscos e os seus potenciais impactos na economia e no orçamento. O

governo desenvolveu modelos para definir os parâmetros dos eventuais efeitos negativos e realizou uma análise custo-benefício de diferentes estratégias de mitigação e adaptação, como também das respectivas implicações para o crescimento económico e a dívida. O Plano Nacional de Redução dos Riscos de Calamidades e Adaptação às Alterações Climáticas contém estratégias para tornar as despesas orçamentais existentes sensíveis às alterações climáticas, tendo o país implementado três mecanismos principais para financiar as acções de resposta, na eventualidade de ocorrer uma catástrofe.

CAIXA 3

INSTITUTO MOÇAMBICANO PARA A GESTÃO DE CALAMIDADES

Mecanismos de reacção rápida são fundamentais para a gestão de calamidades naturais. Normalmente, os países africanos criam um órgão central responsável pela gestão e coordenação da resposta do governo a uma calamidade natural. Em Moçambique, o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades gere a resposta do país às calamidades naturais. Os recursos são centralizados para assegurar uma reacção rápida a tais calamidades. Porém, o instituto nem sempre dispõe de recursos financeiros adequados para responder à calamidade em todas as suas vertentes.



Para mais informação sobre a Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI), ou para obter cópias desta publicação, queira contactar:

CABRI Secretariat, PostNet Suite 217, Private Bag X 06, Highveld Park 0169, South Africa

e-mail: info@cabri-sbo.org

www.cabri-sbo.org/pt