

FICHA INFORMATIVA 8

Financiamento do Risco de Desastres para a Agricultura

Série de Aprendizagem Técnica

Disaster Risk Financing
& Insurance Program



Instrumentos de Financiamento do Risco: Mecanismos de Retenção do Risco para a Agricultura

O oitavo webinar da Série Financiamento do Risco de Desastres na Agricultura fornece uma visão aprofundada dos instrumentos e processos financeiros utilizados pelos governos e outras organizações para reter os riscos que não podem ser mitigados e que não são apropriados para transferência. Esta sessão continua a nossa série de visão aprofundada e baseia-se nas duas sessões anteriores, que discutiram a utilização de vários instrumentos de transferência do risco para indivíduos, empresas e governos.

A Ficha informativa fornece uma visão geral dos mecanismos de retenção do risco, com foco nos fundos de reserva para desastres e o seu lugar dentro de um quadro de camadas de risco. Discute as principais considerações para a conceção operacional e oferece alguns exemplos da implementação destes fundos, incluindo o exemplo da Start Network, que fornece às organizações não-governamentais (ONGs) financiamento pré-estabelecido para que possam responder a desastres e crises mais rapidamente.

Introdução aos mecanismos de retenção do risco

Visão geral dos Instrumentos de retenção do risco

Quando ocorre um desastre ou uma crise, os governos geralmente recorrem primeiro às finanças públicas domésticas para responderem rapidamente às necessidades mais urgentes. Este é um recurso importante na mitigação do impacto dos desastres porque geralmente é rápido de operacionalizar e está diretamente sob o controlo do governo. A gama de instrumentos de retenção do risco disponíveis para o governo inclui instrumentos orçamentais de emergência (por exemplo, fundos de reserva/ contingência/desastre), crédito de contingência (por exemplo, Opção de Saque Diferido por Catástrofe, ou Cat DDO), reservas de grãos e outros. Além disso, os governos utilizam instrumentos de retenção do risco ex-post como realocações orçamentais e empréstimos, que no entanto, estão ambos sujeitos a atrasos e acarretam custos de oportunidade substanciais.

Esta ficha informativa centrar-se-á principalmente em fundos para contingências (ou fundos de reserva; os dois termos são aqui utilizados de forma intercambiável) e nos principais aspetos que devem ser considerados ao estabelecer este instrumento. Não discutirá detalhadamente os Cat DDOs e outras formas de crédito para contingências. O crédito para contingências é um importante instrumento financeiro que pode desempenhar um papel vital na gestão do orçamento dos governos face ao risco de desastres. Mas é menos complexo do que um fundo para contingências ou de reserva e não facilita a gestão do risco na mesma medida. Em particular, não exige um planeamento específico, gestão e critérios de resposta, como um fundo para contingências ou de reserva. As conclusões mais importantes desta Ficha Informativa concentram em como um governo pode efetivamente conceber, implementar e gerir um fundo de reserva.

Os instrumentos específicos, como as reservas de grãos, não serão o foco desta sessão, embora sejam um instrumento importante para a proteção do sector agrícola, pois ajudam a estabilizar os preços dos grãos e a manter a segurança alimentar pós desastres. Por exemplo: os grãos (ou um grão principal selecionado) são separados e distribuídos depois das secas ou inundações que causam insegurança alimentar. As reservas de grãos são semelhantes aos fundos de reserva, mas em vez de guardar dinheiro, guardam grãos para garantir que um recurso-chave esteja disponível e que o seu abastecimento seja estável depois de um desastre.



Fundos de reserva e o quadro das camadas do risco

Os fundos de reserva, apesar de importantes, não são uma solução completa para cobrir todos os custos de qualquer crise ou desastre. É importante considerar os fundos para contingências ao mesmo tempo que consideramos o crédito para contingências e outros instrumentos. Conforme discutido ao longo desta série, uma abordagem de camadas de risco, que combina as diferentes fontes de fundos para responder às diferentes necessidades, é importante para maximizar a resposta económica a desastres. Essa abordagem de camadas de risco pode incluir a transferência do risco de desastres, o acesso aos mercados de capitais, a implementação do crédito para contingências e a mobilização efetiva da ajuda dos doadores.

FIGURA 1: INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO POR TIPO DE PERIGO



Fonte: O Programa de Seguros e Financiamento do Risco de Desastres

Fundos de reserva versus seguros

Numa sessão anterior, foram discutidos os instrumentos de seguro de nível micro como forma de construir resiliência para os pequenos agricultores. Estes instrumentos podem oferecer aos agricultores um método de gestão do seu próprio risco, dando-lhes um maior acesso ao crédito e uma forma de estabilizarem o seu consumo e rendimentos. No entanto, alguns riscos para as populações não podem ser cobertos por seguros e exigirão apoio do governo às famílias ou ao sector agrícola como um todo. Os fundos de reserva bem concebidos devem ser uma parte fundamental do financiamento do governo para complementar outros instrumentos, como seguros.

Fundos de reserva

No rescaldo de um desastre, os governos podem utilizar fundos para contingências ou fundos de reserva para despesas inesperadas. Os fundos de reserva são mais eficazes para financiar a camada mais baixa dos custos dos desastres por duas razões principais:



O custo de oportunidade aumenta com a quantia de financiamento parado, portanto, o apoio às camadas mais baixas, em que os custos ocorrem com mais frequência, diminui o custo de oportunidade.



Esses custos da camada inferior ocorrem com frequência suficiente para serem de algum modo previsíveis para o governo. Ter esse fundo disponível significa que o governo não precisa de aceder a outros tipos de financiamentos e pode desembolsar esses fundos rapidamente.

Os fundos de reserva podem ser utilizados para financiar uma resposta de emergência, mas também podem ser utilizados como veículos para cobrir os custos da recuperação e reconstrução. A dimensão da reserva e o seu quadro dependerão de vários fatores, como os objetivos do fundo, o apetite pelo risco do governo, a capacidade do governo de mobilizar rapidamente outras fontes de financiamento após um desastre e o nível de risco de desastre enfrentado pelo país.

Os fundos de reserva para desastres podem ajudar os governos a responderem às suas necessidades de financiamento pós-desastre e podem acelerar o desembolso aos beneficiários pretendidos, ao mesmo tempo que fortalecem a estabilidade orçamental geral. O estabelecimento de um fundo de reserva para desastres como parte de uma estratégia holística de financiamento dos riscos de desastres pode levar a;



1. Planejamento melhorado para desastres naturais



2. Reforçar a estabilidade orçamental pós desastres



3. Facilitar uma maior disciplina, eficiência, transparência e responsabilização das despesas pós-desastre

Reservar quantias limitadas de dinheiro para mitigar os efeitos de choques de desastres reduz a necessidade de realocações orçamentais de emergência – que tendem a ter um impacto negativo no desenvolvimento económico – e fortalece a credibilidade do orçamento.

Esses benefícios são especialmente aparentes nos casos em que um desastre ou crise em curso é agravada por outro. Consideremos o Afeganistão, onde os impactos da seca extrema foram agravados por conflitos e pela COVID-19. A seca prejudicou a produção agrícola de alimentos e diminuiu a pecuária, deixando milhões de pessoas com fome e desnutridas. Um fundo de reserva mantido à parte e prontamente disponível poderia facilitar uma resposta mais eficaz a desastres simultâneos. Para lidar com a insegurança alimentar relacionada com a seca, o fundo de reserva poderia fornecer alimentos e assistência em dinheiro às pessoas, permitindo-lhes comprar alimentos ou plantar alimentos resistentes à seca e proteger os seus animais de pecuária. O acesso a fundos de reserva é particularmente importante no contexto da COVID-19: como muitos países já tiveram que realocar orçamentos e fazer empréstimos, outros instrumentos (como o financiamento para contingências), tornaram-se menos disponíveis ou mais caros.

Porquê guardar dinheiro em fundos de reserva?

Para os governos, guardar fundos de reserva tem um custo de oportunidade, uma vez que esse dinheiro não é investido noutra lugar, por exemplo, em projetos de desenvolvimento. Então, porque é que um governo pode querer economizar fundos para uma época mais difícil? Existem três razões principais:



Estar preparado: Os governos não podem saber com certeza quando e onde precisarão de dinheiro no futuro. Não sabem como a COVID-19 se desenvolverá ou quando o próximo desastre – digamos, uma seca ou inundações severas – ocorrerá. Tão pouco sabem quantas regiões ou pessoas serão afetadas por um desastre. Mas existe a certeza de que alguma coisa vai acontecer. A incerteza sobre quanto dinheiro será necessário imediatamente e como será gasto torna o planeamento orçamental regular um desafio. Ter um fundo de reserva pode ajudar a gerir essa incerteza.



Para agir com antecedência: Uma ação com antecedência ajuda a reduzir o impacto negativo dos desastres e das crises. No entanto, os recursos dos governos esgotam-se de dia para dia e a ausência de poupanças pode agravar qualquer crise. Países de todo o mundo estão a consumir as suas reservas orçamentais, a realocar orçamentos e a contrair empréstimos, agravando assim as suas dívidas. As receitas caem à medida que as pessoas perdem salários, as empresas perdem rendimentos e as economias desaceleram. Guardar dinheiro ajudará os governos a terem os meios para agir com antecedência. Se ocorrer uma seca severa, por exemplo, os fundos de reserva podem ser utilizados para fornecer forragem para animais, sementes para semear e alimentos para populações cujas colheitas de subsistência falharam e que podem estar a sofrer de insegurança alimentar.



Para responder: Uma abordagem reativa é cara e pode custar vidas. Diz-se muitas vezes que é mais fácil evitar do que curar uma doença. A preparação prévia exige uma reflexão sobre como gerir os custos financeiros antes desses custos se materializarem. Os fundos de reserva podem ser utilizados como uma fonte de liquidez rápida: se um desastre ocorrer, podem assegurar uma ajuda de emergência para a população, fornecendo bens e serviços necessários para as famílias ou agricultores afetados. Esta ajuda reduzirá os mecanismos de enfrentamento negativos, tais como a venda desesperada de gado pelos pastoralistas.

Considerações governamentais na concepção e estruturação de fundos de reserva

O fundo de reserva pode ser criado para satisfazer diferentes objetivos após desastres. Estes objetivos constituem uma parte fundamental na concepção do fundo de reserva. Por exemplo: A FONDEN do México tem como objetivo cobrir os custos de recuperação e reconstrução, ao mesmo tempo em que fornece financiamento adicional para a resposta a emergências, se for necessário. A New Zealand's Earthquake Commission, que administra um programa governamental de seguros contra catástrofes, tem um fundo de reserva para cobrir uma pequena camada de custos de seguro pós-catástrofe cuja transferência para os mercados de resseguros não é rentável. A US Farm Service Agency estabeleceu um Fundo para Salários e Despesas para dar uma ajuda financeira aos agricultores para os compensar por perdas inesperadas associadas com a pandemia da COVID-19. Nas Filipinas, algumas das principais agências públicas têm Fundos de Resposta Rápida que têm como objetivo fornecer liquidez rápida para despesas elegíveis após desastres (por exemplo, o Departamento de Obras Públicas e Estradas pode precisar de financiamento para limpar os destroços das estradas afetadas).

Podem ser estabelecidos fundos de reserva não apenas ao nível do governo central, mas também ao nível subnacional e internacional. Por exemplo, o Banco Asiático de Desenvolvimento criou o Fundo de Resposta a Catástrofes da Ásia-Pacífico para financiar a resposta a desastres em países elegíveis. A União Europeia (UE) criou o Fundo de Solidariedade da UE para ajudar na resposta às catástrofes e na recuperação dos países membros da UE e dos países em ascensão. Em muitos países, os governos locais podem estabelecer os seus próprios fundos de reserva. Nas Filipinas, os governos locais podem estabelecer Fundos de Gestão e de Redução do Risco de Desastres do Governo Local para proporcionar uma fonte rápida de financiamento para a resposta, recuperação e reabilitação após desastres, assim como a redução do risco e maior prontidão.

Dependendo da finalidade de um fundo de reserva para desastres, devem ser levadas em conta diversas várias considerações para assegurar que o fundo possa cumprir seus objetivos. Isto porque esses fundos, embora ofereçam diversos benefícios, são também propensos a riscos, mais proeminentemente na gestão financeira, aquisição e controlo financeiro do fundo.

Os governos devem considerar e examinar os aspetos como a estrutura jurídica, governação e supervisão, regras de desembolso e fontes de financiamento. Manter a transparência e a eficiência à medida que ocorrem despesas substanciais de emergência pode ajudar a gerar confiança entre os contribuintes e doadores. O fundo deve ter um mecanismo de monitorização e avaliação que se baseie diretamente no feedback dos beneficiários. Quando disponível, a capacidade do governo para a execução do orçamento e os processos de mobilização deve ser alavancada.

A principal decisão a ser tomada antes de estabelecer um fundo de reserva para desastres é o seu objetivo, ou seja, o que será financiado pelo fundo. Por exemplo, o apoio financeiro pode ser direcionado para apoiar a infraestrutura agrícola após um desastre. Isso pode incluir o fornecimento de insumos para reiniciar a produção ou transferências de dinheiro para o consumo e investimentos de emergência. Definir o objetivo para o qual o fundo será utilizado afetará a sua potencial concepção e estrutura. Também estabelecerá objetivos em relação aos quais será possível monitorizar a eficácia do fundo.

Em cada secção abaixo, apresentamos casos de estudo ou exemplos para sugerir a variedade dos diferentes fundos de reserva utilizados pelos governos e como foram estruturados de acordo com os princípios considerados. Deve-se notar que, embora esses fundos tenham sido criados para fornecer uma liquidez rápida contra desastres naturais, diferem na sua configuração, estrutura e governação, dependendo dos objetivos específicos do país. Os fundos de reserva/contingência foram (em muitos casos) criados como parte de uma estratégia de financiamento do risco mais ampla e holística que utiliza a estrutura de camadas de risco para fornecer uma maior resiliência a catástrofes naturais.

Os exemplos discutidos nesta ficha informativa não são específicos do sector, mas os princípios e resultados podem e devem ser aplicados ao sector agrícola. Pode ser adequado ter fundos específicos (ou janelas dentro dos fundos gerais) que se centrem apenas nos riscos agrícolas. No entanto, um cenário mais comum é que todo o fundo de reserva do governo seja utilizado para cobrir riscos em vários sectores, não apenas no sector agrícola. Ações específicas para apoiar o sector agrícola após um desastre podem ser especificadas nos processos e regras do fundo de reserva, juntamente com outros sectores fundamentais, como a energia ou o transporte.

Estrutura legal

Geralmente, existem duas opções para estruturar um fundo de reserva para desastres:



Fundo incluído no orçamento: Esta é uma conta orçamental regular (uma linha de contingência) gerida por uma agência designada, geralmente expirando no final do ano, (e geralmente não permitindo o investimento de recursos parados).



Fundo fora do orçamento (extra-orçamento): Esta é uma conta de acumulação fora do orçamento (ou uma entidade jurídica separada), geralmente administrada por uma estrutura de gestão de fundos designada e regida por um conselho de partes interessadas. Mais flexível e geralmente maior em tamanho do que um fundo dentro do orçamento, deve ser cuidadosamente concebida para evitar uma utilização indevida.

O estabelecimento de qualquer tipo de fundo de reserva para desastres pode exigir revisões das estruturas jurídicas. Também exigirá a aprovação de outros regulamentos, incluindo uma decisão sobre o estabelecimento do fundo, procedimentos operacionais padrão (SOPs) e estratégias de investimento e gestão do risco. Para garantir que o fundo possa tomar decisões oportunas sobre pedidos de financiamento, deve incluir diretrizes claras para avaliação de danos e verificação de relatórios de danos.

Governança e fiscalização

A governança eficaz dos fundos de reserva, a participação das principais partes interessadas e processos de decisão transparentes são fundamentais para alcançar uma tomada de decisão mais rápida e eficaz. A velocidade com que os fundos podem ser canalizados para intervenções críticas é importante, particularmente no que diz respeito à seca agrícola. Ações precoces e focadas podem limitar os custos humanos e económicos da seca, como a insegurança alimentar extrema, venda de ativos em situações de dificuldade e outros mecanismos de enfrentamento negativos.

A estrutura de governança inclui tanto uma estrutura de **tomada de decisão** como uma estrutura de **gestão de recursos**. Ambos exigem uma cuidadosa consideração.

Uma estrutura de tomada de decisão eficaz pode assumir muitas formas. As ações e a libertação de financiamentos podem ser acordadas por uma única instituição, pelo governo como um todo ou por várias partes interessadas ou recetoras do fundo. Uma estrutura que tenha um decisor único permite desembolsos mais rápidos, mas também torna a priorização mais desafiadora. Um conselho de múltiplas partes interessadas com alguns membros que são recetores de fundos permite a combinação de diferentes necessidades para orientar a alocação de fundos. Por exemplo, o conselho pode incluir pessoas responsáveis pela coordenação da resposta a desastres, o Ministério da Agricultura, outros órgãos públicos, especialistas em avaliação de danos, ONGs ou organizações do sector civil. A presença de observadores internacionais e ONGs pode ajudar a aumentar a confiança na estrutura decisória do fundo.

Como os fundos de reserva podem tornar-se a principal fonte de recursos após os desastres, é fundamental garantir a gestão eficiente desses recursos. É importante identificar como é que as alocações serão geridas dentro do governo ou externamente. Também é importante definir claramente as funções do pessoal que administra este fundo, por exemplo, através de SOPs.

Além disso, é importante estabelecer uma forte função de monitorização e relatórios para garantir que os recursos sejam utilizados para a finalidade pretendida. A apresentação regular de relatórios de progresso por ministérios/agências ou empreiteiros e fornecedores de serviços que implementam as atividades é fundamental para a monitorização das despesas. Uma unidade de coordenação especializada poderá ser mandatada para acompanhar todas as despesas e comunicá-las publicamente. Os requisitos de relatórios financeiros devem ser claramente delineados (incluindo responsabilidades, processo e tipos de documentos e declarações produzidos e a sua frequência), e a instituição de auditoria deve ser identificada. Para maior controlo, prestação de contas e transparência, o desempenho financeiro do fundo pode ser consolidado com o orçamento do governo e reconhecido como um passivo no balanço patrimonial.

Sempre que existir falta de governança e supervisão, os fundos podem ser utilizados para fins não pretendidos originalmente.

Informações para a tomada de decisões

Existem muitas fontes de informação que o governo pode recolher para construir políticas para a gestão de desastres e estrutura de fundos de reserva, e para informar a tomada de decisões sobre o desembolso de fundos de reserva e ações quando ocorrem desastres. Essas informações devem ser recolhidas como parte do planeamento e da atividade normal, enquanto dados adicionais podem ser utilizados para prever desastres ou fazer a sua avaliação à medida que ocorrem. Estes dados adicionais podem vir de diversas fontes domésticas e internacionais e necessitam de uma consolidação e coordenação cuidadosas – idealmente por um departamento central dentro do governo. As fontes de informação incluem agências de gestão de desastres, previsões de colheitas, organizações meteorológicas internacionais, bancos de desenvolvimento e outros parceiros de desenvolvimento, trabalhadores de extensão agrícola, satélite e deteção remota, e talvez informações digitais de crowdsourcing da população e das empresas.

Exemplo: Moçambique



Moçambique é um dos países mais propensos a desastres em África e tem enfrentado regularmente situações de emergência que ultrapassaram os recursos governamentais disponíveis para resposta, mesmo para a fase de emergência.



Para disponibilizar mais financiamento para preparação imediata e resposta a emergências, o Governo de Moçambique operacionalizou um Fundo de Gestão de Desastres (FGD) em 2019 através da adoção de um Manual de Procedimentos Administrativos e Gestão Financeira sob medida, que define os acordos de governação e gestão financeira do FGD.



O FGD é efetivamente uma conta dedicada cujos recursos são geridos por uma unidade dedicada do Instituto Nacional de Gestão de Desastres e Redução do Risco. Foi criado para financiar serviços de resposta a desastres, disponibilizando recursos para ministérios/agências relevantes, bem como para as províncias, enquanto centraliza a aquisição da maioria dos bens e serviços necessários para a preparação imediata para desastres e operações de resposta a emergências. O manual de operações especifica uma lista positiva de bens e serviços que podem ser adquiridos com os recursos do fundo. Além dos bens e serviços, o FGD também pode pagar seguros soberanos destinados a apoiar o fundo após eventos extremos. O Governo de Moçambique está atualmente a trabalhar na estruturação e colocação de seguros paramétricos contra o risco de ciclones tropicais.



O fundo é financiado através de uma contribuição anual de 0,1% do orçamento nacional. O Banco Mundial também contribuiu com quantias significativas para financiar o FGD através de um projeto de gestão do risco de desastres. O Governo da China e o Banco Africano de Desenvolvimento também contribuíram. Os recursos do FGD podem acumular-se, ou seja, os fundos não gastos em determinado ano fiscal não são devolvidos ao tesouro nacional.

US\$ 58M

Até à data, o FGD desembolsou US\$58 milhões em resposta a catástrofes naturais, à crise humanitária causada pela insurgência no norte de Moçambique e à pandemia da COVID-19. Um total de 5,23 milhões de pessoas foram beneficiadas.

Fonte: Grupo Banco Mundial.

Desembolso

Regras de desembolso claras são fundamentais para um fundo de reserva para desastres; existe um grande risco dos fundos não chegarem aos beneficiários finais se as práticas de desembolso não forem claras ou se forem complicadas. Ao conceber uma estrutura de desembolso, é importante pensar cuidadosamente nas principais vulnerabilidades do país e o impacto dos desastres nos sectores de foco, cadeias de valor e famílias. Esse esforço pode ser significativo e exigir uma pesquisa e consulta a diversas partes interessadas, incluindo os beneficiários finais. Assim que este trabalho estiver concluído, o planeamento da ação e aprovisionamento, juntamente com as regras claras de desembolso e protocolos claros podem ser desenvolvidos para garantir que os recursos cheguem onde forem necessários, quando forem necessários.

Os recursos do fundo de reserva podem ser desembolsados para diferentes finalidades e em diferentes momentos da cronologia de um desastre:



O desembolso pode ser uma ação antecipatória antes que ocorra um desastre (com base em previsões);



Pode ser uma resposta de emergência imediata após um desastre (com base em acionadores rígidos, como dados meteorológicos, ou acionadores suaves que envolvem uma avaliação humana);



Pode servir a longo prazo para financiar a reconstrução (com base na avaliação detalhada do impacto do desastre).



Os documentos necessários para os pedidos de financiamento devem ser previamente definidos e detalhados, devendo a sua complexidade depender do montante do financiamento disponibilizado e da rapidez do financiamento necessário.

A definição de um limite mínimo para os pedidos de financiamento evitaria custos de transação para pequenas transferências e também garantiria que despesas menores sejam cobertas por contingências orçamentais regulares. Os limites de dimensão podem ajudar a diminuir o número de pedidos em anos normais. Os fundos de reserva para desastres são especialmente úteis para promover a resiliência a desastres de média e grande escala que excedem as capacidades financeiras dos ministérios, agências ou governos provinciais. Se forem utilizados para pequenos desastres recorrentes, como pequenas secas ou granizo localizado, os fundos de reserva esgotam-se rapidamente e os custos de transação podem ser maiores do que os orçamentos de contingência regulares.

Fornecer uma lista explícita de despesas a serem financiadas através do fundo pode permitir uma maior disciplina nos pedidos de financiamento. Estas despesas podem ser agrupadas com base nas várias fases do desastre: mitigação de uma ameaça iminente e preparação para esta; ação antecipatória à medida que os desastres se tornam iminentes; e resposta, recuperação e reconstrução.

Também devem ser definidas regras e processos claros para rever os pedidos de financiamento para garantir que as revisões sejam feitas de forma eficaz e transparente. Por exemplo, o órgão decisório do fundo deve ter capacidade e uma base formal para priorizar os pedidos, especialmente quando estes são em grande número. Os relatórios de danos podem ser essa base, enquanto o apoio imediato/adiantamentos em dinheiro (num valor limitado predefinido) podem ser fornecidos de maneira simplificada. É útil ter processos implementados para avaliar os pedidos e verificar se as organizações solicitantes esgotaram os seus próprios recursos. As responsabilidades dos diferentes membros do fundo no processo de revisão devem ser definidas antecipadamente (desde o recebimento, arquivamento e filtragem até ao processamento dos pedidos). O pessoal autorizado a aprovar a utilização dos fundos deve ser especificado, juntamente com os signatários necessários em cada etapa.



Também é importante definir o processo de liberação de fundos após a aprovação e determinar a forma de pagamento – por exemplo, transferência bancária eletrônica, cheque etc. Ter os formulários de levantamento e o método de pagamento preparados e definidos com antecedência facilitará a pontualidade do financiamento pós-desastre.

Notar que a transferência dos recursos do fundo de reserva diretamente para as contas dos prestadores de serviços ou empreiteiros pode reduzir as etapas redundantes e ineficientes na cadeia de financiamento. No entanto, exigirá mais coordenação entre os ministérios do governo e as agências de supervisão para garantir que esses contratos sejam implementados adequadamente e que os trabalhos sejam executados.

Os recursos devem chegar aos beneficiários de forma oportuna, transparente e responsável. É justificável a utilização de procedimentos de aquisição de emergência para permitir um rápido socorro de emergência e o fornecimento de bens e serviços. No entanto, devem ser seguidas as diretrizes estabelecidas para as despesas para garantir a utilização correta dos fundos; devem ser implementados contratos pré-estabelecidos sempre que possível.

Finalmente, a responsabilidade pela utilização dos recursos e a transparência nas despesas do fundo estão entre as áreas prioritárias a serem consideradas. São necessárias regras e regulamentos rigorosos para garantir que os recursos sejam utilizados adequadamente. O estabelecimento de um prazo limitado para utilizar os fundos pode ajudar a estimular as despesas efetivas e uma decisão sobre como lidar com saldos comprometidos, mas não gastos.



Exemplos: Fundo de Reserva Estatal da República Democrática Popular do Laos, dois processos de aprovação; e FONDEN do México

O Fundo de Reserva do Estado no Laos PDR tem dois fluxos diferentes para os processos de aprovação, dependendo da categoria da despesa:



Um processo de aprovação "standard" é utilizado para despesas "não urgentes" relacionadas com desastres (por exemplo, despesas de reconstrução). Os pedidos de financiamento para reconstrução das agências responsáveis por esses ativos são baseados numa avaliação das necessidades pós-desastre e aprovados pelo primeiro-ministro.



Existe também um processo de aprovação "rápido" para ajuda de emergência urgente e despesas de recuperação. Os pedidos de financiamento urgentes são feitos ao primeiro-ministro por agências de tutela e são acionados por um aviso de desastre do governo.

Foram definidos prazos para cada etapa dos processos de aprovação. O processo de aprovação rápida foi definido para levar no máximo sete dias a partir do momento do desastre para que os fundos sejam desembolsados. O FONDEN, fundo de desastres naturais do México, estabelece diversos critérios para o financiamento da infraestrutura de transporte e comunicações. Estabelece antecipadamente os diferentes tipos de ativos que podem ser suportados, como

01

Autoestradas e pontes sem portagens;

02

Estradas e pontes rurais alguns estados;

03

Autoestradas e vias de acesso a cargo dos estados e municípios;

04

Todas as estradas rurais do país;

05

Todos os elementos que fazem parte da infraestrutura portuária.

Estão excluídas as estradas com portagens, autoestradas, estradas municipais e ruas urbanas. Os danos a serem financiados pelo FONDEN, como fendas, buracos, erosão, etc., estão listados nos SOPs do FONDEN. O FONDEN estabelece ainda o procedimento para fornecer recursos para a recuperação e reconstrução desses bens, bem como estabelece o procedimento para o pedido; por exemplo, para financiar a reconstrução, as evidências são apresentadas ao FONDEN e o apoio parcial imediato pode ser fornecido antes da avaliação completa. Os ministérios/instituições relevantes são então responsáveis pelos trabalhos de restauro. A redução do risco está considerada entre as potenciais medidas de financiamento.

Fonte: Banco Mundial, "Nota de orientação: Fundos de reserva de desastre: Principals for Establishment and Operation—Lessons Learned from International Experience (World Bank, Washington, DC, forthcoming); World Bank, "CADENA Catastrophe Insurance: A Social Safety Net for Small-scale Farmers in Mexico," Outubro de 2013, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/124521468287160777/pdf/881000BRIOP1300urance04P-ager0Cadena.pdf>

Financiamento e sustentabilidade

Várias decisões devem ser tomadas para garantir a viabilidade financeira de um fundo de reserva para desastres. Incluem a decisão se o fundo deverá ser grande ou pequeno, como será financiado, o que acontecerá quando se esgotar e o que acontecerá com um financiamento não utilizado (ou seja, o dinheiro será transferido para o próximo ano ou não).

Para garantir a sustentabilidade de um fundo de reserva para desastres e diminuir a dependência de orçamentos suplementares enquanto fortalece o planejamento fiscal, podem ser utilizadas as seguintes fontes de financiamento:



Alocação orçamental anual (por exemplo, sob a forma de transferências fiscais ou de receitas com uma afetação específica). Uma disposição na lei orçamental ajudará a garantir alocações consistentes e sustentadas ao fundo. A estruturação de um fundo de modo a que as realocações de orçamentos suplementares possam ser canalizadas através dele, pode contribuir significativamente para a transparência e sustentabilidade do financiamento pós-desastre, mesmo durante a pandemia em curso. Isso também poderia reduzir significativamente o tempo necessário para implementar as medidas de resposta necessárias, uma vez que os procedimentos financeiros já existiriam.



Investir os recursos imobilizados e ganhar juros. Investir os recursos não utilizados pode ajudar a reduzir o custo de oportunidade de manter os fundos parados. Por exemplo, manter alguns fundos em ativos líquidos, como depósitos bancários domésticos, permitiria uma resposta rápida e uma assistência imediata, enquanto que investir uma proporção em ativos que procuram obter um retorno poderia trazer um retorno financeiro com a possibilidade de utilização de fundos adicionais.



Utilizar a transferência do risco para desastres mais graves para proteger o saldo do fundo. Os instrumentos de transferência do risco costumam ser mais eficazes na proteção contra eventos de grande magnitude. Podem ser estruturados como um apoio ao orçamento através de seguros soberanos ou títulos de catástrofe.



Doações e contribuições do sector privado. O fundo também pode ser estruturado para receber dinheiro de cidadãos, organizações internacionais e empresas.

A dimensão do fundo dependerá de muitos fatores, incluindo os objetivos do fundo, o perfil de risco de desastres do país, o apetite pelo risco do governo, as despesas a serem cobertas e a existência de fontes alternativas de financiamento para desastres naturais (como seguros). Podem ser utilizados dados e análises juntamente com técnicas de modelagem do risco para aumentar a compreensão do risco no país e, assim, permitir uma gestão do risco e um planejamento financeiro mais eficazes. O fundo deve ser concebido juntamente com a estratégia geral de financiamento do risco de desastres e deve permitir a existência de outros instrumentos e financiamentos disponíveis para o governo.

Exemplo: O fundo de contingência da Indonésia como parte de um financiamento do risco de desastres e estratégia de seguro.



Opções políticas: Como o fundo interage com outros objetivos do governo

Entre 2007 e 2018, os desastres na Indonésia ceifaram 7.375 vidas e desalojaram 55 milhões de pessoas, com perdas económicas anuais de aproximadamente US\$2,2 mil milhões a US\$3 mil milhões (equivalente a 0,2-0,3% do produto económico bruto do país em 2018). De 2014 a 2018, o governo central gastou entre US\$90 milhões e US\$500 milhões anualmente em resposta e recuperação de desastres, e os governos locais gastaram cerca de US\$250 milhões adicionais no mesmo período.

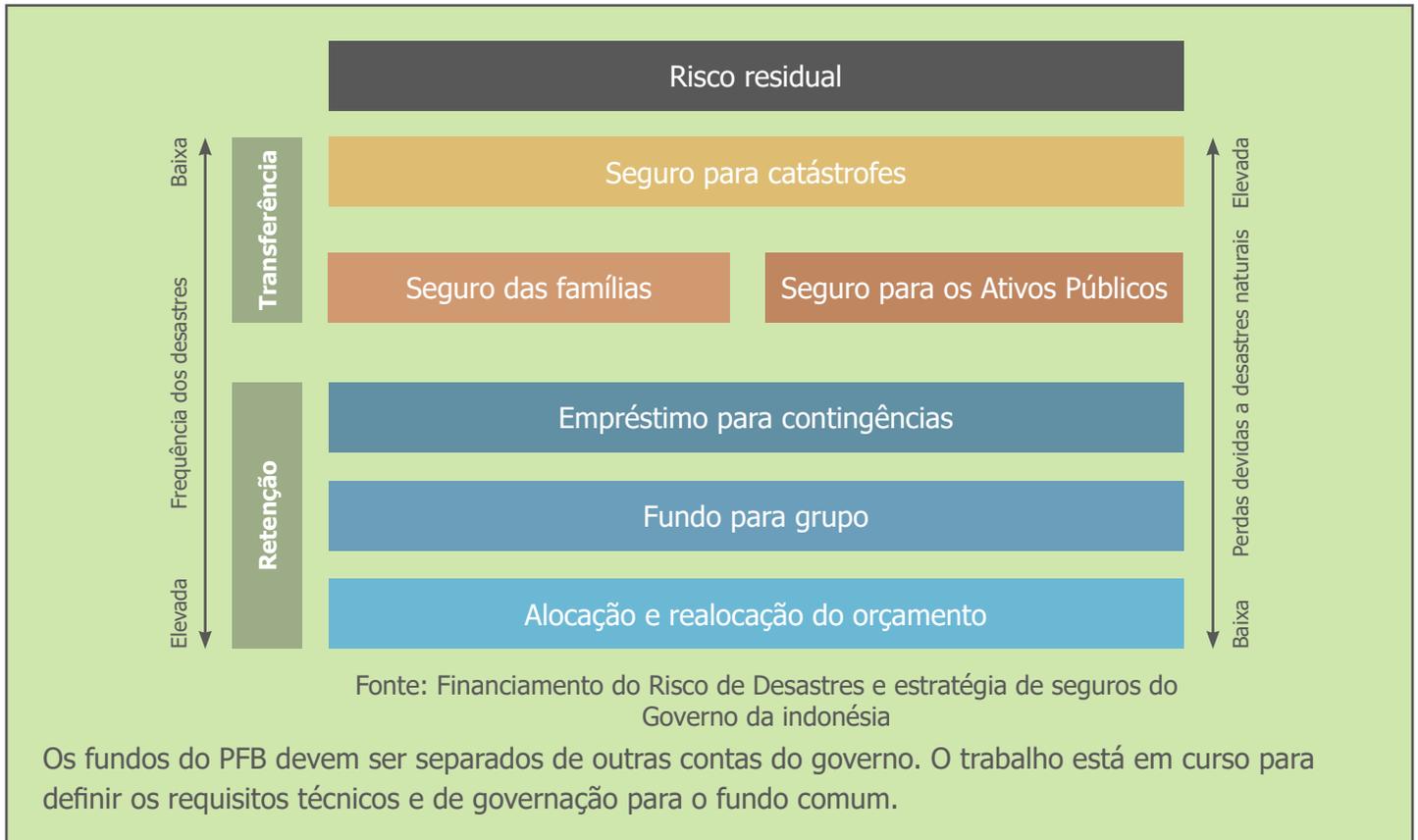
Em outubro de 2018, o Governo da Indonésia emitiu a Estratégia Nacional de Financiamento e Seguros de Risco de Desastres destinada a fortalecer a resiliência fiscal e financeira da Indonésia a desastres naturais e choques de saúde. Um elemento fundamental da estratégia envolveu o estabelecimento de um Fundo de Grupo para Desastres (Fundo do grupo untukBencana, PFB). O PFB é um mecanismo orçamental dedicado destinado a garantir o acesso efetivo a recursos suficientes para uma resposta a desastres, assim como agilizar a execução e a transparência das despesas.



Dimensão e âmbito do fundo: Estratégias de acumulação e despesas

O governo pretende que o PFB se torne o mecanismo central para gerir os seus passivos contingentes relacionados com os desastres, de forma económica. Comprometeu-se assim a fornecer um financiamento orçamental regular ao PFB. Até agora, alocou US\$71,5 milhões para os orçamentos de 2019 e 2020; montantes semelhantes também foram comprometidos nos orçamentos nacionais de 2022 a 2023. Além das contribuições orçamentais diretas, o PFB também permitirá contribuições domésticas adicionais, fundos de parceiros internacionais e/ou pagamentos de seguros. O Banco Mundial aprovou um empréstimo de US\$500 milhões em janeiro de 2021 para apoiar a implementação da estratégia de financiamento e seguro de risco de desastres do país através do estabelecimento e operacionalização do PFB. Os parceiros de desenvolvimento também apoiaram esse esforço ao longo dos anos através de vários programas financiados por fundos fiduciários. O Governo da Indonésia indicou que se espera que o PFB desempenhe um papel dentro do acordo proposto de camadas de risco descrito na figura abaixo.

FIGURA 2 - ESTRUTURA DA CAMADA DE RISCO PROPOSTA PARA O GOVERNO DA INDONÉSIA



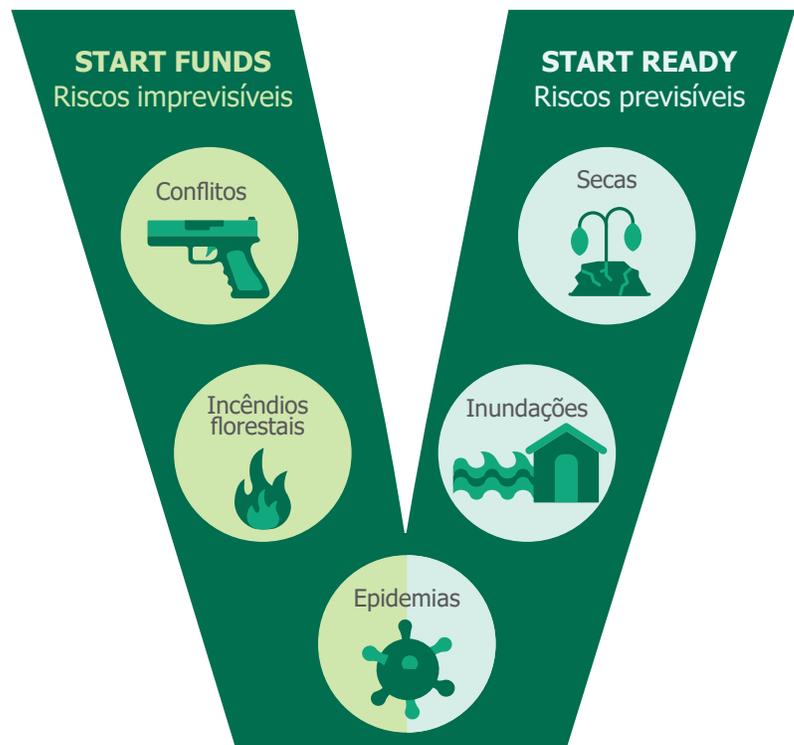
Uma análise mais aprofundada de uma visão não governamental sobre os fundos para contingências: Start Network

O que faz a Start Network?

A Start Network é composta por mais de 50 agências de ajuda em cinco continentes, desde grandes organizações internacionais até ONGs nacionais. O mecanismo de financiamento da Start Network cobre diversos mecanismos inovadores de financiamento de crises, permitindo uma ação humanitária global mais rápida, eficiente e eficaz.

Existem duas parcelas principais para os programas da Start Network:

1. Start Funds. Fornece financiamento de contingência rápido, flexível e agrupado e uma tomada de decisão dinâmica para crises de pequena e média escala. A Start Network criou os Start Funds para fornecer financiamento humanitário rápido para crises em mais de 68 países. Sendo os primeiros fundos detidos coletivamente por ONGs, os Start Funds preencheram uma lacuna crítica no financiamento rápido para crises fora do radar. Até o momento, os Start Funds alcançaram mais de 22 milhões de pessoas, com a maioria dos fundos desembolsados em 72 horas após as ONGs emitirem um alerta de crise. Ao Global Start Fund, do qual a Irlanda foi o primeiro doador em 2014, juntou-se o Start Fund Bangladesh em 2017 e o Start Fund Nepal em 2021.



2. Start Ready. O Start Ready pré-posiciona o financiamento para crises que se repetem regularmente (como enchentes, secas e ondas de calor) e que podem ser modeladas para prever a localização, frequência e impacto nas comunidades vulneráveis. O Start Ready, lançado em 2021, utiliza princípios das finanças globais para fazer com que o financiamento chegue mais longe, através do agrupamento do risco, as ONGs podem ajudar a salvar mais vidas a um custo reduzido. Além disso, o Start Ready promove a localização ao colocar o poder e a tomada de decisões nas mãos de grupos liderados localmente para desenvolver sistemas para ações precoces. O Start Ready baseia-se na experiência da Start Network no desenvolvimento de sistemas liderados localmente que permitem que os agentes humanitários na linha de frente acedam ao financiamento do risco de desastres precocemente e previsível. As ONGs são apoiadas para analisar e quantificar coletivamente os riscos de crise, definir níveis de acionamento para uma ação e concordar com os planos e organizar financiamento antes dos eventos de crise. Estes sistemas, que incluem fundos acionadores específicos de cada país e apólices de seguro, protegem atualmente mais de 450.000 pessoas dos perigos, incluindo uma previsão de seca e ondas de calor em países como o Paquistão e Senegal.

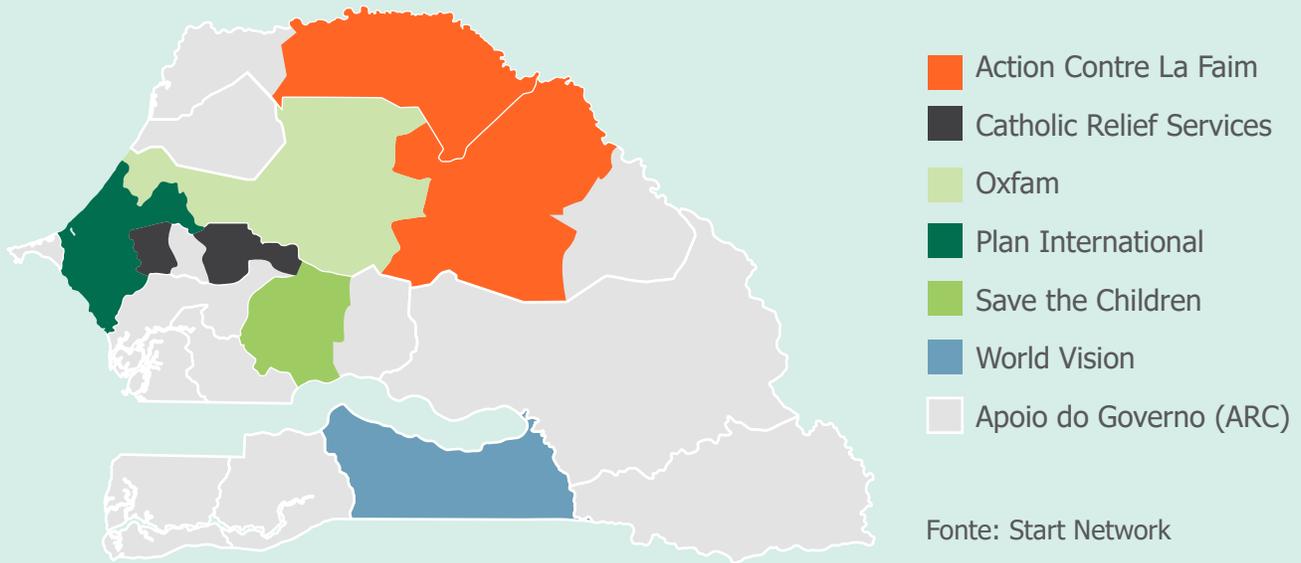
Caso de estudo da Start Ready: Senegal e a iniciativa ARC Replica

Para entender o trabalho da Start Ready no Senegal, é útil fazer uma breve recapitulação da African Risk Capacity (ARC) e do produto de seguro oferecido pela ARC.

A ARC é uma agência da União Africana criada para ajudar os estados membros da União Africana a gerir o risco de desastres naturais. Oferece uma abordagem tripla para a autogestão dos riscos climáticos pelos Estados membros: um sistema de alerta precoce, planeamento para contingências e acesso a financiamento. Como parte do fluxo de financiamento, a ARC Ltd., uma entidade separada, mas relacionada, oferece atualmente um produto paramétrico de seguro contra a seca. Os estados membros podem adquirir uma apólice de seguro para libertar os fundos para uma resposta rápida à seca iminente com base em planos de contingência pré-aprovados.

A iniciativa ARC Replica foi desenvolvida para proporcionar uma oportunidade às partes interessadas não-governamentais, incluindo ONGs e agências da ONU, de beneficiarem do mesmo mecanismo. A ARC Replica apoia, reflete e reforça a abordagem da ARC para a gestão do risco de seca. Os parceiros não governamentais (como a Start Network) são apoiados por doadores que ajudam a pagar os prémios de seguro correspondentes. Se os níveis de pluviosidade e os risco ficarem abaixo de um limite pré-definido, receberão os pagamentos correspondentes ao mesmo tempo que o governo, para que possam lançar medidas oportunas e coordenadas para proteger as comunidades em risco. Utilizando esta estrutura, seis agências agrupadas na Rede Start - Catholic Relief Services, Save the Children, World Vision, Oxfam, Plan International e Action Against Hunger - receberam um pagamento no final de 2019, ao mesmo tempo que o Governo do Senegal, após a compra de uma apólice de seguro da ARC.

FIGURE 3 - MAP OF AGENCIES AND WHICH REGIONS THEY SERVED



Além do programa ARC Replica, um fundo de contingência de US\$ 375.000 foi fornecido pelo Banco Alemão de Desenvolvimento (KfW) como doação para a Start Network. O fundo de contingência foi criado para reduzir eventos de risco de base, em que os pagamentos dos seguros não cobrem as perdas enfrentadas pelo Senegal. O fundo cobre três cenários principais:



Um evento de seca abaixo do ponto de ligação da apólice ARC Replica, (pequenos eventos que não acionariam o pagamento)



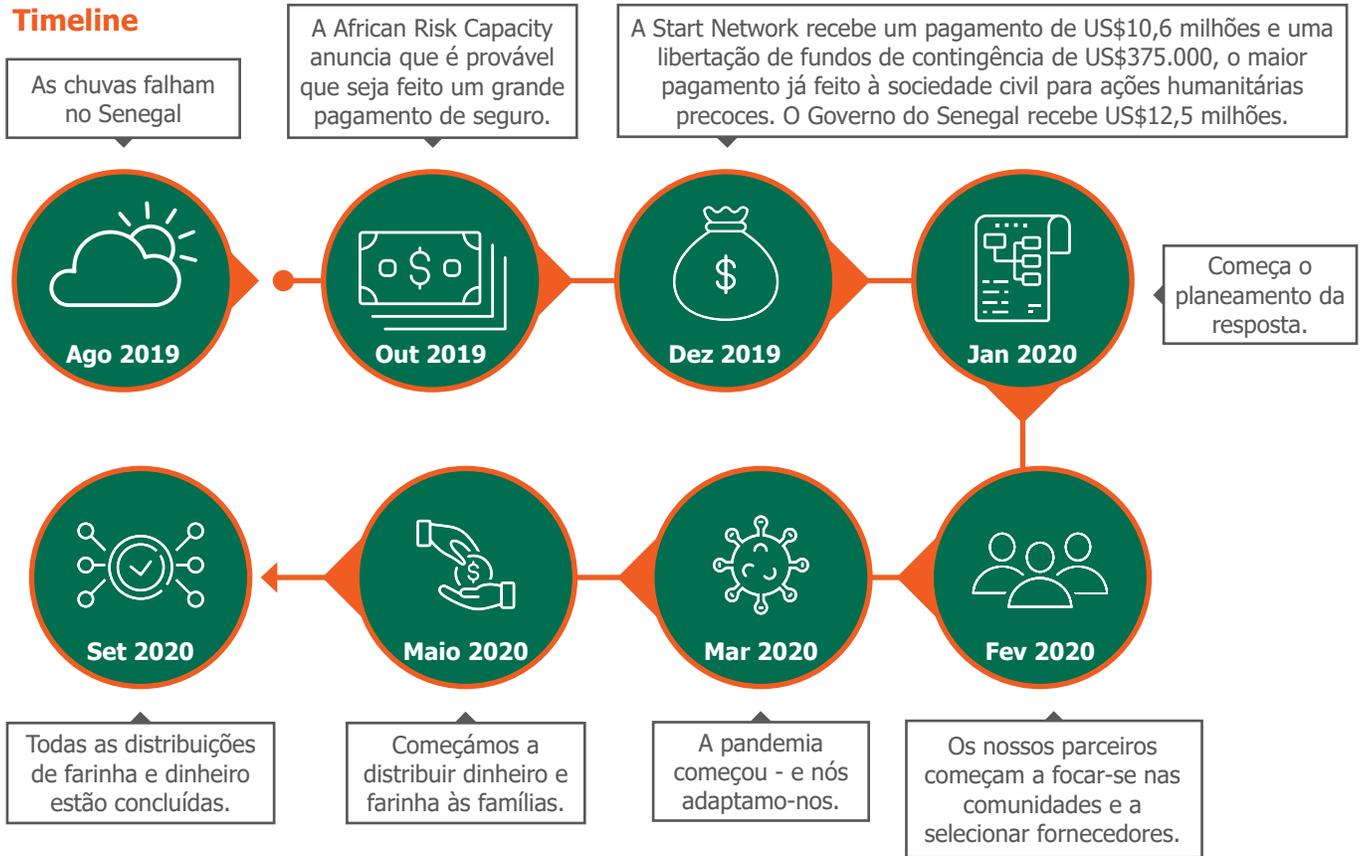
Necessidades que estão abaixo do ponto de ligação em caso de pagamento insuficiente



Eventos de risco básico



Timeline



Em 2019 houve um pagamento da ARC Replica de US\$10,6 milhões, bem como um acionador e um desembolso integral do Fundo de Contingência (US\$375 mil). O Fundo de Contingência apoiou 8.693 pessoas com doações em dinheiro e distribuições de farinha fortificada, quando foi acionado e totalmente desembolsado em 2019.

Embora o Fundo de Contingência tenha sido concebido para tentar minimizar o risco de base, este não é totalmente eliminado. O acionador para libertação do fundo é específico para a seca, por exemplo, se o Senegal sofrer perdas de rendimentos devido a inundações, isso não acionará o Fundo de Contingência. É importante estar ciente dos acionadores e entender onde é que a base e o risco descoberto estão presentes.



Lições e conclusões



Os fundos de reserva podem ser utilizados para financiar diversos custos pós-catástrofe - custos que não podem ser antecipados ou planeados. Ajudam os governos a agir mais cedo, a estarem preparados e a poupar custos (em oposição a confiarem apenas no financiamento ex-post).



Os fundos de reserva, embora importantes, devem ser considerados como parte de uma estratégia mais ampla de gestão do risco.



Os fundos de reserva exigem uma conceção e implementação cuidadosas para evitar que sejam utilizados de forma ineficaz e para garantir que o financiamento chegue aos mais necessitados, rapidamente. As principais áreas a considerar são a estrutura jurídica, a governação, a informação para informar a tomada de decisões, o processo de desembolso e o financiamento e sustentabilidade.



Uma intervenção oportuna é uma melhor intervenção. Tem menores custos para as agências e os governos; é mais eficiente, e, mais importante ainda, evita incalculáveis dificuldades para as pessoas em maior risco e para aqueles que, de outra forma, recorreriam a estratégias de enfrentamento negativas.



Os fundos de reserva podem ser utilizados para minimizar a lacuna do risco não coberto e do risco básico de outros produtos, tais como transferência do risco.



Leituras adicionais

Financial Protection Forum.2021. "The Impact of COVID-19-Related Budget Reallocations." Novembro 2021.

<https://www.financialprotectionforum.org/publication/the-impact-of-covid-19-related-budget-reallocations>

Skalon, Tatiana. 2021. "How Much Did It Cost to Make Budget Cuts for Fighting the COVID-19 Pandemic?" Financial Protection Forum (blog), 10 de novembro de 2021.

<https://www.financialprotectionforum.org/blog/how-much-did-it-cost-to-make-budget-cuts-for-fighting-the-covid-19-pandemic>

Start Network. "Defeating Drought: Crisis Averted in Senegal."

<https://startnetwork.org/news-and-blogs/defeating-drought-crisis-averted-senegal#>

Start Network. 2021. "Parametric Insurance: A New Approach to Humanitarian Financing (ARC Replica)." Vídeo. 24 de fevereiro de 2021

<https://www.youtube.com/watch?v=5AULsiO5yWE&t=3s>

World Bank.2021. "Ficha informativa 3: Gestão de Fundos para Desastres para Resposta e Recuperação."

https://www.financialprotectionforum.org/sites/default/files/SECO%20Factsheet%2003_22July2021.pdf



Folha de Trabalho 8 - Instrumentos de Financiamento do Risco: Mecanismos de Retenção do Risco para a Agricultura

Teste os seus conhecimentos e registe as suas percepções nesta folha de trabalho que pode preencher facilmente!!

Atividade 1: Referindo-se ao conteúdo abordado nesta folha de trabalho, identifique cada uma das seguintes afirmações como verdadeira ou falsa.

| | Afirmações | Verdadeira | Falsa |
|----|--|------------|-------|
| 1. | Os fundos de reserva podem ser utilizados para financiar custos pós-catástrofe que não podem ser antecipados e planeados. | | |
| 2. | Quando ocorre um desastre ou uma crise, os governos raramente recorrem primeiro às finanças públicas nacionais para responder rapidamente a necessidades urgentes. | | |
| 3. | Os instrumentos de retenção do risco ex-post, tais como empréstimos e reafecções orçamentais, implicam um custo de oportunidade substancial. | | |
| 4. | Os fundos de reserva são uma solução tudo-em-um para cobrir todos os custos de qualquer crise ou desastre. | | |
| 5. | Os fundos de reserva são frequentemente utilizados como veículos para cobrir os custos de recuperação e reconstrução após um desastre. | | |
| 6. | Os fundos de reserva só podem ser estabelecidos a nível do governo central. | | |

Atividade 2: É apresentada abaixo uma lista de instrumentos financeiros. Consegue identificar quais os instrumentos que melhor se adaptam aos diferentes tipos de perigos?

| Instrumentos financeiros | Frequência elevada/ Severidade baixa | Frequência baixa/Severidade elevada |
|----------------------------|---|--|
| Títulos de catástrofe | | |
| Seguros para a agricultura | | |
| Fundos de reserva | | |
| Crédito para contingências | | |
| Reservas orçamentais | | |

Atividade 3: É capaz de identificar três vantagens e três condicionalismos que surgem da reserva de fundos para gerir desastres no seu país?

| | Vantagens | Condicionalismos |
|----|-----------|------------------|
| 1. | | |
| 2. | | |
| 3. | | |

Atividade 4: Reflexões

[1] Estas são as coisas mais importantes que aprendi com esta ficha informativa.

[2] Aqui estão duas ideias ou conceitos sobre os quais gostaria de obter mais informações.