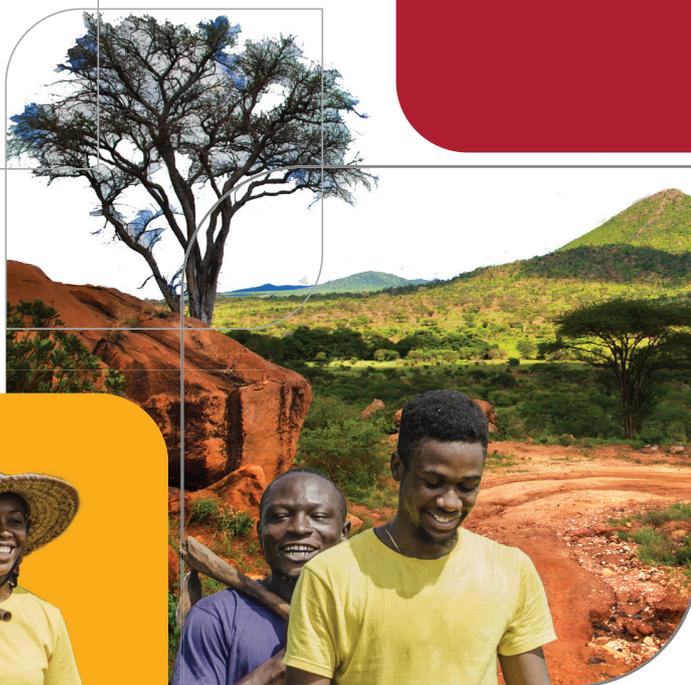


ANGOLA

Protecção financeira contra desastres em Angola – estudo diagnóstico

Janeiro de 2024



Disaster Risk Financing
& Insurance Program



SUPPORTED BY
WORLD BANK GROUP



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



Conteúdo

AGRADECIMENTOS	4
SUMÁRIO EXECUTIVO	5
1. AVALIAÇÕES DE RISCOS CLIMÁTICOS E DOS IMPACTOS DE DESASTRES PASSADOS	10
• Panorama dos impactos dos desastres	11
• Impactos macroeconómicos e fiscais	19
• Volatilidade do preço do petróleo e despesas relacionadas com desastres	19
• Impacto na pobreza	21
• Impactos na resiliência e acesso ao crédito das MPME	24
2. FINANCIAMENTO DA RESPOSTA A DESASTRES: ABORDAGEM ATUAL	26
• Resposta pós-catástrofe: arranjos institucionais e financiamento	26
• Gestão do risco fiscal	29
• Quadros legais e estratégicos para a protecção financeira contra desastres	30
• Instrumentos de protecção financeira contra desastres: portefólio actual	33
3. PANORAMA DOS MERCADOS FINANCEIROS	36
• Mercado dos seguros	36
• Inclusão financeira e protecção financeira	40
• Instrumentos dos mercados de capitais e opções	43
4. ANÁLISE DO DÉFICE DE FINANCIAMENTO E ESTRATÉGIAS DE PROTECÇÃO FINANCEIRA CONTRA DESASTRES	45
• Análise dos custos fiscais	45
• Défices de financiamento e comparação com uma estratégia baseada em camadas de risco	47
• Análise de custos da protecção social responsiva a choques	50



Conteúdo

5. COVID-19: ESTUDO DE CASO	50
• Impacto económico	50
• Impacto orçamental	52
• Financiamento da resposta à COVID-19	52
6. RECOMENDAÇÕES PARA REFORÇAR A RESILIÊNCIA FINANCEIRA EM ANGOLA	54
• Reforçar o quadro político e institucional	54
• Melhorar a gestão das finanças públicas e a tomada de decisões com base em avaliações de risco	54
• Reforçar os instrumentos financeiros existentes e pré-arranjar novos instrumentos	55
• Reforçar a resiliência financeira das famílias vulneráveis e das MPME	56
APÊNDICES	59
Apêndice A O sector das MPME em Angola: Principais desafios e desenvolvimentos recentes	59
Apêndice B O Sector da Proteção Social : Uma visão geral e análise de custo-benefício para escalabilidade	59
Apêndice C Rede de segurança reactiva aos choques: Custos Simulados e Impactos na Pobreza	61
Apêndice D COVID-19: Antecedentes de saúde e resposta geral	64
Apêndice E Análise das disposições institucionais para o financiamento do risco de desastres	71
Referências	74



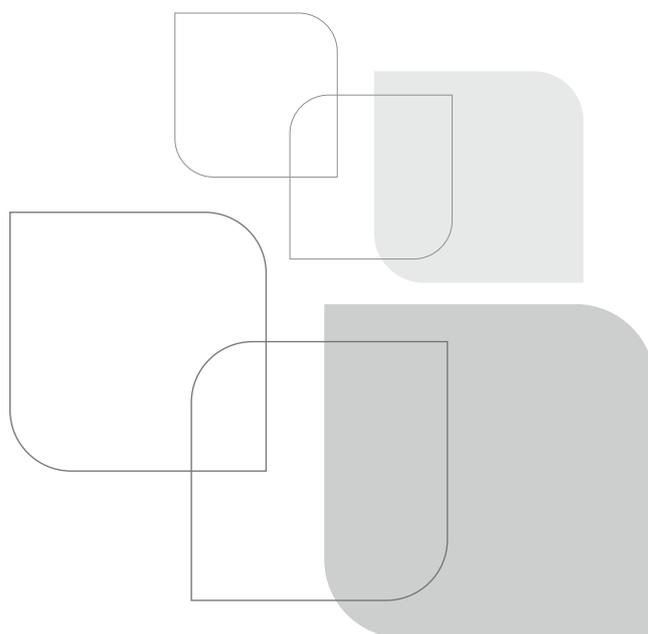
Agradecimentos

Este relatório sobre o Protecção Financeira contra Desastres (PFD) foi preparado por uma equipa do Banco Mundial liderada por Qhelile Ndlovu (especialista do sector financeiro), composta por Delfim Mawete (especialista do sector financeiro), Fernanda Senra de Moura (consultora), Alejandra Campero (consultora), e Victor Cardenas (consultor) com contributos e apoio de Ruben Barreto (especialista sénior do sector financeiro), Mazen Bouri (especialista líder do sector financeiro), e Boban Paul (especialista sénior em protecção social). O relatório foi preparado pela Prática Global de Finanças, Competitividade e Inovação como parte de um compromisso mais amplo entre o Banco Mundial e o governo de Angola para a preparação do Relatório sobre o Clima e o Desenvolvimento do País, que serviu para desenvolver um programa de investimento e reformas para mitigar o impacto dos choques climáticos para alcançar os objectivos de desenvolvimento de Angola no contexto das alterações climáticas. O diagnóstico DRF visa apoiar o governo de Angola a compreender melhor o impacto fiscal das desastres e crises e a planear e implementar opções para reforçar a resiliência financeira do governo, das famílias rurais e das micro, pequenas e médias empresas.

A equipa do Banco Mundial agradece ao Governo de Angola, especialmente ao Ministério das Finanças e à Comissão de Protecção Civil, pelo seu apoio a este estudo. A equipa também agradece às outras instituições públicas que apoiaram na elaboração do estudo, bem como aos vários parceiros de desenvolvimento que forneceram informações úteis.

A equipa também está grata aos seguintes colegas do Banco Mundial que fizeram a revisão do relatório: Barry Maher (especialista sénior do sector financeiro), Oscar Ishizawa (especialista sénior em gestão do risco de desastres) e Cornelius Fleischhaker (economista sénior).

O diagnóstico foi financiado através do Programa de Resiliência Financeira, que é um fundo fiduciário gerido pela equipa de Finanças, Competitividade e Inovação para as Crises e o Risco de Desastres. O seu objetivo é reforçar a capacidade dos decisores políticos para melhorar a resistência financeira das famílias e empresas vulneráveis aos choques climáticos e às desastres naturais e é gentilmente financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional.



Sumário executivo

Angola está altamente exposta a desastres naturais e a mudanças climáticas que ameaçam ecossistemas vitais, sendo as secas e as cheias os perigos mais graves. As secas são menos frequentes, mas tendem a ter um impacto negativo prolongado nas zonas rurais, enquanto as cheias são mais frequentes e localizadas nas zonas urbanas, causando danos directos e perdas económicas. Prevê-se que as mudanças climáticas aumentem a frequência e a severidade dos desastres relacionadas com o clima e que o custo económico dos desastres possa aumentar ainda mais devido ao crescimento da economia e da população.¹

As famílias vulneráveis e as micro, pequenas e médias empresas (MPME) são altamente vulneráveis aos choques climáticos. Na ausência de medidas de proteção, o progresso na redução da pobreza e na prosperidade partilhada podem ser facilmente comprometidos pelos elevados níveis de vulnerabilidade dos agregados familiares aos choques climáticos e outros choques covariáveis, incluindo as condições meteorológicas.² Há também uma necessidade crítica de soluções de proteção financeira para reforçar a resiliência das pequenas e médias empresas devido à sua importância estratégica na criação de emprego.

Os custos da resposta a desastres em Angola são financiados em grande parte pelo governo, uma vez que a assistência emergencial dos parceiros de desenvolvimento cobre apenas uma pequena fração destes e que a cobertura por seguros ainda é muito baixa. Entre 2011 e 2020, a assistência internacional emergencial cobriu apenas 8% do custo total da resposta emergencial, deixando um encargo significativo para o sector público e um potencial défice no apoio às populações e sectores económicos afectados.

A abordagem actual do Governo de Angola para o financiamento da resposta aos desastres consiste em reter os riscos através de mecanismos orçamentais, recorrendo em grande medida a realocações e suplementações orçamentais (créditos extraordinários) definidos ex post, mas também a algumas linhas orçamentais de contingência definidas ex ante. O país dispõe de um orçamento geral de contingência para despesas imprevistas, incluindo as decorrentes de choques climáticos, e alguns sectores financiam intervenções pós-catástrofe com orçamentos contingentes ex ante. O Ministério da Agricultura e Florestas é o mais avançado, com uma linha orçamental de contingência em funcionamento e uma componente contingente de resposta a emergências com valores pré-definidos disponível para a resposta a desastres (figura ES.1). Existe a possibilidade de ampliar a utilização de instrumentos de financiamento pré-arranjados e de transferir parte do risco para o sector privado.

A execução das intervenções pós-desastre é bem coordenada por comissões permanentes de proteção civil que incluem os sectores de proteção civil, de finanças e outros sectores-chave. A nível nacional, o principal órgão executivo é a Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC) e, como membro da CNPC, o Ministério das Finanças mobiliza fundos para a resposta a desastres em coordenação com os sectores afectados. A mesma estrutura é replicada a nível local, e os municípios e as províncias podem pedir apoio a níveis superiores do governo se não conseguirem responder ao evento com os seus próprios recursos.

¹ Em média, 7,5% da população (equivalente a 1,9 milhões de pessoas) é diretamente afetada pela seca todos os anos; se forem consideradas as condições climáticas projectadas e a evolução socioeconómica, estes valores aumentarão para 10% (7,9 milhões de pessoas) entre 2051 e 2100.

² Estima-se que 35 por cento dos agregados familiares em 2019.

³ A nossa análise do efeito dos choques climáticos nos empréstimos às MPME indica que existe uma relação positiva entre o número de pessoas afectadas por catástrofes e a taxa de incumprimento das instituições de microfinanças; a carteira de empréstimos em situação de incumprimento aumenta 4% quando o número de pessoas afectadas por catástrofes duplica (ver secção 1.5).

De um modo geral, se houver financiamento disponível, os desembolsos podem ser ágeis, mas o financiamento público para a resposta a desastres é cada vez mais escasso, sobretudo a nível local. Embora os prazos possam ser encurtados de acordo com a gravidade do acontecimento e os fundos disponíveis possam ser atribuídos numa questão de dias ou mesmo horas, a mobilização de fundos para acontecimentos recorrentes e de menor dimensão tem sido mais difícil, causando potencialmente atrasos na resposta.

A volatilidade no orçamento devido a choques de preço do petróleo limita a capacidade do Governo de Angola de responder aos choques climáticos de uma forma sustentável e em linha com as necessidades de financiamento. Historicamente, as despesas de resposta a desastres em Angola têm sido influenciadas pela disponibilidade de recursos (portanto, indiretamente pelas receitas do petróleo). Os gastos com intervenções pós-desastre diminuíram significativamente após o choque de preço do petróleo de 2015, apesar do número semelhante de eventos e de pessoas afectadas, caindo de 4,7 mil milhões de dólares por ano, em média, entre 2008 e 2014 para 1,1 mil milhões de dólares entre 2015 e 2020.

Apesar de abordagem actual enfatizar a retenção de riscos pelo sector público, o quadro legal para a gestão de riscos fiscais não aborda explicitamente os riscos relacionados com o clima. Várias unidades do Ministério das Finanças (MINFIN) gerem passivos contingentes de vários tipos, mas nenhuma é responsável pelos

Figura ES.1: Instrumentos de protecção financeira contra desastres em Angola



Fonte: Análise do Banco Mundial.

Nota: As reafectações são mais comuns do que as suplementações, mas podem ser concedidas dotações extraordinárias. O orçamento para imprevistos é afetado anualmente a 5 por cento das receitas não petrolíferas.

passivos relacionados com o clima. A unidade de programação macrofiscal do MINFIN, por exemplo, é responsável por monitorizar os riscos para o cumprimento das metas fiscais e para a sustentabilidade da dívida, mas os riscos climáticos não são explicitamente considerados no âmbito de suas análises. É necessário desenvolver um modelo de risco fiscal que capte os riscos relacionados com o clima para informar os processos orçamentais e para incluir os riscos climáticos no âmbito das avaliações anuais de risco fiscal exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste contexto, a diferença entre os fundos disponíveis e o custo médio anual da resposta a desastres é substancial. Uma análise estatística do Banco Mundial estima o custo médio anual da resposta a desastres em 75 milhões de dólares, podendo chegar aos 600 milhões de dólares em um evento com período de retorno de 1 em 50 anos. Dada a atual abordagem de financiamento, o déficit de financiamento para intervenções pós-desastre pode exceder 65 milhões de dólares por ano.

A expansão da carteira de instrumentos de financiamento através de uma abordagem baseada em camadas de risco seria mais eficiente em termos de custos, em média e também para eventos extremos. A análise do Banco Mundial indica que ao combinar fundos de reserva, crédito contingente e seguro soberano, o governo de Angola poderia alcançar economias consideráveis média (US\$34 milhões), em eventos graves com período de retorno de 1 em 10 anos (US\$60 milhões) e também em eventos muito graves com período de retorno de 1 em 50 anos (US\$300 milhões). Além disso, o governo poderia também considerar um seguro para bens públicos e infra-estruturas críticas. Um exercício de modelação financeira mais aprofundado é necessário para determinar a melhor combinação de instrumentos financeiros para o País.

A Agência Angolana de Regulação e Supervisão de Seguros (ARSEG) está a desenvolver um programa de seguros agrícolas voltado a agricultores em situação de vulnerabilidade. O Governo de Angola está a considerar a possibilidade de subsidiar produtos para estimular a procura e incentivar as seguradoras a subscreverem riscos agrícolas. O governo está a apoiar o desenho e o desenvolvimento de produtos e a reforçar a capacidade do mercado de seguros para as operações essenciais de seguros agrícolas e aspectos mais técnicos, como a utilização de dados de sensoriamento remoto, ao mesmo tempo que desenvolve parcerias para investir em infra-estruturas e sistemas de dados.

Existe a oportunidade de melhorar os canais de distribuição e a focalização das intervenções pós-desastre, uma vez que o sistema de proteção social de Angola, ancorado no programa Kwenda, está a ser desenvolvido e tem potencial para prestar assistência pós-desastre. Dado o valor das redes de protecção social (como o Kwenda) como mecanismo de desembolso e a vulnerabilidade dos agregados familiares a choques co-variados que não podem ser geridos através de seguros mútuos, há fortes argumentos a favor de um sistema de proteção social adaptativo. O governo angolano poderia considerar a possibilidade de ligar instrumentos de financiamento pré-arranjados ao sistema de proteção social e utilizar meios de pagamentos digitais para aumentar a eficiência e a agilidade na assistência pós-desastre.

O mercado financeiro representa uma oportunidade para o governo de Angola atingir múltiplos objectivos de desenvolvimento, incluindo a transferência de riscos para fora do orçamento público, a mobilização de capital privado e o aprofundamento da inclusão financeira, particularmente para as mulheres, as populações rurais e as MPMEs. O sector dos seguros é relativamente pequeno, mas está a crescer. Embora o seguro de propriedade com cobertura contra riscos naturais esteja amplamente disponível, apenas um em cada quatro adultos utiliza o seguro para gerir o risco, e a maioria dos bens públicos e infra-estruturas não estão segurados. A utilização de poupanças e de crédito para a gestão do risco é também muito limitada e quase 70% das pessoas financeiramente excluídas não têm dinheiro, documentação ou conhecimentos suficientes para utilizar os serviços financeiros formais. O governo poderia explorar a utilização de contas bancárias simplificadas (Bankita) para impulsionar a adoção e utilização de produtos de gestão de risco, tais como poupanças e seguros. A resiliência do sector das MPME poderia ser melhorada através do reforço da capacidade das instituições financeiras para fornecerem financiamentos mais diversificados e a longo prazo às MPME ligados a mecanismos de gestão de risco existentes, como o fundo de garantia de crédito, aos fundos de contingência ou aos seguros climáticos.

A longo prazo, o mercado de capitais nacional poderia ser uma boa via para o acesso a produtos de transferência de riscos climáticos, mas inicialmente estes poderiam ser acedidos a partir dos mercados internacionais. A curto e médio prazo, o Governo de Angola poderia concentrar-se no fortalecimento do mercado de capitais local, que se encontra numa fase inicial de desenvolvimento e ainda é dominado por títulos públicos, embora existam várias iniciativas para promover seu crescimento, incluindo a privatização de empresas públicas.

O governo reconhece que o reforço da preparação financeira é fundamental para alcançar os seus objectivos de desenvolvimento. Uma abordagem estratégica para a protecção financeira contra desastres poderia também reforçar a preparação para outras crises, como choques económicos devido a pandemias como a COVID-19. Opções para reforçar a resiliência financeira em Angola estão resumidas no quadro ES.1. O governo angolano poderia considerar dar prioridade à protecção do sector agrícola devido à sua importância estratégica para a diversificação económica e à protecção social responsiva aos choques para proteger as populações mais vulneráveis.



Quadro ES.1: Recomendações para reforçar a resiliência financeira em Angola

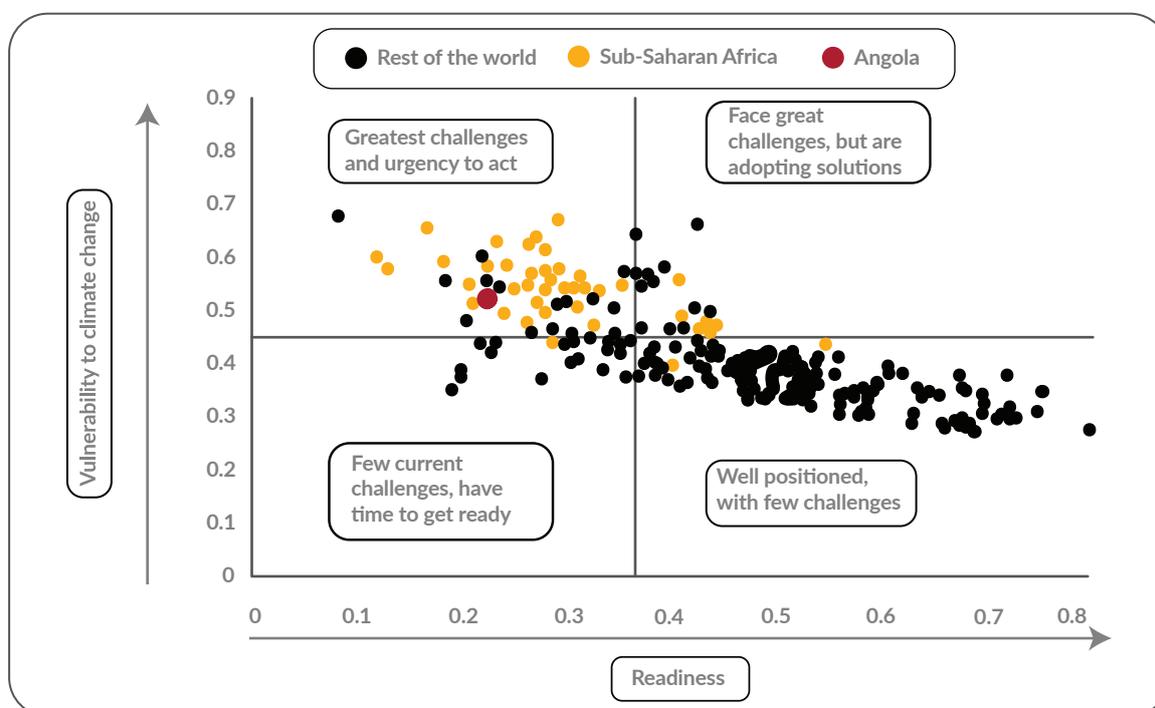
Prazo	Reforçar o quadro político e institucional	Melhorar a gestão das finanças públicas e a tomada de decisões com base em avaliações de risco	Reforçar os instrumentos financeiros existentes e pré-arranjar novos instrumentos	Reforçar a resiliência financeira das famílias vulneráveis e das MPME
Curto prazo	<ul style="list-style-type: none"> Atualizar os quadros estratégicos relevantes para a resposta a desastres (por exemplo, planos de contingência, planos de RRD e Quadro de Recuperação de Secas). Avaliar as práticas e as necessidades de PFD a nível local. 	<ul style="list-style-type: none"> Reforçar a capacidade técnica do Ministério das Finanças em matéria de protecção financeira contra desastres. Avaliar anualmente os passivos contingentes relacionados com o clima e incluí-los nas avaliações de risco fiscal no âmbito da Estratégia Fiscal do País. 	<ul style="list-style-type: none"> Criar um fundo multianual de reservas ou de contingência dedicado a resposta a desastres. 	<ul style="list-style-type: none"> Facilitar a inovação no sector privado para aumentar a inclusão financeira e fechar lacunas nos níveis de protecção. Pré-arranjar fontes de financiamento para componentes responsáveis a choques no programa de protecção social Kwenda.
Médio prazo	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolver e adotar uma estratégia abrangente de protecção financeira contra desastres. Revisitar as leis de protecção civil e considerar sua atualização. 	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolver uma base de dados nacional sobre a ocorrência e o impacto dos desastres naturais. 	<ul style="list-style-type: none"> Garantir uma linha de crédito contingente. Acelerar o desenvolvimento e a aplicação de um programa nacional de seguro agrícola. 	<ul style="list-style-type: none"> Integrar elementos responsáveis a choques nos programas de financiamento das MPME apoiados pelo Governo. Reforçar a capacidade institucional para um sistema de protecção social responsivo a choques.
Longo prazo		<ul style="list-style-type: none"> Desenvolver um sistema de monitoria das despesas públicas para a resposta a desastres. 	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolver um sistema de gestão de bens do Estado e infraestruturas públicas baseado em avaliações de risco para maximizar a utilidade dos activos públicos e reforçar sua resiliência aos choques. 	

Nota: Curto prazo = menos de 24 meses; médio prazo = 24-48 meses; longo prazo = mais de 48 meses. PFD = protecção financeira contra desastres; MSME = micro, pequenas e médias empresas.

1 Avaliações de riscos climáticos e dos impactos de desastres passados

Angola está exposta a múltiplos riscos climáticos (secas, inundações, deslizamentos de terras, incêndios florestais e ravinhas) e epidemias e está classificada como um país de alto risco pela Iniciativa de Adaptação Global de Notre Dame (ND-GAIN),⁴ o Índice de Risco Climático (CRI),⁵ e o Índice de Risco INFORM.⁶ Prevê-se que as mudanças climáticas aumentem a frequência e a gravidade dos desastres relacionadas com o clima através de um aumento contínuo das temperaturas médias e de uma precipitação cada vez mais variável. Até 2040-60, prevê-se que a maior parte do país esteja 1,5-2,5°C mais quente do que a média histórica. As projecções da precipitação são mais incertas, mas indicam alguma redução até ao final do século, com estações chuvosas mais curtas e um futuro mais seco em algumas zonas do sul (Banco Mundial 2022). Angola enfrenta um desafio significativo para melhorar a sua capacidade de resposta aos choques climáticos e ocupa atualmente uma posição baixa, em 160º lugar entre 192 países, no índice ND-GAIN (Figura 1.1).

Figura 1.1: Comparação da prontidão de Angola para responder a choques climáticos com países da África Subariana e do resto do mundo



Fonte: Banco Mundial com base em dados da Iniciativa de Adaptação Global de Notre Dame (ND-GAIN).

⁴ O Índice de Países ND-GAIN resume a vulnerabilidade de um país às alterações climáticas em combinação com a sua prontidão para melhorar a resiliência. Os países são classificados de 1 (menor risco) a 181 (maior risco). Angola ocupa o 160º lugar. A prontidão mede a capacidade de um país para alavancar investimentos e convertê-los em acções de adaptação. O ND-GAIN mede a prontidão global considerando três componentes: prontidão económica, prontidão de governação e prontidão social. <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/>.

⁵ O CRI global indica um nível de exposição e vulnerabilidade a fenómenos meteorológicos extremos. A pontuação do IRC baseia-se nos impactos dos fenómenos meteorológicos extremos nos indicadores socioeconómicos de um país. Os países são classificados de 1 (maior risco) a 182 (menor risco). Angola está classificada em 23º lugar. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021_1_0.pdf.

⁶ O Índice de Risco INFORM é uma ferramenta de avaliação de risco global que utiliza três dimensões: perigo e exposição, vulnerabilidade e falta de capacidade de resposta. Os países são classificados de 1 (risco mais elevado) a 191 (risco mais baixo).

⁷ Projecções de acordo com o modelo CORDEX. O sul de Angola e a região do Cuanza são susceptíveis de registar um aumento significativo de eventos de seca.

Nota: A iniciativa ND-GAIN visa ajudar os sectores público e privado a dar prioridade à adaptação às alterações climáticas, acabando por reduzir os riscos e aumentar o grau de preparação.

1.1 Panorama dos impactos dos desastres

As perdas económicas totais devidas a desastres climáticas ascenderam a pelo menos 3 mil milhões de dólares entre 2005 e 2017.⁸ O custo da resposta foi suportado em grande parte pelo governo e pelos doadores, uma vez que nenhuma das perdas foi objeto de seguro. As inundações são os eventos mais frequentes, enquanto as secas, que representam apenas cerca de 8 por cento do número total de eventos, afectaram mais de 86 por cento da população. De 2001 a 2022, Angola perdeu 17,5 quilos de hectares de cobertura arbórea devido aos incêndios. O ano com maior perda de cobertura arbórea devido a incêndios foi 2015, com 1,5 por cento de toda a cobertura arbórea perdida. As perdas estão concentradas no Moxico, que perdeu 373 hectares de floresta por ano e tem o segundo nível mais elevado de pobreza.⁹ As epidemias têm sido menos frequentes mas mortais. Embora a população afetada por epidemias represente apenas 1,3 por cento do total, mais de 80 por cento das mortes estão ligadas a epidemias. De um modo geral, os dados sobre o impacto das desastres são escassos, pelo que se espera que o impacto cumulativo real das desastres seja superior ao registado (Quadro ES.1).

Tabela 1.1: Perdas históricas acumuladas em Angola por tipo de risco, 1917-2021

	Número de eventos	Número de afectados ^a	Número de mortes	Perdas económicas (US\$ milhões) ^b
Seca	10	9,663,900	58	2,511.7
Inundação	100	1,295,663	835	449.5
Deslizamento de terras	5	23,939	288	78.5
Terramoto	2	7,914	NA	NA
Incêndio florestal	1	NA	4	NA
Epidemia ^c	5	143,799	5,316	NA
Total	123	11,135,215	6,501	3,039.7

Fonte: Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (DRR), DesInventar, <https://www.desinventar.net/DesInventar/profiletab.jsp?countrycode=ago&continue=y>.

Nota: O quadro apresenta os impactos agregados de diferentes desastres. NA = dados não disponíveis;

a. As pessoas afectadas incluem os segurados, desaparecidos, evacuados e reinstalados, para além das pessoas direta e indiretamente afectadas.

b. As perdas económicas são o valor das perdas diretamente causadas por desastres. Estes valores foram obtidos junto da DesInventar em moeda local e convertidos em valores em USD utilizando as taxas de câmbio oficiais dos Indicadores de Desenvolvimento Mundial e ajustados à inflação para valores em USD de 2021. Estes valores são subestimados, uma vez que a informação financeira sobre perdas e danos só estava disponível para eventos que

⁸ Período para o qual as estimativas das perdas económicas estão disponíveis na DesInventar.

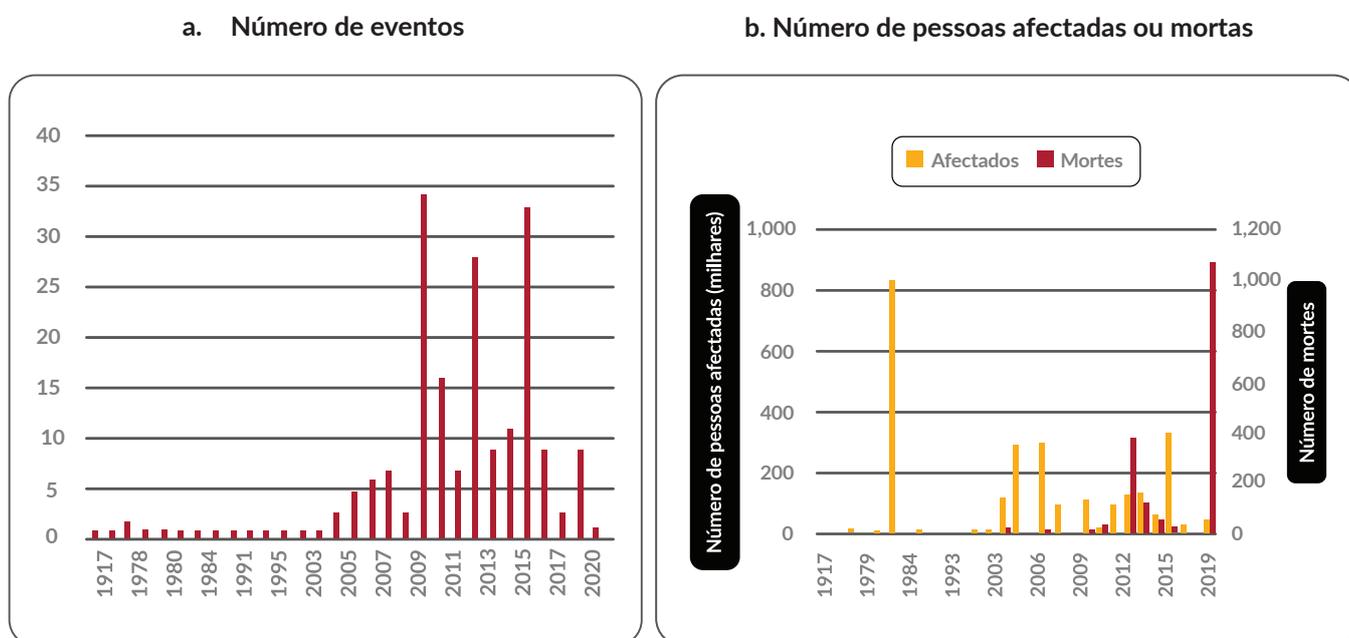
⁹ Global Forest Watch, <https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/AGO/15/?category=fires&map=eyJjYW55C3VuZCI6dHJ1ZX0%3D>.

ocorreram entre 2005 e 2017. Nomeadamente, as informações sobre as mortes devidas à seca são também uma subestimação. As mortes indirectas por desnutrição, doença e deslocação, que são os principais resultados das secas, ocorrem em grande parte após a fase de emergência e são frequentemente mal documentadas. Não estão disponíveis dados sobre inundações recorrentes e localizadas, o que sugere que os impactos cumulativos reais das inundações são significativamente mais elevados do que as estimativas disponíveis.

c. Inclui a cólera e o vírus de Marburgo e exclui o impacto da COVID-19, que é abordado separadamente no capítulo 5.

Angola registou um aumento no número de eventos hidrometeorológicos de grande escala, que provavelmente continuarão a aumentar devido às alterações climáticas. O número de eventos de catástrofe aumentou de 7 em 1995-99 para 25 no período 2000-04 e entre 2005 e 2009. O número de desastres aumentou ainda mais para 71 eventos entre 2010 e 2014 e para 64 eventos entre 2015 e 2019. O número de mortes e de pessoas afectadas devido a desastres também aumentou (Figura 31.2).

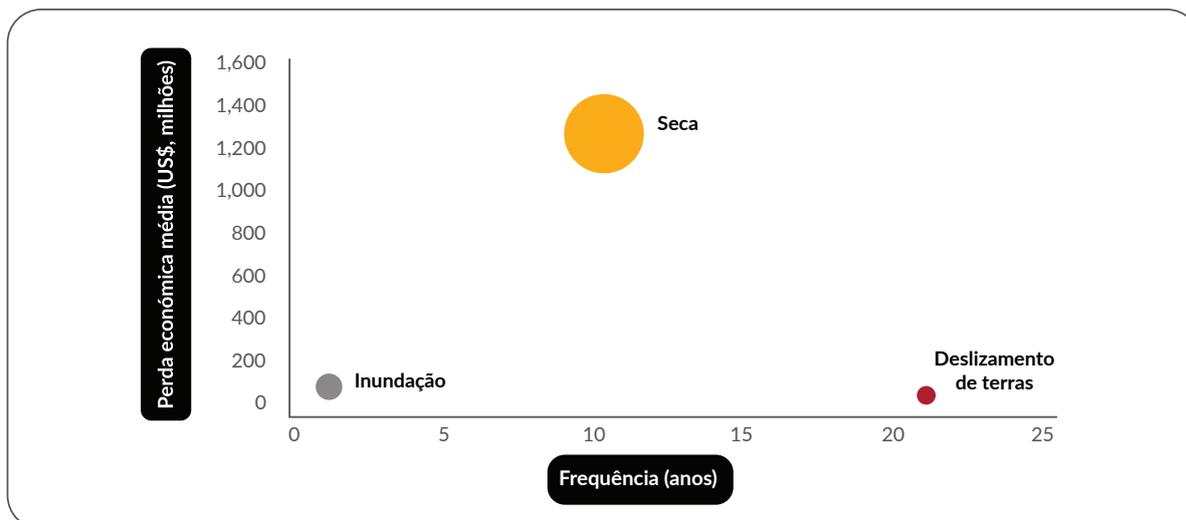
Figura 1.2: Número de desastres e de pessoas afectadas



Fonte: Gabinete das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres, DesInventar, <https://www.desinventar.net/DesInventar/profiletab.jsp?countrycode=ago&continue=y>.

A seca e as cheias são os perigos mais graves em Angola. As secas são de gravidade elevada e frequência média, enquanto as cheias são de gravidade baixa mas de frequência elevada (figura 1.3). No passado, as secas ocorreram em 1 de cada 10 anos, com cada ocorrência a criar perdas económicas de 1,2 mil milhões de dólares em média. No entanto, estes valores ocultam uma grande variabilidade e podem dever-se à escassez de dados que resulta na disponibilidade de dados de perdas apenas para secas graves. As perdas e danos da seca de 2012-16 estão estimados em 2,1 mil milhões de dólares em valores de 2021 (562 milhões de dólares em valores de 2016 e 75 por cento do produto interno bruto [PIB] agrícola). As cheias têm ocorrido quase todos os anos e provocaram perdas económicas de 150 milhões de dólares em média, embora, mais uma vez, o impacto de um evento específico possa ser mais grave. Estima-se que as cheias de 2007 tenham causado danos e perdas no valor de US\$284 milhões em Benguela, Cuanza Sul, Huíla e Cabinda (JBA, 2022).

Figura 1.3: Perfil de risco de desastres de Angola, 1917-2021

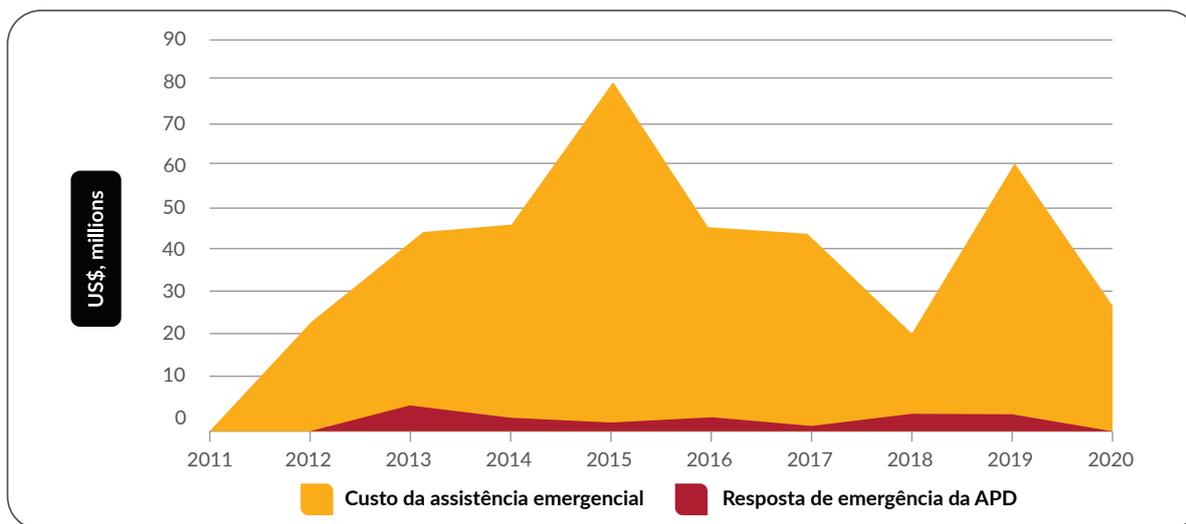


Fonte: Cálculos efectuados pela equipa do Banco Mundial, com base em eventos históricos da base de dados DesInventar do Gabinete das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres, em valores de 2021.

Nota: O tamanho da bolha representa a perda média por evento

Uma parte significativa do custo estimado da assistência a desastres em Angola não é financiada, uma vez que a ajuda pública ao desenvolvimento de emergência cobre apenas uma pequena fração. O financiamento dos doadores cobriu apenas 8 por cento do custo anual estimado da resposta a desastres entre 2011 e 2020 (Figura 1.4). Embora a ajuda pública ao desenvolvimento de emergência tenha aumentado após a seca de 2016-17, de 1,0 milhões de dólares para 4,7 milhões de dólares em 2018, esta cobriu apenas 25 por cento do custo estimado da resposta, que foi calculado utilizando o número de pessoas que necessitam de assistência alimentar de emergência da DesInventar e do Comité de Avaliação da Vulnerabilidade (VAC) para Angola.¹⁰

Figura 1.4: Défice de financiamento humanitário, 2011-20



Fonte: Cálculos efectuados pelo staff do Banco Mundial com base nos dados da Classificação Integrada das Fases de Segurança Alimentar (IPC), <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/> e <https://>

¹⁰ A partir dos dados do Comité de Avaliação da Vulnerabilidade, a população que necessita de assistência de emergência consiste em vidas categorizadas nas fases 3 a 5 da Classificação Integrada das Fases de Segurança Alimentar, ou IPC3+. A estimativa parte do princípio de que o custo médio da assistência por pessoa é de 50 USD. Este pressuposto baseia-se no limiar de pobreza nacional de 1,90 USD por dia e pressupõe um período de assistência de 28 dias.

Secas

A seca é o perigo com os impactos mais graves; afecta diretamente uma média de 1,9 milhões de pessoas (7,5 por cento da população) por ano. ¹¹ A população afetada aumenta quase quatro vezes, para 7,9 milhões, se forem consideradas as condições climáticas projectadas e a evolução socioeconómica. ¹²

Entre 2012 e 2016, as secas nas três províncias mais afectadas no sul do país resultaram em danos e perdas totais de US\$750 milhões e afectaram anualmente 1,2 milhões de pessoas, de acordo com a avaliação das necessidades pós-catástrofe (PDNA) resumida na caixa 1.1. Os danos e perdas totais nos subsectores das agricultura e da pecuária foram responsáveis pela maior parte dos impactos, ascendendo a quase 562 milhões de dólares (1,1 por cento do PIB em 2016).



Caixa 1.1 Impacto da seca de 2012-16 no sector agrícola

O sector agrícola de Angola, que representou 9,8 por cento do PIB do país em 2016, é um dos maiores fornecedores de emprego formal e informal; cerca de 46 por cento da população trabalha no sector. A seca de 2012-16 afectou cerca de 5,4 milhões de pessoas.

De acordo com a avaliação das necessidades pós-desastre (PDNA) para 2012-16, os epicentros das perdas e danos foram em três províncias: Namibe, Cunene e Huíla. O total de danos e perdas nos subsectores agrícola e pecuário ascendeu a cerca de 93 mil milhões de Kz ou 562 milhões de USD (1,1 por cento do PIB, 2016).

¹¹ Entre 7,6 milhões de pessoas que vivem em zonas afectadas pela seca.

¹² De acordo com este cenário, em 2051-2100, prevê-se que cerca de 42,2 milhões de pessoas vivam em zonas afectadas pela seca.

As perdas causadas pela seca no subsector da pecuária em 2012-16 (ver tabela B1.1) representaram cerca de 63 por cento do total (Kz 59 mil milhões, 0,72 por cento do PIB, 2016). Os danos e perdas no subsector da pecuária deveram-se a mortes de animais e a uma menor produção de leite e carne. Em termos de produção de cereais, as perdas estimadas foram de 13,7 mil milhões de Kz (0,17 por cento do PIB, 2016), enquanto para outras culturas, como o feijão, a perda foi de quase 20 mil milhões de Kz (0,24 por cento do PIB, 2016).

B1.1 Danos e perdas na agricultura

	Kz, milhões								
	Namibe		Huila		Cunene		Total		
	Danos	Perdas	Danos	Perdas	Danos	Perdas	Danos	Perdas	Total
Cereais	0.0	0.4	0.0	1.3	0.0	12.0	0.0	13.7	13.7
Outra cultura	0.0	2.7	0.0	13.4	0.0	3.8	0.0	20.0	20.0
Pecuária	8.8	4.4	12.0	5.4	19.7	8.8	40.5	18.6	59.1
Total Kz	8.8	7.5	12.0	20.1	19.7	24.6	40.5	52.3	92.7
Total US\$, milhões	53	45.5	73	122.07	118.7	149.2	244.7	316.9	561.6

Fonte: Comissão Nacional de Protecção Civil de Angola et al. 2016.

B1.2 Efeitos da seca no produto interno bruto

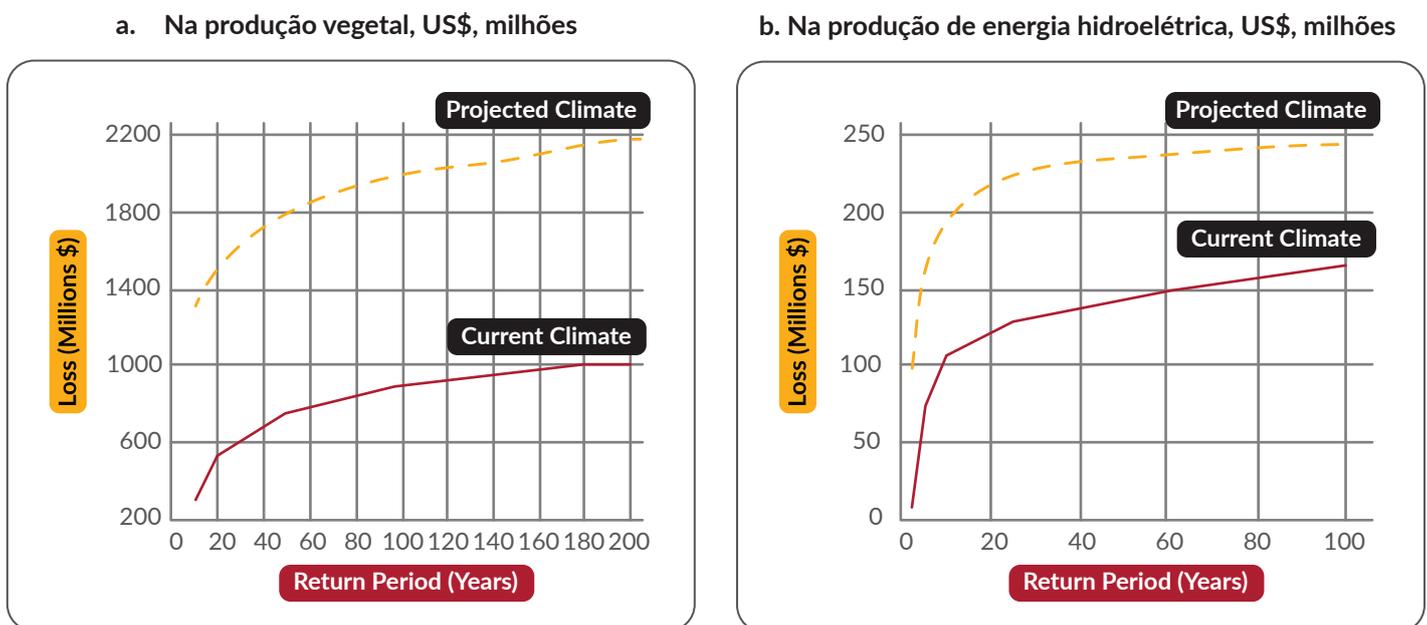
Como indicador do impacto dos danos causados pela seca no crescimento do PIB, a taxa de crescimento do PIB prevista foi revista quando a seca terminou em 2016. A revisão levou a que a taxa de crescimento do PIB atingisse cerca de 0,755 por cento menos do que o inicialmente previsto (tabela B1.2). As perdas foram de cerca de Kz 53,4 mil milhões (0,65 por cento do PIB, 2016) em comparação com as projecções anteriores à seca. A agricultura foi o sector mais afetado.

Sector	2012-16 (Kz, milhões)				
	Perda	Impacto no PIB	PIB previsto	PIB revisto	Varição (%)
Agricultura	70,000	51,459	6,815,644	6,764,185	-0.755
Água e energia	900	482	125,253	124,771	-0.385
Outros sectores	2,500	1,544	55,214,385.42	55,212,842	-0.003
Total US\$, milhões	74,100	53,485	62,155,282	62,101,797	-0.086

Fonte: Comissão Nacional de Protecção Civil de Angola et al. 2016.

Em geral, agricultura e energia hidroelétrica são os sectores mais afectados. A perda económica média resultante do impacto da seca nas culturas está estimada em 100 milhões de dólares por ano (1,7% do PIB médio) e poderá aumentar para 744 milhões de dólares por ano em condições climáticas futuras. Embora não estejam disponíveis estimativas de perdas económicas para o sector pecuário, 48% do efetivo total nacional é atualmente afetado, podendo este valor aumentar para 69%.¹⁴ As perdas na produção de energia hidroelétrica podem aumentar para o triplo, de mais de 30 milhões de dólares para quase 100 milhões de dólares por ano.¹⁵ A futura curva de perdas de energia hidroelétrica tem uma inclinação visivelmente mais acentuada, o que significa que as perdas maiores se tornarão mais frequentes (por exemplo, perdas superiores a 160 milhões são esperadas uma vez em cada 100 anos nas condições climáticas actuais, mas seriam registadas uma vez em cada 5 anos nas condições climáticas projectadas) (figura 1.5).

Figura 1.5: Perdas económicas devido à seca



Fonte: Rudari et al. 2019.

Nota: A perda é a perda máxima provável (PML), que é o valor da maior perda que poderia resultar de uma catástrofe num período de retorno definido, como uma vez em 100 anos. O termo PML é sempre acompanhado do período de retorno associado à perda.

As secas também diminuem gravemente a segurança alimentar e nutricional e têm sido associadas a um aumento da incidência de doenças e das taxas de mortalidade nos últimos anos. A insegurança alimentar aumentou após a seca de 2020-21, a pior dos últimos 30 anos, de acordo com o Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica (INAMET), devido a quebras maciças de colheitas em províncias agrícolas importantes como o Huambo, a Huíla e o Bié. Cerca de 560.000 pessoas nas províncias do sul do Cuando Cubango, Cunene e Huíla necessitaram de assistência humanitária urgente no primeiro trimestre de 2020. Antes disso, nos primeiros meses de 2019, uma grave seca causou uma crise de segurança alimentar e nutricional que afectou 2,3 milhões de pessoas, incluindo meio milhão de crianças com menos de cinco anos. A escassez de água para as culturas e o gado levou a uma má época de colheita em 2018-19 e o custo dos produtos básicos - como a farinha de milho, o feijão e o açúcar - aumentaram 25%. Além disso, a deslocação de pessoas em busca de água e pasto contribuiu para um

¹³ As perdas de produção das culturas foram calculadas como a diferença entre a produção de um ano e o valor 20% mais baixo do clima atual.

¹⁴ Os animais afectados são definidos como animais que vivem em zonas afectadas pela seca.

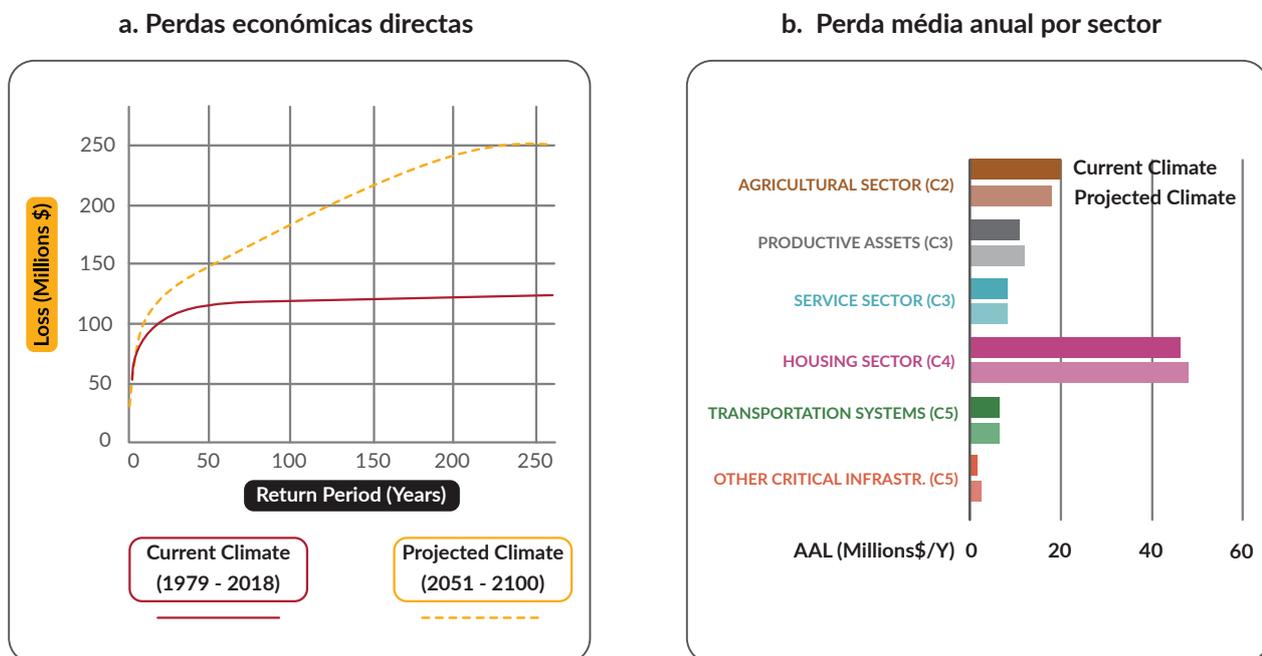
¹⁵ As perdas na produção de energia hidroelétrica são definidas como níveis de produção inferiores às condições médias das albufeiras.

aumento do número de abandonos escolares. Por exemplo, na província do Cunene, propensa à seca, 614 das 887 escolas primárias foram afectadas, o que deixou aproximadamente 150.000 crianças sem acesso à educação - quase 70 por cento do total de alunos da província (Banco Mundial 2019). Do mesmo modo, após a seca de 2011-12, estima-se que 553.000 crianças em 10 províncias ficaram gravemente desnutridas, com 20 por cento a sofrer de desnutrição grave, e com uma taxa de mortalidade de 20 por cento (Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho 2012). Em dezembro de 2013, cerca de 1.000 pessoas foram infectadas e 48 foram confirmadas como mortas num período de duas semanas devido a um surto de cólera na área afetada pela seca (Gjerstad, 2014).

Inundações

As cheias são as desastres mais frequentes em Angola; afectam mais de 25.000 pessoas e resultam em perdas económicas directas de cerca de 94 milhões de dólares (0,08 por cento do PIB) em média, enquanto 0,23 por cento do PIB anual está exposto às cheias todos os anos.¹⁶ As pessoas afectadas estão geograficamente concentradas nas províncias mais urbanizadas - nomeadamente, Luanda, Cabinda e Huambo. Um relatório sobre o risco de inundações em cidades costeiras da África Subsariana classificou Luanda¹⁷ como a 4ª cidade mais exposta ao risco de inundações (Banco Mundial 2021). A habitação e a agricultura são os sectores mais afectados, seguidos do sector produtivo, dos serviços e dos transportes. A distribuição das perdas (Figura 7) mostra que as grandes perdas são susceptíveis de se tornarem mais frequentes (por exemplo, as perdas de 100 milhões de dólares registadas a cada 25 anos, em média, seriam registadas a cada 10 anos). Este fenómeno pode ser atribuído às elevadas taxas de urbanização de Angola e à rápida expansão das zonas costeiras. A maior probabilidade de choques de média frequência que causam grandes perdas num curto espaço de tempo coloca problemas mais graves em termos de resiliência.¹⁸

Figura 1.6: Perdas económicas devido a inundações



¹⁶ O número de pessoas afectadas aumenta mais de quatro vezes, para 115 000, se forem consideradas as condições climáticas projectadas e a evolução socioeconómica. O PIB exposto às inundações é o PIB total produzido nas zonas afectadas pelas inundações.

¹⁷ Luanda é a segunda cidade costeira mais populosa da África subsariana e a segunda em termos de exposição das infra-estruturas às inundações costeiras e pluviais.

¹⁸ Idealmente, os instrumentos de retenção do risco, como os fundos de reserva, são eficazes em termos de custos para acontecimentos de elevada frequência e baixa gravidade, enquanto as soluções de transferência do risco são eficazes em termos de custos para choques de baixa frequência e elevada gravidade.

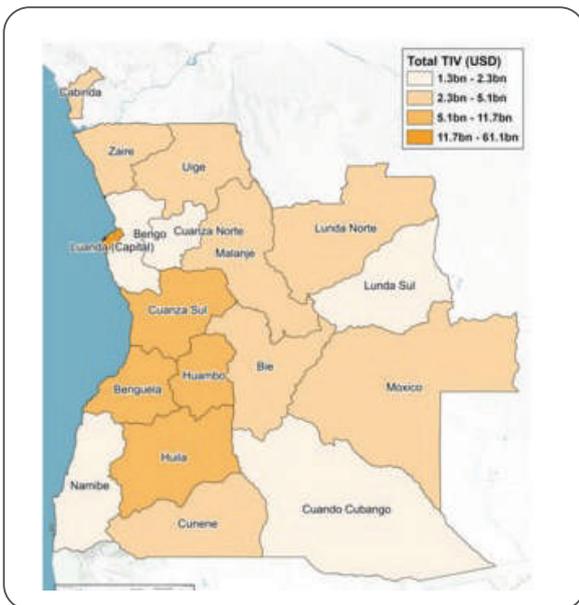
Fontes: CIMA, UNDRR (2019).

Nota: AAL = perda média anual, que reflecte o custo esperado das inundações, em média, por ano. C2 = Perdas agrícolas directas (culturas). C3 = Perdas económicas directas em activos produtivos. Os activos produtivos incluem edifícios industriais e instalações de energia. C4 = Perdas económicas directas para o sector da habitação. C5 = Perdas económicas directas para as infra-estruturas produtivas. Os sistemas de transporte incluem estradas e caminhos-de-ferro e outras infra-estruturas críticas incluem instalações de saúde e educação.

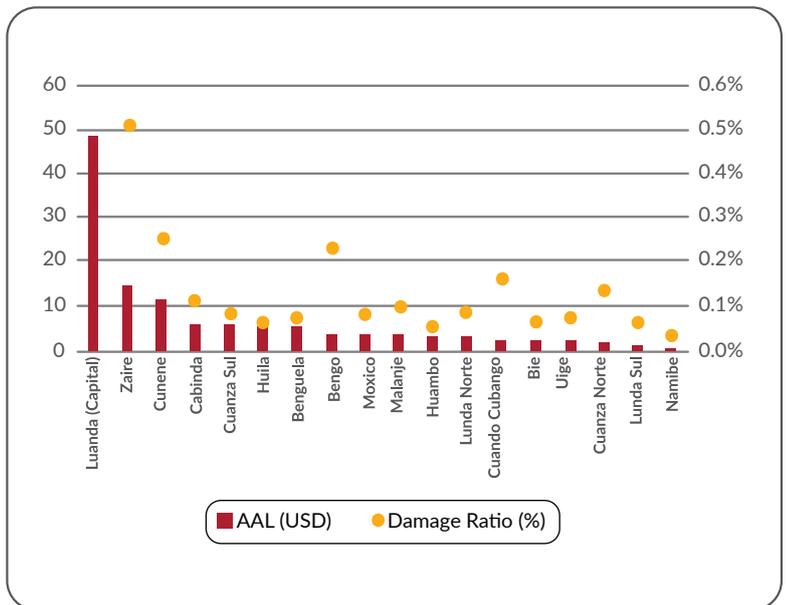
O valor dos edifícios residenciais e comerciais e dos conteúdos expostos às inundações está concentrado nas províncias ocidentais e estimado em 133 mil milhões de dólares, dos quais 81% correspondem a imóveis residenciais. O prejuízo causado pelas inundações está estimado em US\$124,5 milhões, com um rácio de perdas de aproximadamente 0,09 por cento. Luanda regista a maior perda (48,5 milhões de dólares), seguida do Zaire e do Cunene. Entretanto, o Zaire tem o maior rácio de perdas (0,51 por cento), seguido do Cunene e do Bengo (figura 1.7). Em Angola, o risco de cheias fluviais é maior que o risco de cheias pluviais. O Zaire, o Cunene e o Bengo têm rácios de danos elevados porque a maior parte da sua exposição está localizada perto de um rio, enquanto a exposição de Luanda está localizada a uma distância do rio Cuanza principal. Há uma necessidade urgente de soluções de proteção financeira para mitigar o impacto do aumento do risco de cheias para as famílias.

Figura 1.7: Rácio de perdas e danos causados por inundações em propriedades residenciais e comerciais em Angola

a. Valor total seguro contra inundações



b. Rácio médio anual de perdas e danos por inundação, por província



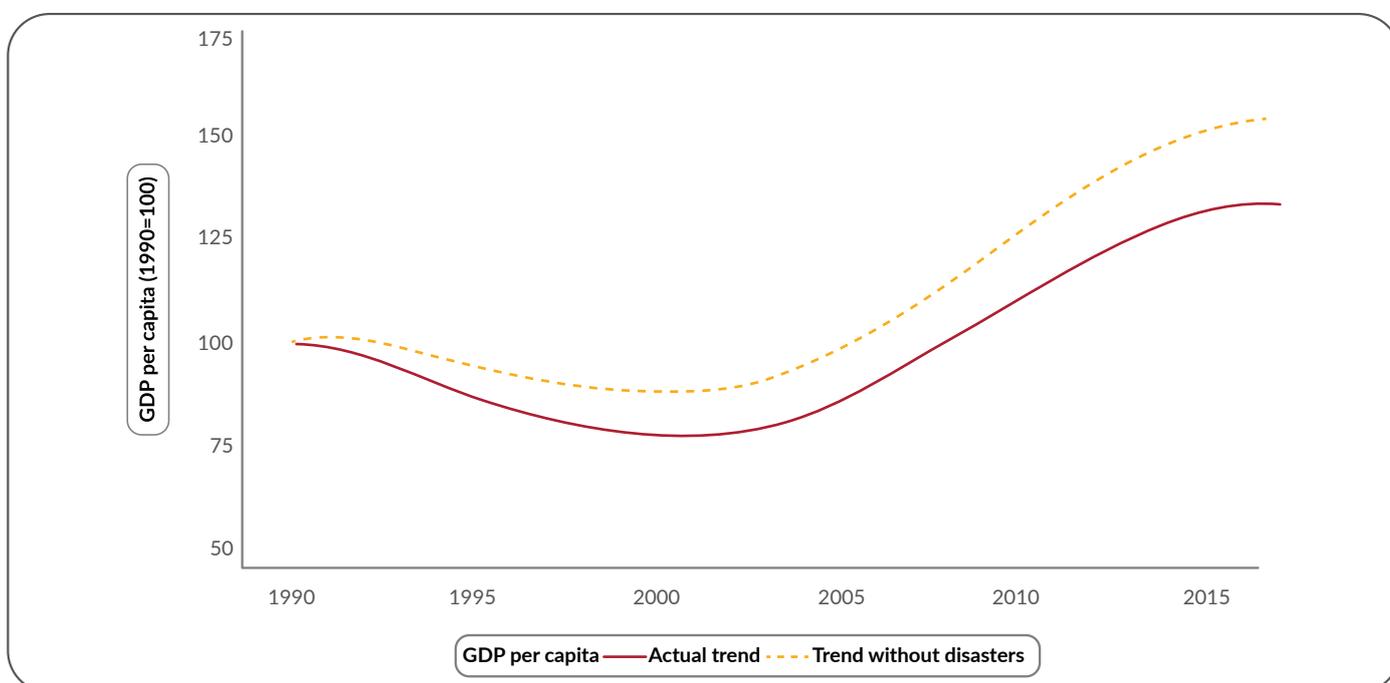
Fonte: JBA Risk Management, 2022.

Nota: O valor total segurado (TIV) representa o valor total segurado ou o valor de substituição dos activos ou da exposição necessária na base de dados a modelizar, em USD. Pode incluir edifícios, conteúdos e valores de interrupção de atividade. AAL é o custo esperado das inundações, em média, por ano. Este valor é calculado calculando a média das perdas em cada ano da simulação, neste caso 10 000 anos.

1.2 Impactos macroeconómicos e fiscais

Os desastres têm impactos negativos e estatisticamente significativos no crescimento a longo prazo, para além de impactos macroeconómicos adversos a curto prazo. Modelos econométricos indicam que, em média, um aumento de uma unidade no indicador do desvio de precipitação está associado a uma diminuição de 0,3 por cento do PIB per capita a longo prazo. A Figura 1.8 simula uma trajetória para o PIB per capita com e sem desastres entre 1990 e 2017. A diferença nas trajetórias é atribuída ao impacto negativo direto de eventos extremos de precipitação e défices prolongados de precipitação no sector agrícola, bem como aos efeitos negativos indirectos na acumulação de capital e na produtividade e disponibilidade da força de trabalho, que são essenciais para estimular o crescimento económico e o desenvolvimento social (Banco Mundial 2019). A curto prazo, o resultado fiscal deteriora-se de cerca de 1,4 por cento do PIB para -0,2 por cento, em média, enquanto o saldo em conta corrente pode diminuir em até 10 por cento do PIB em comparação com o ano anterior ao desastre.

Figura 1.8: Impacto a longo prazo das desastres no PIB per capita em Angola, 1990-2017



Fonte: Banco Mundial 2019.

Nota: A tendência do PIB per capita é calculada como uma média móvel de 10 anos do PIB real per capita (em dólares constantes de 2010).

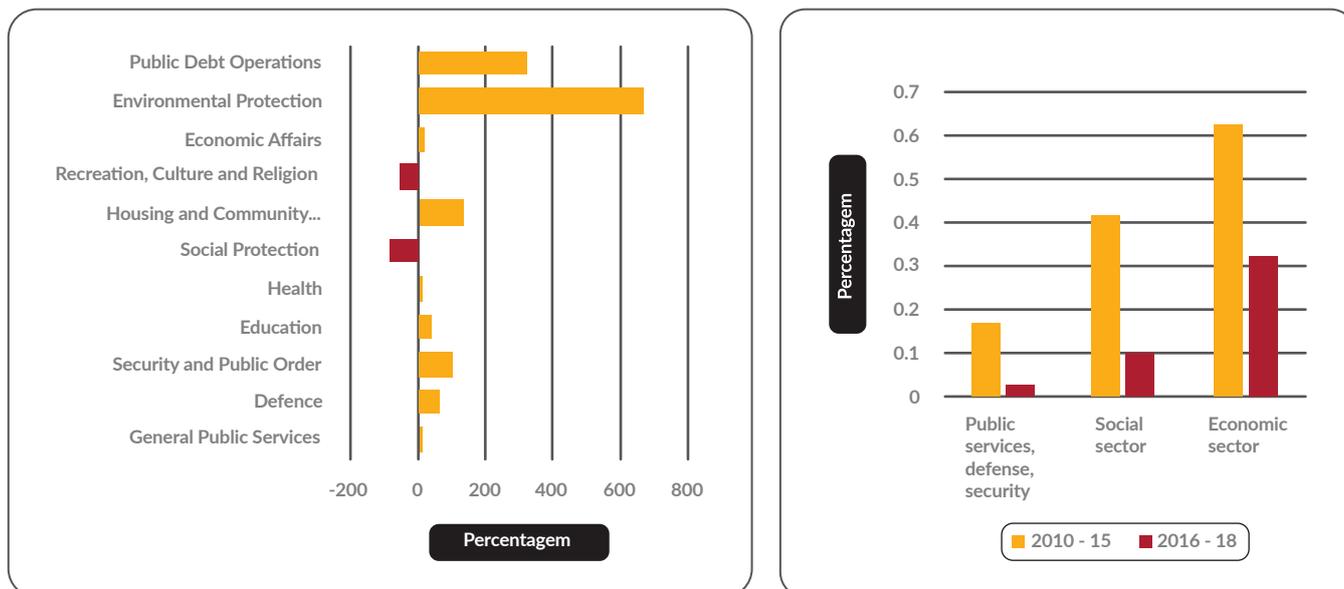
1.3 Volatilidade do preço do petróleo e despesas relacionadas com desastres

Crises e os choques criam uma volatilidade no orçamento significativa, pressionando ainda mais os níveis já baixos das despesas públicas com a gestão de risco de desastres, que representam aproximadamente 0,1% da despesa total. O choque do preço do petróleo de 2015 resultou em elevada volatilidade nos gastos em todos os sectores, sendo o sector social o mais afetado. Entre 2015 e 2018, as despesas relacionadas com a gestão de riscos de desastres (GRD) nos serviços públicos e de defesa diminuíram 12%, em média, em comparação com as de 2010-15. As despesas no sector social e nas actividades económicas diminuíram cerca de 32% durante o mesmo período (figura 1.9), enquanto as despesas de capital relacionadas com a gestão de riscos de desastres (transacções em activos não financeiros) diminuíram 24%, passando de mais de 45% para 21% das despesas totais. É necessário reforçar a resiliência financeira do orçamento, bem como a capacidade de resposta a choques

do sector da proteção social, devido à importância estratégica do sector social para o crescimento económico inclusivo e resiliente às mudanças climáticas em Angola. O governo poderia reforçar ainda mais o planeamento financeiro através de um acompanhamento mais robusto das despesas relacionadas com os desastres para compreender melhor os montantes gastos nas várias fases da resposta às desastres.

Figura 1.9: Tendências orçamentais e despesas relacionadas com a GRD

a. Volatilidade média (YoY), em percentagem das despesas b. Percentagem das despesas relacionadas com a GRD



Fonte: Análise do Banco Mundial baseada em dados consolidados do orçamento da administração central e local, 2008-18.

Nota: GRD = gestão de riscos de desastres; YoY = variação homóloga. Proteção social = -83,1

Desde o choque petrolífero de 2015, o apoio governamental na sequência de desastres naturais diminuiu e o fosso entre as despesas planeadas e as despesas efectivas aumentou negativamente. A partir de 2015, o apoio governamental na sequência de desastres naturais diminuiu significativamente em comparação com os anos anteriores, apesar do número semelhante de eventos e de pessoas afectadas. Entre 2008 e 2014, o Governo de Angola gastou, em média, 4,7 mil milhões de dólares por ano, em comparação com 1,1 mil milhões de dólares entre 2015 e 2020. Além disso, a diferença entre as despesas planeadas e as despesas efectivas aumentou negativamente. Antes de 2015, o governo conseguia mobilizar recursos adicionais para a resposta a desastres (aproximadamente 66 por cento acima do orçamento aprovado), enquanto que ultimamente tem pago menos 24 por cento do que o afetado (figura 1.10). É necessário dissociar a capacidade financeira do país para responder a desastres da volatilidade orçamental causada pelos preços do petróleo e outros choques.

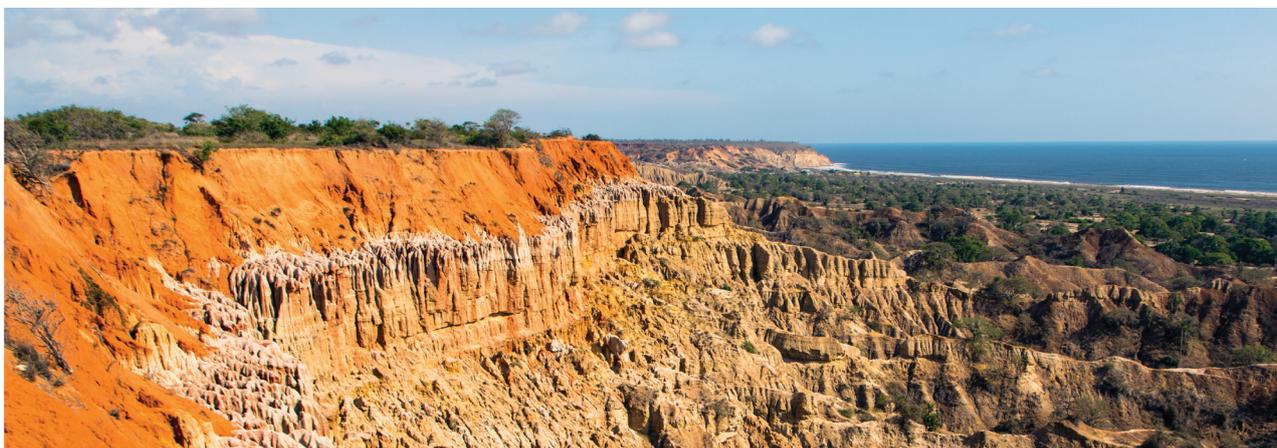
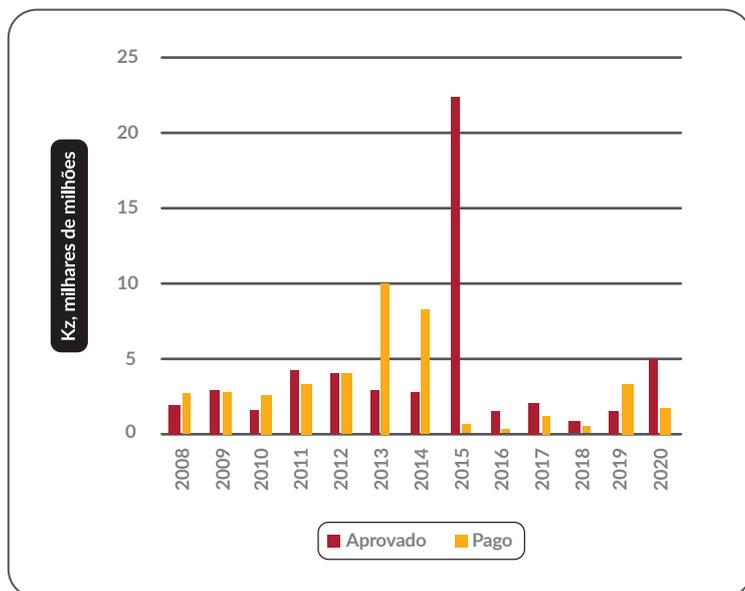
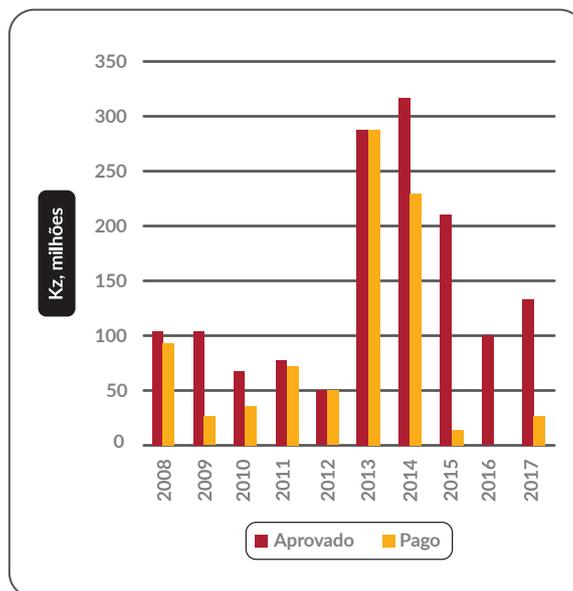


Figura 1.10: Apoio do governo de Angola

a. Na sequência de desastres naturais



b. Prevenção e apoio a situações de catástrofe



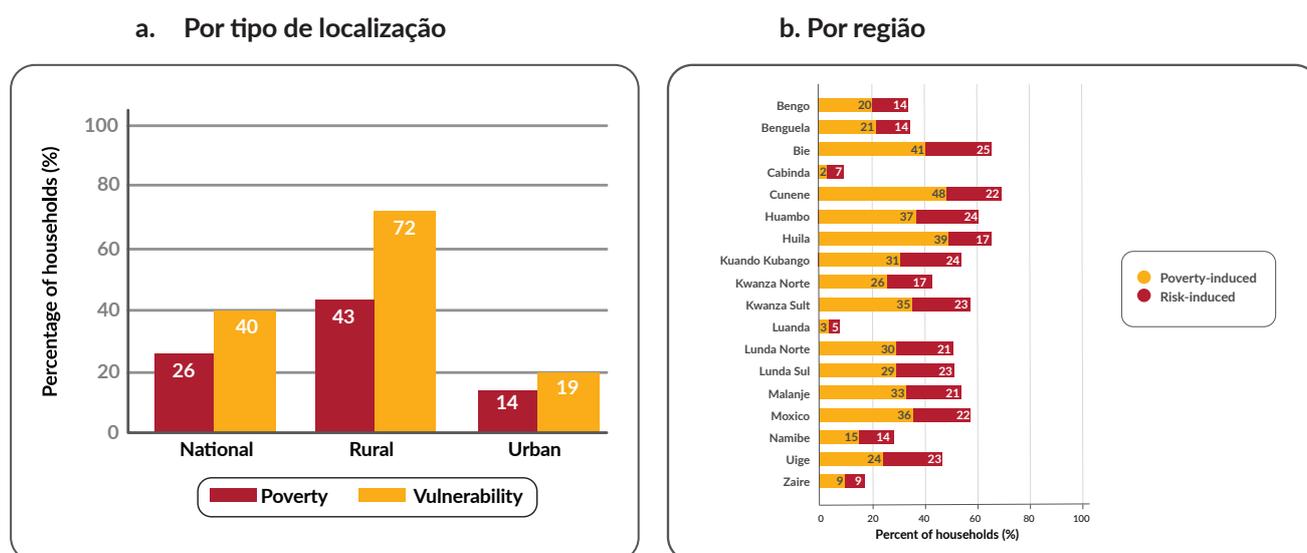
Fonte: Análise do Banco Mundial baseada em dados BOOST.

1.4 Impacto na pobreza

Estima-se que cerca de 40 por cento dos agregados familiares eram vulneráveis à pobreza em Angola em 2019. A prevalência da vulnerabilidade é significativamente mais elevada nas zonas rurais do que nas zonas urbanas. Um número considerável dos agregados familiares rurais (72%) são vulneráveis à pobreza, enquanto apenas 19% dos agregados familiares urbanos são vulneráveis (figura 1.11). A decomposição da vulnerabilidade em duas fontes, a vulnerabilidade devida ao baixo capital humano ou físico (induzida pela pobreza) e a vulnerabilidade atribuída à elevada variabilidade do consumo (induzida pelo risco), revela que a vulnerabilidade à pobreza nas zonas rurais é principalmente induzida pela pobreza (48% versus 24%) enquanto a vulnerabilidade nas zonas urbanas é mais provavelmente induzida pelo risco (figura 1.11).



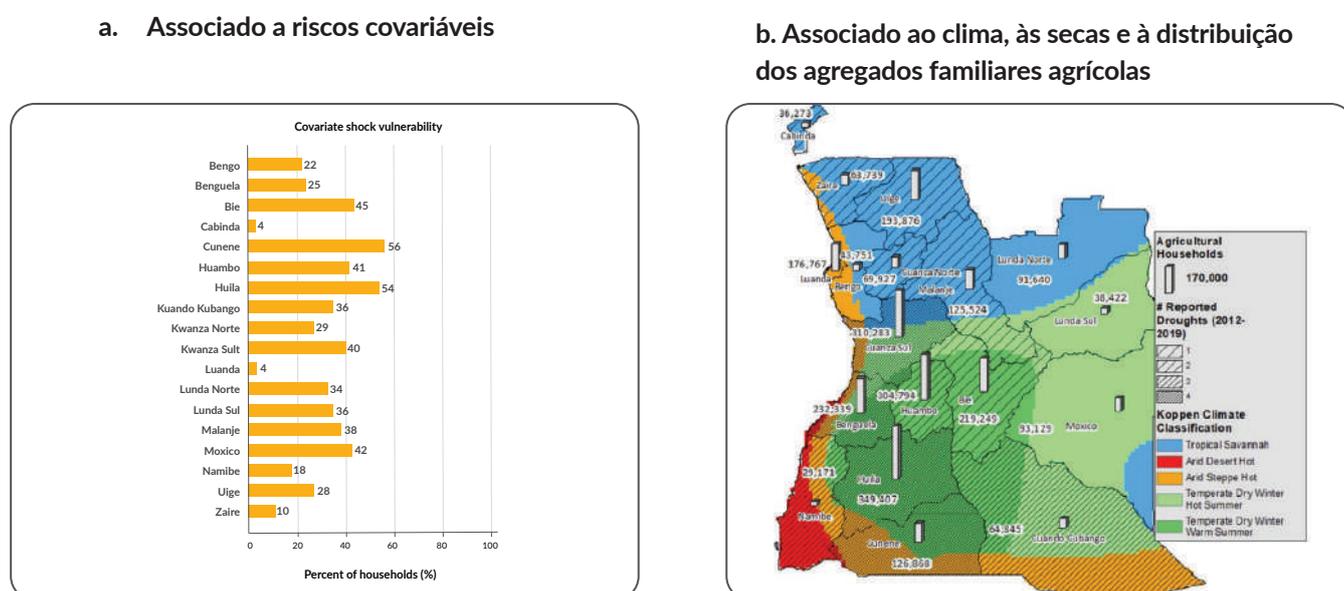
Figura 1.11: Taxas de pobreza e vulnerabilidade em Angola, 2019



Fonte: Inquérito de Despesas Receitas e Emprego em Angola (IDREA) 2018-19 (estimativas da Equipa de Pobreza).

A elevada variabilidade do bem-estar, que se traduz em vulnerabilidade à pobreza, pode resultar de dois grandes tipos de choques: (a) choques idiossincráticos, como uma doença, um acidente ou a perda de emprego, todos eles específicos de um agregado familiar; e (b) choques covariados, como choques relacionados com o clima que são comuns a todos os agregados familiares na mesma comunidade ou área geográfica. Cerca de 35 por cento dos agregados familiares em Angola são vulneráveis à pobreza causada por choques de covariáveis. A Figura 131.12 apresenta a prevalência da vulnerabilidade à pobreza associada a choques de covariáveis, por província. As províncias do Cunene, Huíla, Bié e Moxico registam as taxas mais elevadas de vulnerabilidade à pobreza associada a choques de covariáveis. A alta prevalência de vulnerabilidade nestas províncias implica que os futuros choques relacionados com o clima são susceptíveis de levar a um aumento substancial da incidência e gravidade da pobreza, aumento da insegurança alimentar e um aumento da incidência de desnutrição infantil e todas as consequências negativas que isso implica. Seguem-se as províncias do Cuanza Sul, Huambo e Malanje. As seis províncias, excluindo Malanje, são também as mais afectadas por secas frequentes durante o período 1981-2021.

Figura 1.12: Prevalência da vulnerabilidade à pobreza, Angola, 2019



Fonte: Análise do Banco Mundial com base nos dados do Inquérito de Despesas Receitas e Emprego em Angola (IDREA) 2018-19.

A frequência e a variedade crescente dos choques climáticos que afectam os agregados familiares sugerem que o progresso na redução da pobreza e na prosperidade partilhada podem ser facilmente comprometidos pelos elevados níveis de vulnerabilidade. Embora seja provável que os agregados familiares tenham desenvolvido estratégias de gestão de risco para reduzir as flutuações de rendimento ou suavizar o consumo, é provável que a variação do consumo ao longo do tempo para alguns tipos de agregados familiares (por exemplo, os que vivem da agricultura) seja grande. Num contexto de volatilidade significativa do consumo, o futuro estatuto de pobreza de um agregado familiar ou a sua vulnerabilidade à pobreza, ou o risco de pobreza, torna-se uma prioridade crítica de desenvolvimento. O aumento da incidência de desastres naturais, fenómenos meteorológicos extremos e choques relacionados com as alterações climáticas, os conflitos civis, a criminalidade e a violência e os choques sanitários podem contribuir separadamente e, por vezes, em uníssono, para empurrar os agregados familiares vulneráveis para baixo do limiar de pobreza e os pobres para uma privação mais profunda. Dependendo da capacidade dos agregados familiares para se protegerem através de acordos formais ou informais e da capacidade dos programas de redes de segurança social existentes (quando disponíveis) para alargar a cobertura e proporcionar benefícios aos "novos" pobres em tempos de necessidade, os impactos de tais choques covariados e idiossincráticos na pobreza podem conduzir a efeitos negativos importantes e potencialmente graves e duradouros para o desenvolvimento humano.²⁰

Nas províncias de Angola onde os choques de covariáveis induzidos pelo clima são relativamente mais importantes, o foco deve ser a proteção da comunidade. Os danos causados por choques de covariáveis comuns a todos os agregados familiares de uma comunidade têm menos probabilidades de serem cobertos por seguros através de esquemas informais de partilha de riscos dentro das comunidades ou mesmo por esquemas de seguros mútuos entre comunidades. A prevalência de choques de covariáveis induzidos pelo clima em algumas regiões constitui um forte argumento a favor de um sistema de proteção social adaptável ou escalável baseado em indicadores à escala comunitária ou regional. Por exemplo, indicadores meteorológicos facilmente mensuráveis, como a pluviosidade ou a temperatura, a nível comunitário ou regional, poderiam ser utilizados para desencadear pagamentos em dinheiro, alimentos ou vales a agregados familiares elegíveis, como forma de evitar o esgotamento de activos e proteger o bem-estar.

Os programas ligados à pobreza ganharam maior destaque com a introdução do Kwenda, o maior programa de combate à pobreza em Angola, que representa cerca de 30 por cento da afetação de recursos da rede de segurança social em 2022. Introduzido em 2020 por decreto presidencial, o programa Kwenda visa beneficiar 1,6 milhões de agregados familiares (o número estimado de agregados familiares pobres em Angola) e efetuar transferências que representam 32 por cento do consumo dos agregados familiares nos quintis mais pobres, oferecendo uma boa plataforma para proteger os pobres em tempos normais e prestar assistência adicional quando ocorrem choques relacionados com o clima.²¹

²⁰ A vulnerabilidade à pobreza está relacionada com o conceito de resiliência, mas é, ao mesmo tempo, bastante distinta deste. A resiliência diz respeito à velocidade de recuperação do bem-estar face a choques, especialmente a probabilidade de qualquer resultado adverso de uma estratégia de prevenção de riscos ou de um choque realizado não persistir durante um período alargado. Em termos estatísticos, um agregado familiar não pobre com uma elevada variância condicional do rendimento pode ser simultaneamente vulnerável (a tornar-se pobre) e resiliente. Por exemplo, um agregado familiar não pobre pode ser vulnerável à pobreza causada pela perda de emprego, mas bastante resiliente se as perspectivas de encontrar um emprego subsequente com uma compensação semelhante forem elevadas ou se os programas formais ou informais de redes de segurança puderem fornecer prontamente um apoio adequado (Barrett e Constan 2014).

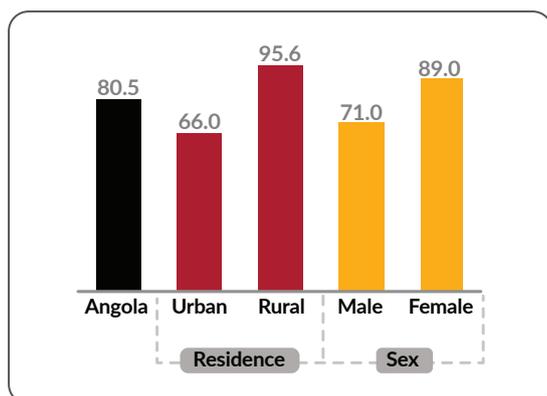
²¹ Os critérios de seleção e a escala do Kwenda implicam que uma grande proporção de agregados familiares que são vulneráveis a choques de covariáveis será inscrita. As estimativas que utilizam dados relativos a 2018-19 (ver apêndice C para mais pormenores), e assumindo uma orientação perfeita do Kwenda, mostram que, do total de 1,51 milhões de agregados familiares vulneráveis à pobreza devido a choques de covariáveis, cerca de 0,97 milhões serão beneficiários do Kwenda quando o programa for totalmente implementado.

O governo de Angola reconhece que as redes de segurança social são uma forma eficaz de reforçar a capacidade das famílias pobres para resistir a choques climáticos e económicos e, em resposta à COVID-19, utilizou alguns dos programas de proteção social existentes e novos para prestar assistência adicional às famílias pobres. Ver apêndice B para uma visão geral do sector da proteção social.²² O Ministério da Ação Social, Família e Promoção da Mulher (MASFAMU) expandiu verticalmente o programa Valor Criança nas províncias do Bié, Moxico e Uíge, aumentando o valor da transferência mensal de Kz 3.000 para Kz 5.000 (aproximadamente US\$6 para US\$10). A expansão vertical do Valor Criança beneficiou 11.473 crianças com menos de cinco anos de idade em 6.325 agregados familiares. Para além disso, o governo provincial de Luanda também implementou um programa de transferências monetárias dinheiro de emergência que fornece, através de pagamentos móveis, uma transferência mensal por criança de Kz 5.000 (aproximadamente US\$10) e tem como objetivo beneficiar 1.000 crianças com menos de cinco anos (Gentilini et al. 2021). Esta experiência é valiosa e pode informar a conceção de programas de proteção social adaptativa.

1.5 Impactos na resiliência e acesso ao crédito das MPME

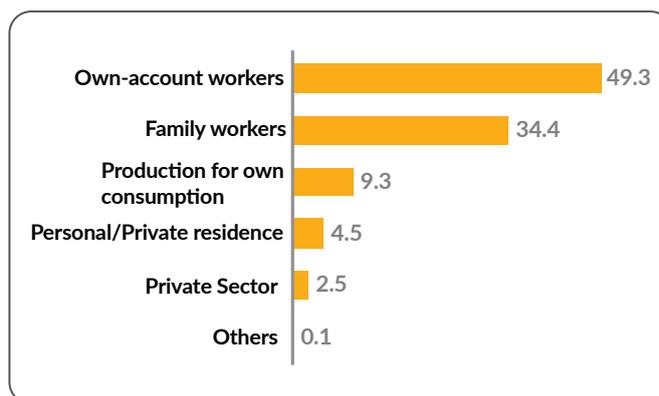
As micro, pequenas e médias empresas (MPME) de Angola estão concentradas na economia informal e são altamente vulneráveis a fenómenos extremos, como desastres e pandemias. O sector informal tornou-se o empregador de último recurso para a maioria da população, com cerca de 80,5 por cento dos angolanos empregados em empregos informais (71,0 são homens e 89,9 por cento são mulheres). Como se pode ver na figura 1.13, a taxa de emprego informal é ainda mais elevada nas zonas rurais (96 por cento) (Instituto Nacional de Estatística [INE] 2022).²³ As microempresas informais são compostas por um ou dois trabalhadores e representam 75 por cento de todas as MPMEs. O emprego era maioritariamente por conta própria (49,3%), trabalhadores familiares (34,4%) e trabalhadores para auto-consumo (9,3%) (INE 2022) (Figura 1.14). As empresas privadas formais desempenham um papel mínimo na criação de emprego: cerca de 41.339 empresas certificadas na base de dados do Instituto Nacional de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (INAPEM) (35.493 Micro, 3.017 pequenas e 2.829 médias)²⁴ empregam cerca de 10 trabalhadores (micro), entre 10 e 100 trabalhadores (pequenas) e entre 100 e 200 trabalhadores²⁵, apenas 4 por cento da população angolana empregada de cerca de 9 milhões (INE, 2022).

Figura 1.13: Taxa de emprego informal por área de residência e sexo



Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas (INE), 2022.

Figura 1.14: Distribuição percentual da população com emprego informal, de acordo com a situação de emprego



Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas (INE), 2022.

²² As despesas de proteção social em Angola diminuíram significativamente durante a última década. Em 2022, apenas cerca de 0,3 por cento do PIB foi dedicado a programas da rede de segurança social; este valor foi três vezes superior à dotação em 2020, mas ainda assim inferior às dotações em anos anteriores (0,6 por cento em 2013) e significativamente abaixo da dotação média para África (1,3 por cento).

²³ Embora o recenseamento das empresas possa subestimar o emprego no sector privado devido a uma cobertura limitada, tanto os dados do inquérito aos agregados familiares como os resultados do recenseamento das empresas apontam para um baixo nível de emprego no sector privado formal.

²⁴ <https://www.inapem.gov.ao/observatorio>

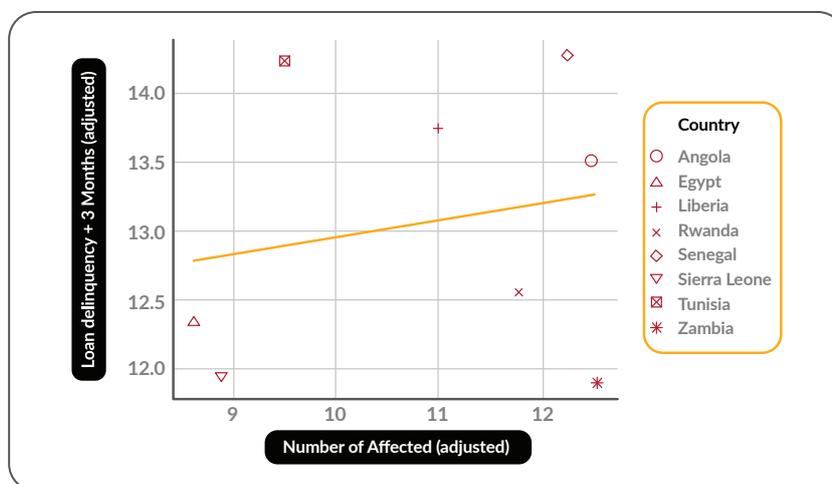
²⁵ OIT (2021), "Angola: Estudo sobre a migração da economia informal para a economia formal", Organização Internacional do Trabalho.

O sector das MPME enfrenta desafios significativos, incluindo baixos níveis de capitalização e acesso restrito ao crédito (Hernandez Uriz et al. 2019). A falta de financiamento continua a ser o principal obstáculo para as MPMEs em todas as fases do ciclo de negócios, mas afecta particularmente a expansão das operações. O acesso ao crédito é dificultado pelo facto de os bancos exigirem garantias e documentação que a maioria dos empresários informais não possui. Para colmatar esta lacuna, as instituições de microfinanciamento (IMF) estão a tornar-se numa fonte relevante de financiamento para as MPME e, de acordo com os intervenientes do sector, centram-se normalmente em nichos de negócio específicos. Ver apêndice A para mais pormenores sobre as MPME.

A análise estatística da relação entre as desastres e o desempenho das carteiras das IMF em termos de incumprimento revela uma relação positiva entre o incumprimento dos empréstimos e o número de pessoas afectadas pelas desastres.²⁶ O desempenho do incumprimento é avaliado ao nível da carteira bruta de empréstimos de um a três meses.²⁷ Na amostra de países analisados, existe uma relação positiva indicada pela linha azul como a tendência média entre eles (figura 1.15). Embora a relação positiva não prove a causa, a avaliação mostra que as instituições financeiras de Angola sofrem taxas de incumprimento mais elevadas por pessoa afetada por desastres do que as de outros países; por exemplo, a Zâmbia é igualmente dependente de recursos.

No caso de Angola, a duplicação do número de pessoas afectadas por desastres aumenta a carteira em situação de incumprimento em cerca de 4% (figura 1.15). No caso de uma catástrofe de grandes proporções, este efeito pode ter um impacto grave na carteira de empréstimos e comprometer a capacidade de empréstimo das IMF e das fontes de financiamento das MPME. A análise mostra que, em caso de desastres de grandes proporções, os detentores de crédito enfrentam dificuldades de financiamento em termos de reembolso e de serviço da dívida, o que se reflecte na tendência de incumprimento da carteira (figura 1.16).

Figura 1.15: Incumprimento de empréstimos versus população afetada por desastres, 1999-2018



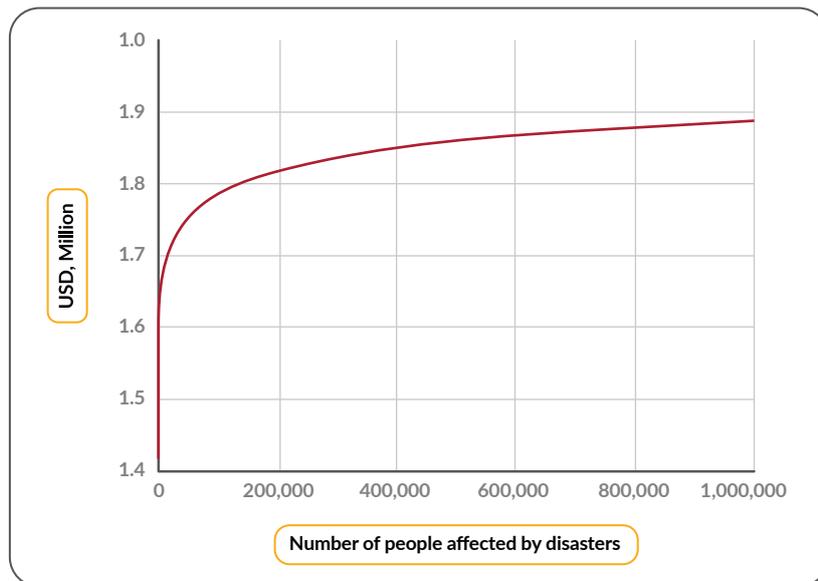
Fonte: Análise do Banco Mundial baseada em dados da EM-DAT (base de dados internacional sobre desastres) e da base de dados MIX Market do Banco Mundial

Nota: A base de dados do Mercado Misto foi desenvolvida pelo Centro de Inclusão Financeira e é gerida pelo Banco Mundial. Esta base de dados tem cobertura mundial, incluindo economias em desenvolvimento. As pessoas afectadas por ano foram retiradas do EM-DAT.

²⁶ Esta análise serve de indicador para medir o efeito dos choques climáticos nos empréstimos às MPME, e os dados fornecidos são indicativos. Será necessária uma análise mais aprofundada para quantificar os impactos primários e secundários dos choques, a fim de informar as intervenções políticas e operacionais destinadas a reforçar a resistência financeira das pequenas e médias empresas (PME). A análise utilizou dados de painel sobre o desempenho em termos de incumprimento da carteira das IMF e sobre a população afetada por catástrofes como indicador da gravidade das catástrofes ocorridas num ano, dada a falta de dados sobre o número de mutuários afectados.

²⁷ O incumprimento refere-se ao estado de atraso no pagamento de uma dívida, considerando as IMF que reportam na base de dados MIX Market por país.

Figura 1.16: Inadimplência em carteira estimada para Angola



Fonte: Análise do Banco Mundial baseada em dados da EM-DAT (base de dados internacional sobre desastres) e da base de dados MIX Market do Banco Mundial.

2 Financiamento da resposta a desastres: abordagem atual

Esta secção apresenta os actuais arranjos institucionais para a resposta a desastres em Angola, os quadros legais e institucionais mais relevantes para o financiamento do risco de desastres (DRF), e os instrumentos em vigor para o financiamento do risco de desastres. A seguinte discussão é baseada numa série de entrevistas com representantes de várias instituições governamentais²⁸ e em leis relevantes e decretos presidenciais.

2.1 Resposta pós-desastre: arranjos institucionais e financiamento

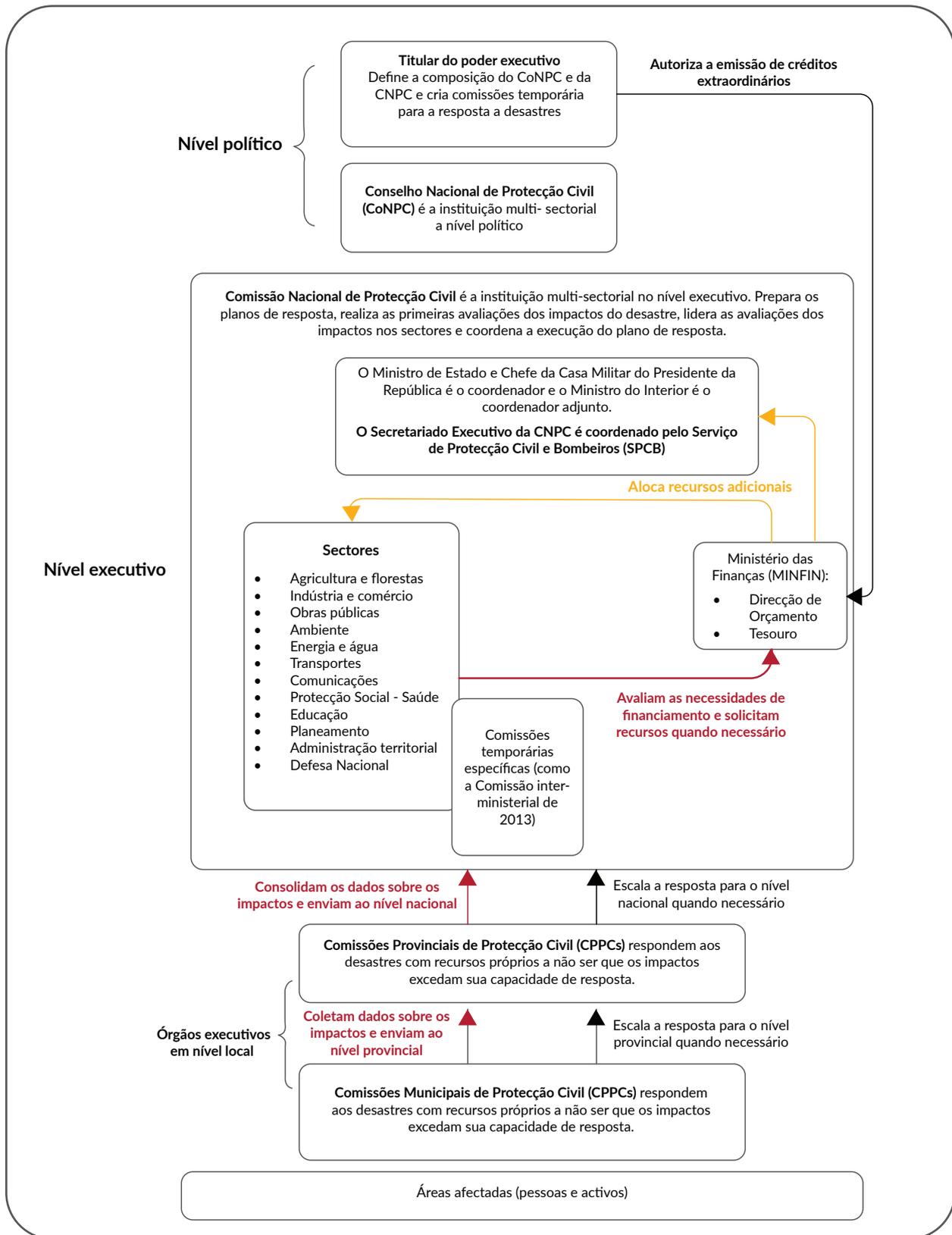
Em Angola, as instituições de proteção civil e de bombeiros dos três níveis de governo (central, provincial e municipal) respondem a desastres, mas as instituições a nível central desempenham um papel fundamental na resposta aos choques mais graves. Os governos municipais e provinciais respondem a eventos menos graves com os seus próprios recursos, mas as desastres inesperadas e de maior dimensão exigem frequentemente o apoio do governo nacional. A Figura 2.1 apresenta uma visão geral dos principais mecanismos institucionais de resposta a desastres.

A Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC) é o principal órgão executivo do Governo para a resposta a desastres a nível nacional (técnico e operacional)²⁹ e é responsável pela elaboração, aprovação e execução dos planos de ação de resposta a desastres. Atualmente, é coordenada pelo Ministro de Estado e Chefe da Casa Militar do Presidente da República e pelo Ministro do Interior. O CNPC tem representantes da maioria dos ministérios sectoriais, que participam na resposta a desastres conforme necessário, e o seu Secretariado Executivo é dirigido pelo Serviço de Proteção Civil e Bombeiros (SPCB) do Ministério do Interior (MININT).

²⁸ A equipa do Banco Mundial realizou entrevistas com: o Ministério do Interior, o Ministério das Finanças (unidades de orçamento, gestão da dívida, macrofiscal, tesouraria e gestão de activos), o Ministério da Saúde e o Ministério da Agricultura e Pescas (MINAGRIP).

²⁹ Leis de Proteção Civil 14/20 e 28/03.

Figura 2.1: Panorama dos arranjos institucionais para a resposta pós-desastre



Fonte: Análise do Banco Mundial baseada nas Leis da Protecção Civil n.º 14/20 e n.º 28/03, no Decreto Presidencial n.º 77/2 e em entrevistas com representantes do Governo.

Notas: CNPC = Comissão Nacional de Protecção Civil; CNPCo = Conselho Nacional de Protecção Civil.

O Ministério das Finanças também faz parte do CNPC e desempenha um papel fundamental na mobilização de fundos para a resposta a desastres, em coordenação com os sectores afectados. Os sectores afectados avaliam as necessidades financeiras pós-catástrofe (caixa 2.1) e, se necessário, solicitam um financiamento adicional ao MINFIN.³⁰ As unidades do tesouro e do orçamento analisam então os pedidos de financiamento e as fontes de financiamento disponíveis. Estas incluem o seguinte: (a) reafectações de outras rubricas orçamentais (dentro do sector ou entre sectores); (b) créditos extraordinários, que podem ser emitidos por decreto presidencial; e (c) fundos do orçamento geral de contingência, uma rubrica orçamental para despesas imprevistas, incluindo as decorrentes de choques climáticos (a secção 2.4 discute os instrumentos orçamentais e financeiros atualmente em uso). O Tesouro é responsável pela identificação das fontes de financiamento mais adequadas e, o que é importante, os seus representantes colaboram proactivamente com as comissões de resposta, fornecendo-lhes informações sobre a disponibilidade de recursos financeiros para as suas propostas. A unidade orçamental, por sua vez, é responsável pela formalização das dotações actualizadas no orçamento.

Em geral, o processo de mobilização de fundos pode ser ágil e os prazos podem ser encurtados de acordo com o evento e a urgência dos pedidos, mas o processo tende a funcionar melhor para eventos mais graves; os fundos podem ficar disponíveis numa questão de dias ou mesmo horas. Por outro lado, quando é necessário financiamento adicional para eventos recorrentes e de menor dimensão, a mobilização dos recursos necessários pode ser mais difícil devido ao espaço orçamental limitado, causando atrasos na resposta.

Caixa 2.1 Avaliações de impacto pós-desastre

Após grandes eventos que exijam uma resposta a nível nacional, a Comissão Nacional de Protecção Civil (CNPC) procede, no prazo de 72 horas após o início do evento, a uma avaliação inicial para estimar as áreas e populações afectadas. Na primeira semana, uma avaliação rápida, mas multisectorial e mais abrangente, é realizada pela CNPC em coordenação com os seus principais parceiros (agências do sistema das Nações Unidas, ONG nacionais e internacionais e sociedade civil), com base na qual os ministérios e outros organismos governamentais preparam os seus planos de ação pós-catástrofe (Plano Nacional de Preparação, Contingência, Resposta e Recuperação para Calamidades e Desastres 2015-2017).

Angola utilizou a metodologia de avaliação das necessidades pós-desastre (PDNA) para grandes eventos no passado, mas para eventos recorrentes e localizados, os impactos do desastre são avaliados com base nas capacidades técnicas das instituições locais e, em geral, há espaço para reforçar a resposta aos desastres a nível local, melhorando e facilitando a gestão e partilha de dados.

Os modelos utilizados nos relatórios dos eventos são flexíveis para acomodar as especificidades de cada evento, mas como não existe uma metodologia comum para a recolha de dados e a avaliação do impacto, as avaliações pós-catástrofe e os pedidos de financiamento apresentados por diferentes instituições estão sujeitos a inconsistências. Os dados produzidos pelos comités locais podem ser apresentados por qualquer meio disponível (como telefone, correio eletrónico ou mensagens de texto) e, em geral, a falta de infra-estruturas tecnológicas é uma preocupação relevante. A falta de recursos técnicos e humanos em algumas províncias e municípios também afecta a disponibilidade e a qualidade dos dados pós-catástrofe. Também há estrangulamentos institucionais: não existem procedimentos pré-estabelecidos para a partilha regular de dados meteorológicos, o que na prática significa que os Comandos Provinciais de Protecção Civil têm de solicitar, conforme necessário, previsões de precipitação ao INAMET. Estas disposições ex post podem causar atrasos na partilha de dados, prejudicando potencialmente a eficácia da preparação e resposta a desastres.

³⁰ Se for criada uma comissão multisectorial para coordenar as intervenções pós-catástrofe e estas exigirem financiamento adicional para vários sectores, normalmente o pedido é centralizado ao nível da comissão. Em alternativa, para eventos mais localizados, os ministérios sectoriais podem apresentar propostas individuais para a resposta no seu sector.

A adoção de uma metodologia comum por todas as unidades governamentais seria positiva, e para este objetivo o governo tem estado a formar o pessoal na metodologia PDNA, com apenas duas províncias ainda por receber formação. Espera-se que este programa continue e poderia ser uma base sólida para o desenvolvimento e adoção de métodos e protocolos de avaliação de impacto de desastres adaptados ao perfil de risco de Angola.

Fonte: Análise do Banco Mundial baseada no Plano Nacional de Preparação para Calamidades e Desastres, Contingência, Resposta e Recuperação e entrevistas com representantes do Governo. Nota: ONG = Organizações Não-Governamentais.

As instituições de proteção civil a nível local também desempenham um papel fundamental na resposta a desastres, especialmente na sequência de eventos recorrentes e de menor dimensão. A estrutura multisectorial da Comissão Nacional de Proteção Civil é replicada a nível provincial pelas Comissões Provinciais de Proteção Civil, que são lideradas pelos governadores das províncias. Do mesmo modo, a resposta a desastres a nível municipal é gerida pelas Comissões Municipais de Proteção Civil. Ambos os níveis são responsáveis pela preparação de planos de emergência e respondem aos choques climáticos com os seus próprios recursos, antes de recorrerem a níveis superiores de governo se os impactos do evento ultrapassarem a capacidade local. Todas as províncias e municípios devem preparar planos de emergência para desastres, que, por sua vez, são aprovados pela Comissão Nacional de Proteção Civil.

As instituições a nível municipal também desempenham um papel importante na recolha e partilha de dados sobre a ocorrência e o impacto das desastres. Os dados sobre o impacto das calamidades são recolhidos a nível local e enviados à Comissão Nacional de Proteção Civil através de relatórios escritos e físicos. O processo é o seguinte: as comissões a nível local (moradores, bairros e/ou comissões municipais) recolhem os dados de desastres e enviam-nos para os centros operacionais do município, que consolidam a informação e a enviam para o Comando Provincial de Proteção Civil e Bombeiros. Por sua vez, são elaborados relatórios específicos para cada evento e enviados para a Comissão Nacional de Proteção Civil.

O financiamento público para a resposta a desastres é cada vez mais limitado, particularmente a nível local. Em Luanda, as afectações anuais para a resposta a desastres são muito limitadas, o que pode causar atrasos na resposta, em contraste com épocas anteriores em que os recursos financeiros para a resposta pós-catástrofe eram abundantes. O processo de aprovação da assistência financeira pós-catástrofe é moroso, e a falta de equipamento e materiais é também um grande desafio. Neste contexto, o apoio suplementar dos níveis superiores do governo tende a ser prestado em géneros e não sob a forma de recursos financeiros.

2.2 Gestão do risco fiscal

Os quadros de gestão do risco fiscal em vigor não abordam explicitamente os riscos relacionados com o clima. Várias unidades do MINFIN gerem passivos contingentes de vários tipos, mas nenhuma é responsável pelos passivos relacionados com o clima. A unidade de programação macrofiscal do MINFIN é responsável pela monitorização dos riscos para os objectivos orçamentais e a sustentabilidade da dívida, mas os riscos climáticos não são explicitamente considerados no âmbito da sua análise de risco orçamental. Preparado pela mesma unidade, o quadro de despesas a médio prazo define as despesas previstas a médio prazo por áreas prioritárias (funções), mas não toma em consideração os riscos fiscais relacionados com o clima nas projecções. De um modo mais geral, vale a pena referir que a publicação anual do quadro orçamental de médio prazo e de uma estratégia orçamental que inclua uma declaração de risco orçamental é exigida pela Lei de Responsabilidade Orçamental de 2020 (37/2020), mas os relatórios correspondentes de 2021 e 2022 só foram publicados no início de 2023.

A capacidade técnica de quantificação dos riscos climáticos e de elaboração de orçamentos de emergência poderia ser reforçada a todos os níveis da administração pública. Os planos de ação de emergência com as necessidades previstas para a proteção civil em cada sector são preparados todos os anos pelo SPCB, mas com ênfase nos aspectos operacionais da resposta a desastres e não na orçamentação de emergência. Estes são os únicos relatos sistemáticos e periódicos dos impactos esperados das desastres a nível nacional, pelo que o reforço da capacidade técnica para a gestão financeira dos passivos contingentes relacionados com as desastres beneficiaria tanto o sector das finanças como o da proteção civil. A nível local, as responsabilidades de mapeamento e quantificação de riscos são atualmente partilhadas entre as instituições de proteção civil e de planeamento urbano. Em Luanda, os sectores da protecção civil e planeamento urbano valorizam a necessidade de melhorar o mapeamento e avaliações de riscos. Especificamente, poderiam ser adoptadas tecnologias de georreferenciação e tais melhorias poderiam ser prosseguidas em coordenação com os esforços em curso para desenvolver planos directores municipais.

2.3 Quadros legais e estratégicos para a protecção financeira contra desastres

Os principais instrumentos legais e estratégicos para a gestão do risco de desastres e o protecção financeira contra desastres em Angola estão a ser revistos e espera-se que sejam actualizados a curto prazo. A resposta a desastres em Angola está alinhada com os princípios do Quadro de Sendai e baseia-se nas leis de protecção civil, juntamente com dois instrumentos estratégicos: (a) o Plano Nacional de Preparação para Calamidades e Desastres, Contingência, Resposta e Recuperação (Plano Nacional de Contingência) e (b) o Plano Estratégico de Prevenção e Redução do Risco de Desastres (Plano Nacional de RRD), ambos originalmente previstos para o período 2015-17. A Lei da Protecção Civil 28/03 foi parcialmente alterada em 2020 no contexto da pandemia de COVID-19 (Lei 14/20), estando a ser considerada uma nova revisão e consolidação de ambas as leis. Paralelamente, os planos nacionais de contingência e de RRC estão a ser actualizados para melhor se alinharem com o Plano Plurianual do Governo do país. Estão também em preparação instrumentos de planeamento estratégico e de contingência específicos do sector e a nível local (ver quadro 2.1 para um resumo). As disposições de protecção financeira contra desastres em cada um destes instrumentos-chave são discutidas em pormenor no Apêndice E.

As revisões de 2020 à Lei da Protecção Civil 28/03, o principal quadro jurídico para a gestão do risco de desastres em Angola, incluíram disposições específicas sobre a gestão financeira de desastres. O artigo 11.º determina que o Presidente declara o estado de catástrofe ou calamidade pública e decide sobre a afetação extraordinária de recursos financeiros com o objetivo de restabelecer a normalidade. O artigo menciona explicitamente os créditos adicionais extraordinários como uma opção disponível. No entanto, como algumas alterações organizacionais introduzidas pela Lei 14/20 centralizaram a tomada de decisões e resultaram num aumento da burocracia, estão a ser discutidos novos ajustes.

O último Plano Nacional de Preparação, Contingência, Resposta e Recuperação de Calamidades e Desastres (2015-17) recomenda a criação de um plano de protecção financeira, com o objetivo de identificar os instrumentos de protecção financeira mais adequados às necessidades e prioridades do país e de desenvolver uma estratégia de preparação e resposta financeira. Determina que a gestão financeira da resposta e recuperação de desastres seja liderada pela CNPC e implementada pelo SPCB, pelo Ministério do Interior e pelo Ministério das Finanças. Define também as responsabilidades e os prazos para as avaliações do impacto pós-catástrofe, mas não especifica as metodologias a utilizar de forma coerente por todos os níveis e sectores governamentais. O Plano Nacional de Contingência está a ser revisto com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, e espera-se que esta atualização aborde melhor o papel das instituições a nível provincial na resposta a desastres, incluindo disposições relacionadas com a orçamentação de contingência.

Do mesmo modo, o Plano Estratégico para a Prevenção e Redução do Risco de Desastres (2015-17) recomenda o desenvolvimento de uma estratégia de proteção financeira - incluindo instrumentos de retenção e transferência de riscos para reduzir a vulnerabilidade fiscal do país e criar resiliência. Para o efeito, o Plano Nacional de RRD recomenda a adoção de instrumentos de proteção financeira, a criação de um Fundo Nacional de Solidariedade e Assistência, seguros e resseguros e a redução do risco nos processos de investimento público. Inclui também actividades para melhorar a compreensão e a quantificação dos riscos climáticos. Prevê, nomeadamente, um programa de investigação sobre a cartografia dos riscos e o desenvolvimento de um sistema integrado de gestão dos dados relativos aos riscos de desastres. O Plano de Redução do Risco de Desastres também está a ser revisto.

Instrumentos de planeamento estratégico para intervenções pós-catástrofe a nível sectorial e local estão também a ser desenvolvidos, mas requerem ainda a criação de capacidades técnicas, humanas e institucionais. Planos de contingência para secas para empresas públicas de água e saneamento a nível provincial serão desenvolvidos no âmbito do projeto Resiliência Climática e Segurança da Água em Angola (RECLIMA), que é liderado pelo Ministério de Energia e Águas e financiado pelo Banco Mundial e pela Agence Française de Développement. Poderão também ser desenvolvidos planos de contingência para secas simplificados nos principais municípios-piloto, dependendo da capacidade local. Embora este projeto ilustre os esforços em curso para melhorar a resiliência às secas, o Quadro de Recuperação da Seca (QRS), que é um importante instrumento de DRM a nível nacional, continua a aguardar aprovação. A sua implementação foi atrasada por transições no governo, mas a melhoria da base institucional e estratégica para a gestão da seca continua entre as prioridades e existe a oportunidade de se rever e aprovar o QRS à luz de outras reformas em curso.

Tabela 2.1. Situação atual dos instrumentos legais e estratégicos relacionados com a gestão do risco de desastres e a protecção financeira contra desastres em Angola

Instrumento	Período	Escopo	Relevância para a PFD	Estado
Lei de Base da Proteção Civil (n.º 28/03)	2003-presente	Principal quadro jurídico para a proteção civil e a gestão de riscos de desastres.	<ul style="list-style-type: none"> Define o sistema de proteção civil (instituições e responsabilidades) Determina a preparação de planos de emergência a todos os níveis da administração pública. 	Estão a ser consideradas novas revisões e a consolidação com a Lei n.º 14/20.
Adaptação da Lei de Bases da Proteção Civil (Lei n.º 14/20)	2020-presente	Actualiza a Lei de Bases da Proteção Civil (n.º 28/03) no contexto da pandemia da COVID-19.	<ul style="list-style-type: none"> Estabelece que, em caso de Estado de Catástrofe ou de Calamidade Pública, as medidas tomadas para restabelecer a normalidade podem ser financiadas com créditos extraordinários, por decisão do Presidente. 	Estão a ser consideradas novas revisões e a consolidação com a Lei n.º 28/03.

Instrumento	Período	Escopo	Relevância para a PFD	Estado
			<ul style="list-style-type: none"> ● Determina também que sejam elaborados planos de emergência e de contingência a todos os níveis de governo (municipal, provincial e nacional) 	
Plano Nacional de Preparação, Contingência, Resposta e Recuperação de Calamidades e Desastres	2015-17	Preparação, resposta e recuperação em caso de desastres.	<ul style="list-style-type: none"> ● Define as responsabilidades em matéria de gestão financeira da resposta a desastres e da recuperação. ● Recomenda a elaboração de um plano de proteção financeira para identificar os instrumentos de proteção financeira e desenvolver uma estratégia de preparação e resposta financeira. ● Espera-se que a próxima atualização aborde o papel das províncias e a orçamentação contingente. 	Em fase de revisão.
Plano Estratégico de Prevenção e Redução de Riscos de Desastres	2015-17	Redução do risco de desastres.	<p>Recomenda:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Desenvolvimento de uma estratégia de proteção financeira, incluindo instrumentos de retenção e transferência de riscos. ● Criação de um Fundo Nacional de Solidariedade e Assistência. 	Em fase de revisão.

Instrumento	Período	Escopo	Relevância para a PFD	Estado
			<ul style="list-style-type: none"> Actividades para melhorar a compreensão e a quantificação dos riscos climáticos. 	
Quadro de recuperação da seca	Aprovação pendente.	Recuperação da seca	A sua relevância para a PFD e a sua relação com uma estratégia PFD devem ser consideradas quando o quadro for revisto e aprovado.	Aprovação pendente. Poderá ser considerada uma atualização.
Planos de preparação para a seca a nível local	O início das actividades está previsto para setembro de 2023.	Planeamento de emergência para as empresas provinciais de abastecimento de água e para os principais municípios-piloto (se a capacidade local o permitir).	A relevância da PFD e a sua relação com uma estratégia PFD devem ser consideradas desde a fase inicial.	Na fase de planeamento.
Despacho Presidencial n. 77/23	abril de 2023 - presente	Actualiza a composição da Comissão Nacional de Protecção Civil (CNPC)	A composição da CNPC e a possibilidade de futuras actualizações devem ser consideradas no desenvolvimento de uma estratégia PFD.	Implementado. Poderão ser consideradas outras actualizações a curto ou médio prazo.

Nota: PFD = protecção financeira contra desastres; GRD = gestão de riscos de desastres.

2.4 Instrumentos de protecção financeira contra desastres: portefólio actual

Instrumentos de retenção de riscos

Os principais mecanismos de financiamento das intervenções pós-catástrofe são as reafectações orçamentais **ex post** e as **suplementações**. A maioria dos pedidos é financiada através de reafectações orçamentais, caso em que as propostas devem indicar quais as dotações a anular, mas podem ser concedidas dotações extraordinárias adicionais mediante aprovação presidencial. Para as rubricas orçamentais existentes, as reafectações requerem aprovação a diferentes níveis executivos, dependendo dos montantes solicitados: em geral, as revisões equivalentes a até 10% do orçamento original são aprovadas pelo secretariado de Estado, as que se situam entre 10% e 30% devem ser aprovadas pelo Ministério das Finanças e as revisões superiores a 30% requerem a aprovação do Presidente.

O país dispõe de um orçamento geral de contingência para despesas imprevistas, incluindo as decorrentes de choques climáticos. Um orçamento geral de contingência gerido pelo Tesouro afecta 5% das receitas não petrolíferas a despesas imprevistas, incluindo as decorrentes de choques climáticos. Esta rubrica orçamental não é cumulativa e a percepção é que os seus níveis actuais (totalizando 340 milhões de dólares em 2020) satisfazem

normalmente as necessidades de financiamento. Além disso, o Fundo Soberano, criado em 2012 com uma dotação inicial de 5 mil milhões de dólares, forneceu fundos ao Tesouro durante a pandemia da COVID-19 em 2020 (1,5 mil milhões de dólares), mas ainda carece de regras claras e de uma estrutura de governança forte.

Não foram estabelecidas reservas plurianuais e, embora Angola esteja a trabalhar para reduzir o seu número de fundos, um mecanismo dedicado às desastres é visto como uma possível solução para reunir os riscos, melhorar a previsibilidade dos fundos para intervenções pós-catástrofe e reforçar as práticas de planeamento no sector da GRD. Isto está, pelo menos parcialmente, refletido no Plano Nacional de RRD, que inclui a criação de um Fundo Nacional de Solidariedade e Assistência entre as suas acções de coordenação e promoção da GRD. No entanto, esta recomendação é feita em termos gerais e não aborda questões concretas como as fontes de receita do fundo; os procedimentos de desembolso, aquisição e apresentação de relatórios; os canais de distribuição; ou a sua relação com as instituições a nível local envolvidas na resposta a desastres.

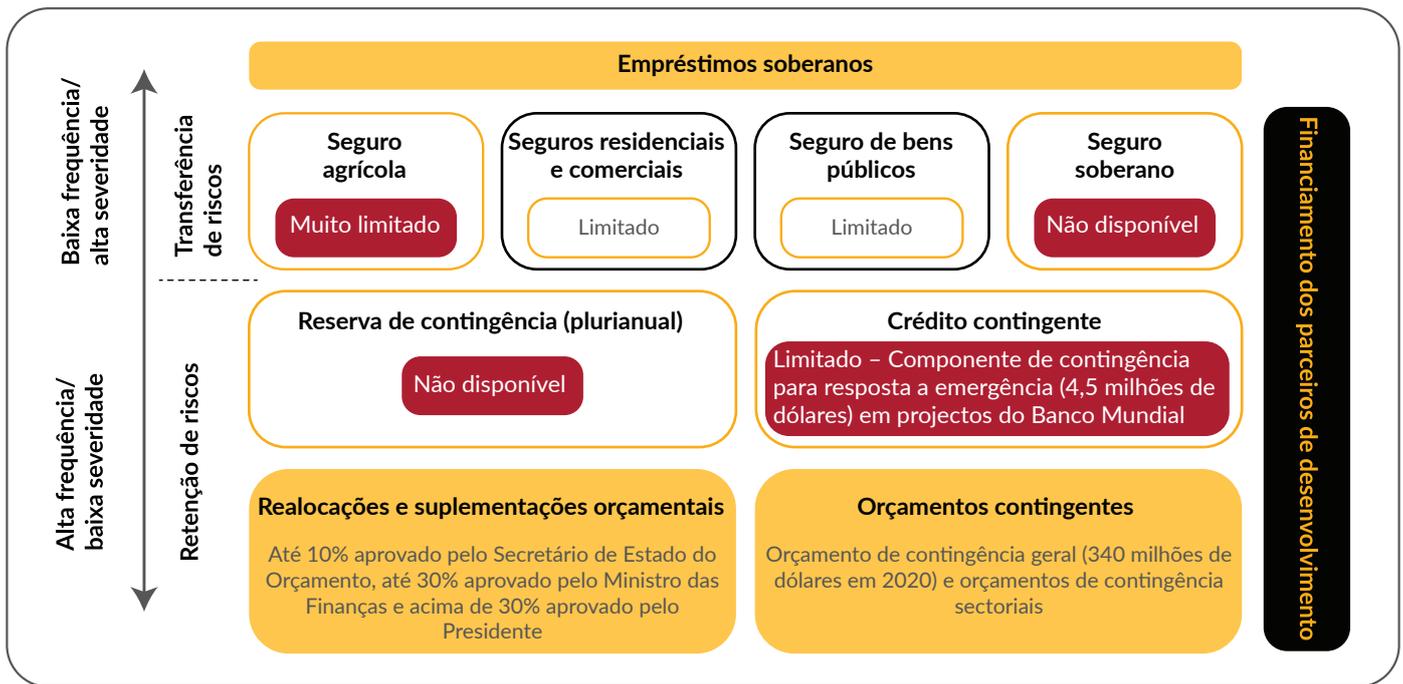
Alguns sectores gerem os riscos climáticos com uma orçamentação contingente ex ante - sendo a agricultura o sector mais avançado, com uma rubrica orçamental de contingência operacional e uma componente de emergência contingente pré-acordada disponível para resposta pós-catástrofe. O Ministério da Agricultura e Florestas (MINAGRIF) afecta cerca de 1 milhão de dólares para a resposta a desastres através de uma rubrica orçamental específica (o programa Acções de Emergência e Calamidades Naturais até 2021 e o programa Apoio à Agricultura Familiar em 2022). Além disso, uma linha de crédito de até 4,5 milhões de dólares está acessível ao MINAGRIF para emergências através da Componente de Emergência Contingente do projeto de Transformação da Pequena Agricultura (Mosap 3, 2022-29). O MINAGRIF pode utilizar esta fonte de financiamento para intervenções pós-catástrofe em qualquer área afetada, uma vez que não está limitada às áreas incluídas no projeto. Esta operação é uma inovação recente, uma vez que o montante disponível para a componente de emergência foi definido ex ante, permitindo assim um melhor planeamento e um desembolso mais rápido. O Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação também gere um orçamento contingente para obras de emergência. No sector da proteção civil, o Ministério do Interior tenta atribuir regularmente fundos para intervenções pós-catástrofe no âmbito do Serviço de Proteção Civil e Bombeiros. Historicamente, estas dotações atingiam em média cerca de 1,1 milhões de dólares, mas recentemente a disponibilidade de fundos para este fim diminuiu significativamente.

Instrumentos de transferência de riscos

A atual abordagem do protecção financeira contra desastres consiste em reter o risco através de mecanismos orçamentais, sendo ainda muito limitada a utilização de seguros e a disponibilidade de outros instrumentos de transferência de riscos baseados no mercado. O seguro de propriedade está disponível e a cobertura contra os riscos naturais é possível como uma extensão, mas a utilização do seguro de proprietário ainda é muito limitada. O seguro agrícola é praticamente inexistente, mas o governo está a desenvolver um regime de subsídios para fazer crescer o mercado. Ver secção 3 para uma análise dos mercados de seguros e de capitais. As estratégias de financiamento do risco em Angola estão resumidas na figura 2.2.



Figura 2.2: Instrumentos de protecção financeira contra desastres em Angola



Fonte: Análise do Banco Mundial

Nota: As reafectações são mais comuns do que as suplementações, mas podem ser concedidas dotações extraordinárias. O orçamento de contingência é afetado anualmente a 5 por cento das receitas não petrolíferas. CERC = componente contingente de resposta a emergências.

O seguro dos bens públicos é descentralizado e obrigatório em alguns sectores, mas não em todos. A exigência de seguro centra-se principalmente nos sectores económicos (para veículos, por exemplo), mas outros organismos públicos podem optar por afetar fundos ao seguro, uma vez que estão autorizados a pagar os prémios através de uma rubrica orçamental específica. Atualmente, o nível de cobertura das diferentes instituições não é gerido nem controlado a nível central. Os activos imobiliários do Estado são geridos pela unidade de gestão de activos do Ministério das Finanças.³¹ Não existe seguro para os edifícios em carteira, mas a unidade pretende proteger os activos e tem trabalhado para criar um registo. O principal risco para os edifícios da administração pública é ambiental: as águas subterrâneas podem causar infiltrações graves e danos estruturais nos edifícios. Sabe-se que a exposição da carteira a este risco é elevada, mas ainda não foi efectuada uma avaliação pormenorizada e sistemática para quantificar os riscos e as necessidades de adaptação.

Canais de distribuição

O Governo de Angola está a investir em sistemas de protecção social que protegem os agregados familiares em situação de pobreza em períodos regulares, e o desenvolvimento de mecanismos de protecção social adaptativos será considerado a curto prazo. O governo está a aumentar a cobertura do Registo Social e do programa Kwenda, o principal programa angolano de transferências monetárias incondicionais implementado pelo Fundo de Apoio Social do Ministério da Administração do Território. O Kwenda foi inicialmente financiado por um empréstimo do Banco Mundial no valor de 320 milhões de dólares, acrescido de 100 milhões de dólares provenientes de recursos governamentais (rubrica orçamental Programa de Combate à Pobreza). De 2023 a 2025, o Governo de Angola

³¹ Trata-se, nomeadamente, de edifícios de habitação para funcionários públicos e de edifícios utilizados para a administração pública.

comprometeu-se a alocar um montante adicional de 75 mil milhões de Kz por ano, no contexto da reforma dos subsídios em curso. Em 2023, esta dotação adicional foi implementada através de uma suplementação orçamental financiada com uma parte do aumento das receitas fiscais da reforma dos subsídios. O estabelecimento de uma componente responsiva a choques será discutido nas próximas fases do Kwenda, e vale a pena mencionar que a disponibilidade limitada de dados é uma questão a ser abordada à medida que os gatilhos para a componente de resposta a choques forem desenvolvidos. O reforço do Kwenda segue os esforços empreendidos durante a pandemia da COVID-19, quando o governo expandiu um programa de rede de segurança para prestar assistência adicional a um pequeno número de agregados familiares rurais e alavancou os sistemas de proteção social para fornecer uma transferência monetária única aos residentes em situação de pobreza nas áreas urbanas de Luanda.

3 Panorama dos mercados financeiros

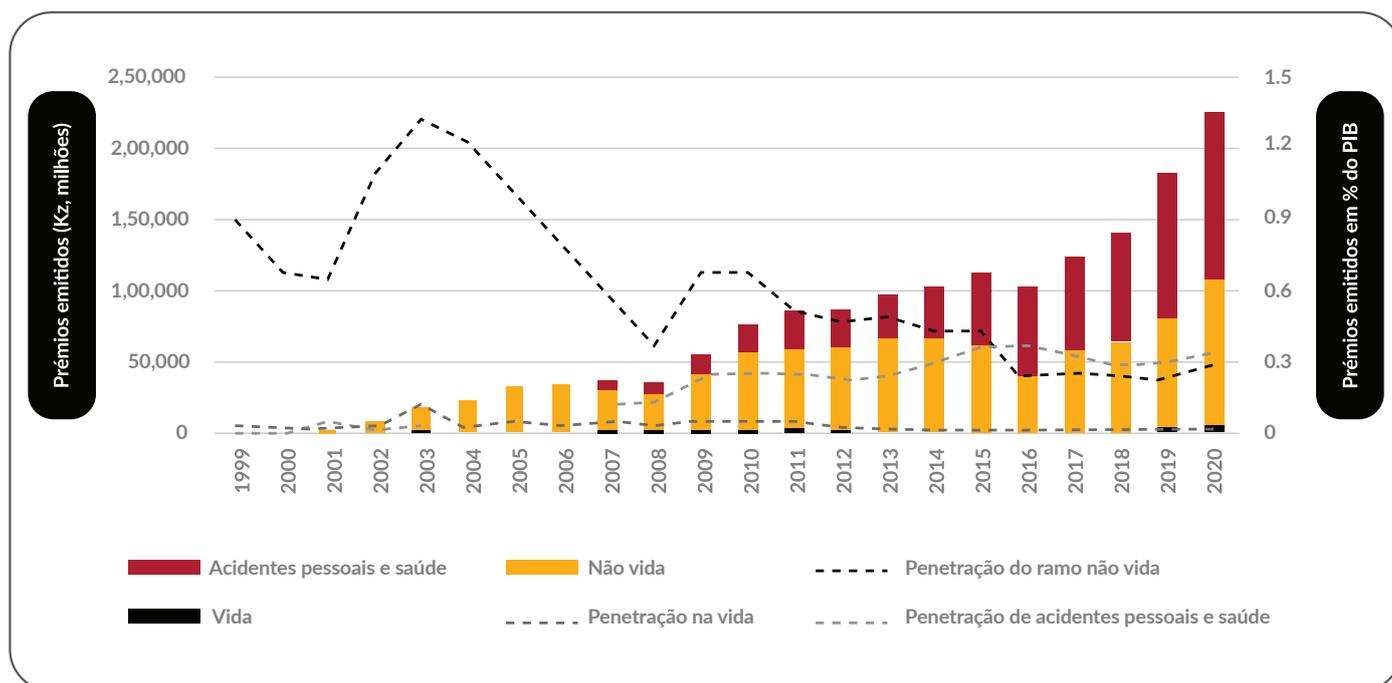
Esta secção analisa o estado dos mercados financeiros e os quadros legais e regulamentares relevantes, dada a importância do sector para a resiliência financeira. A utilização de seguros por empresas, agricultores, agregados familiares e entidades governamentais pode ser uma forma eficaz de reduzir a responsabilidade contingente do governo em caso de desastres, transferindo o risco relacionado com os desastres para os mercados de seguros através de seguros de propriedade e agrícolas, bem como de microsseguros. As instituições financeiras poderiam fornecer financiamento mais diversificado e a longo prazo às MPME para permitir investimentos na atenuação e adaptação, reforçando assim a resiliência deste sector económico fundamental (Banco Mundial, a publicar). São também discutidos os condicionalismos e as oportunidades de financiamento relacionados com o clima.

3.1 Mercado dos seguros

O sector dos seguros em Angola é relativamente pequeno, com um prémio bruto total emitido de 224 milhões de USD (ou 0,6% do PIB) em 2020. O total de prémios emitidos tem crescido rapidamente desde 2003, mas ainda não atingiu uma taxa de penetração significativa (figura 3.1). O crescimento é impulsionado pelos segmentos não vida e acidentes pessoais e saúde, que cresceram a uma média de 51 e 337 por cento por ano, respetivamente, em termos de prémios emitidos. No entanto, a penetração do segmento não-vida tem vindo a diminuir desde 2003, enquanto a penetração dos seguros de acidentes pessoais e de saúde regista uma modesta tendência ascendente. O segmento de seguros de vida contribui com menos de 2% do prémio total e tem-se mantido estável ao longo das suas duas décadas de história, com menos de Kz 5 milhões. Em geral, a procura de seguros é limitada pela baixa taxa de emprego formal. Cerca de 70 por cento da população vive principalmente do sector informal e de actividades agrícolas de subsistência (ILO 2018). O microsseguro não foi estabelecido no mercado de seguros angolano. O seguro contra desastres não é obrigatório para o sector público ou para as famílias e empresas, e não existe um fundo comum estatal ou um fundo de desastres.



Figura 3.1: Tendências dos prémios totais emitidos e da penetração dos seguros, 1999-2020



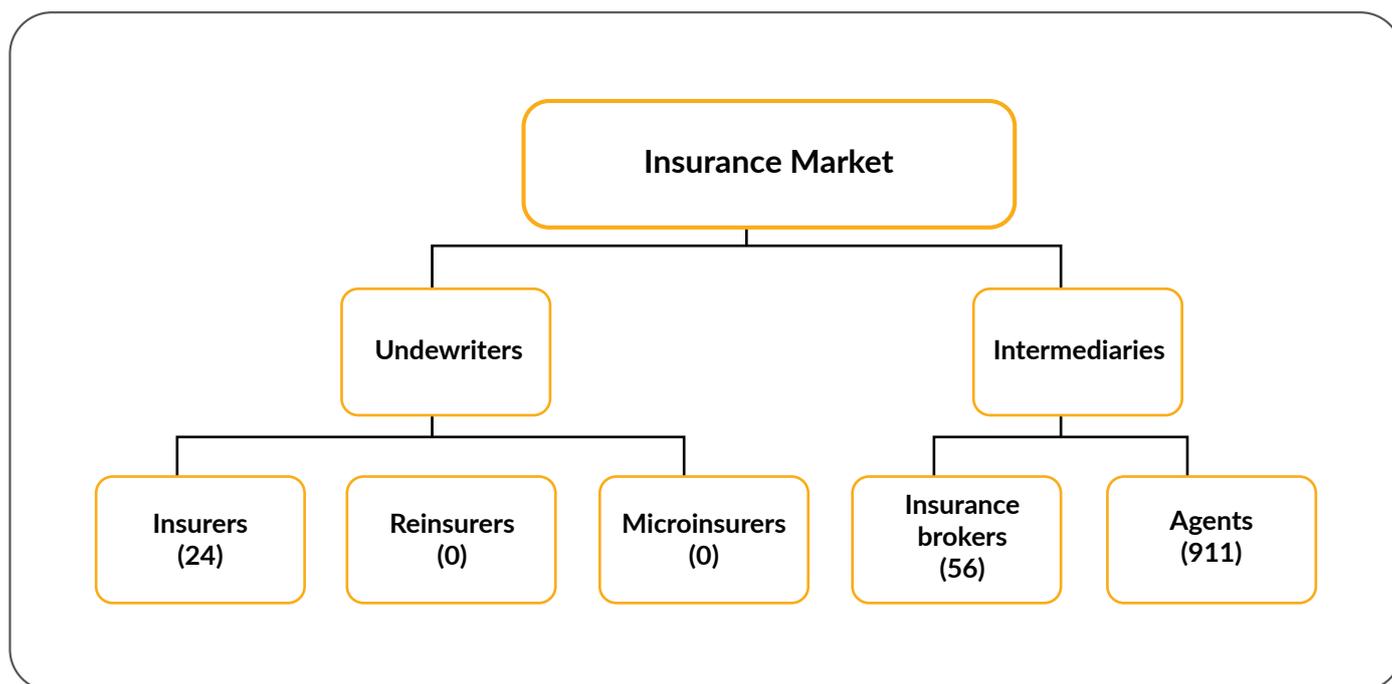
Fonte: Axco, <https://www.axcoinfo.com/>.

O sector dos seguros em Angola passou por duas fases distintas, um período liberal antes de 1978 e um período fechado antes de 2000. Antes de 1978, havia 26 seguradoras a operar em Angola, incluindo seguradoras detidas por estrangeiros. Em 1978, o sector dos seguros foi nacionalizado, tendo a Empresa Nacional de Seguros e Resseguros de Angola (ENSA), propriedade do Estado, assumido o monopólio.³² A Lei 1/00, que entrou em vigor em 2000, pôs termo ao monopólio da seguradora estatal e constitui atualmente a base do direito dos seguros em Angola. No final de 2021, existiam 22 seguradoras autorizadas, incluindo a ENSA.³³ Não existe uma companhia de resseguros autorizada em Angola, embora preveja-se o lançamento de uma companhia de resseguros nacional, a Sociedade Angolana de Resseguro SARL (ANGO Re). Todas as seguradoras são membros da Associação de Seguros de Angola (ASAN), que foi lançada em 2012 e está a trabalhar com o MINFIN e a Agência Angolana de Regulação e Supervisão de Seguros (ARSEG) para estabelecer novos padrões de informação, solvência, capital e requisitos de execução. Para uma visão geral, ver figura 3.2.

³² Em julho de 2021, a ENSA colocou 51% do seu capital social à venda. Há interesse de investidores estrangeiros e locais. O Governo planeia vender os restantes 49% através de uma cotação na bolsa local nos próximos dois a cinco anos.

³³ O número de seguradoras desceu de 28 em 2020 devido a uma combinação de contração do mercado em termos reais, volume de negócios insignificante e acções regulatórias da ARSEG. A licença da Garantia Seguros SA foi revogada em 2020 por não cumprir os requisitos mínimos de solvência, enquanto a licença da Master Seguros foi revogada em 2021 por infracções repetidas às leis de seguros de Angola.

Figura 3.2: Composição do mercado dos seguros, 2021



Fonte: Agência Angolana de Regulação e Supervisão (ARSEG),

<https://www.fsra.co.sz/sectors/irf/licensed/index.php>

Nota: Todas as seguradoras têm licenças de seguro de vida e não vida, enquanto a ENSA tem uma licença composta.

Os assegurados ainda não estão protegidos em caso de insolvência da seguradora e o mercado está desprotegido em caso de catástrofe climática, embora o regulador tenha trabalhado para reforçar o quadro regulamentar dos seguros nos últimos anos.³⁴ O mercado de seguros angolano é regulado e supervisionado pela ARSEG, que foi criada por decreto presidencial em 2013.³⁵ Atualmente, não existe um fundo central para proteger os tomadores de seguros em caso de insolvência da seguradora.

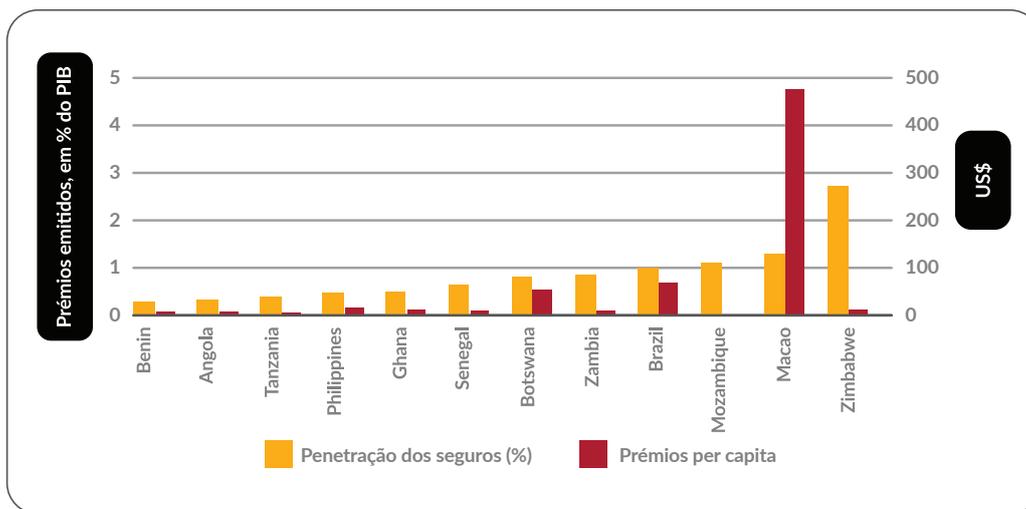
Seguro não vida

A penetração e a densidade dos seguros não vida diminuíram desde 2003, na sequência de dificuldades económicas significativas decorrentes do colapso do preço do petróleo em 2014, da recente recessão e dos elevados níveis de inflação. A penetração dos seguros atingiu um pico em 1998 (prémio escrito de 14,7% do PIB) e caiu para pouco menos de 1% em 1999, tendo vindo a diminuir desde então para menos de 0,3% em 2020. A densidade dos seguros também tem registado uma tendência decrescente, passando de um máximo de 26 dólares por pessoa em 2013 para 5 dólares por pessoa em 2020. A penetração e a densidade são inferiores às registadas noutros países de língua portuguesa, como o Brasil e Moçambique, bem como em países comparáveis de rendimento médio-baixo da África Subsariana (figura 3.3).

³⁴ Em 2020, a ARSEG lançou consultas públicas sobre um novo projeto de lei para substituir a lei 1/00 e um novo projeto de lei de mediação de seguros. A proposta de lei visa reformar o quadro jurídico de base do mercado segurador, de modo a refletir as melhores práticas internacionais em matéria de proteção dos tomadores e beneficiários de apólices de seguros. A proposta da nova lei foi aprovada pela Assembleia Nacional de Angola em maio de 2021, mas a lei ainda não foi aprovada. Do mesmo modo, o projeto de lei da mediação de seguros visa alinhar a mediação de seguros em Angola com os melhores princípios e práticas internacionais actuais. Os resultados da consulta ainda não foram publicados.

³⁵ Decreto Presidencial 141/13. A ARSEG tem um protocolo de partilha de informação com a Comissão do Mercado de Capitais (CMC) para a proteção, eficiência e supervisão dos investimentos no mercado de capitais por parte das companhias de seguros e fundos de pensões.

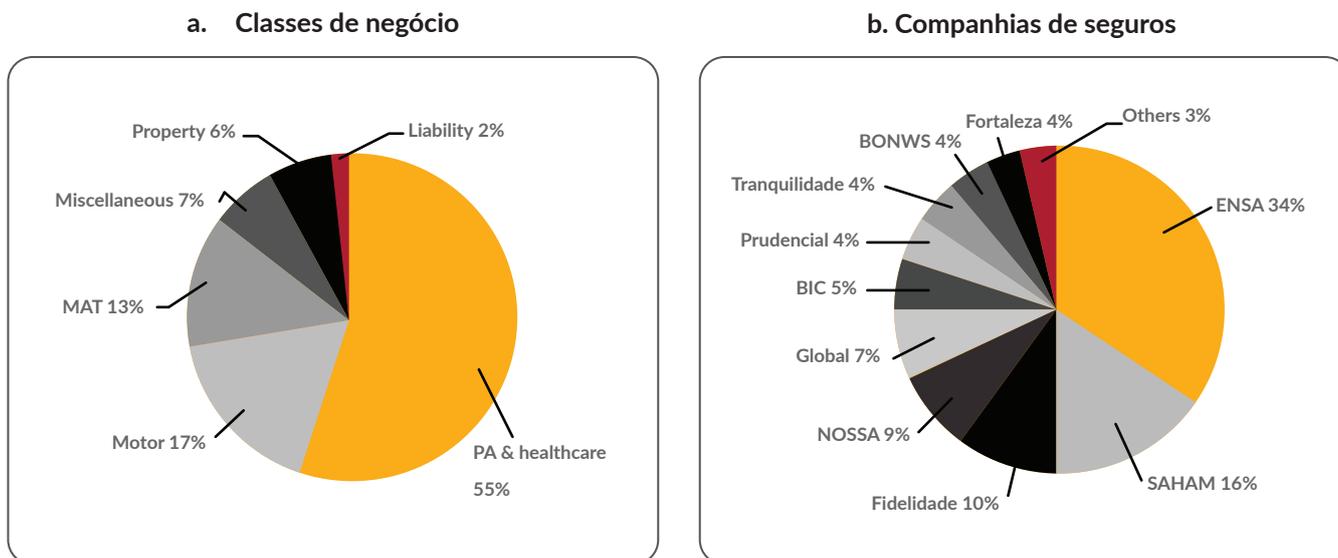
Figura 3.3: Penetração e densidade dos seguros não vida: Comparação entre países (2020)



Fonte: Axco, <https://www.axcoinfo.com/>

O segmento dos seguros não vida está altamente concentrado e é apenas marginalmente rentável devido a um ambiente operacional difícil. Os rácios de despesas parecem ter tendência para subir, embora os participantes no mercado indiquem que os rácios de despesas estão distorcidos devido ao aumento da inflação e da desvalorização da moeda local. O rácio de retenção está a aumentar, uma tendência impulsionada pelas dificuldades em obter moeda estrangeira para adquirir proteção de resseguro. As três maiores seguradoras são responsáveis por 60% dos prémios, continuando a ENSA a com uma quota de mercado considerável, atribuível ao seu legado como seguradora única, juntamente com quotas de liderança nos agrupamentos de co-seguro para as indústrias petroquímica e mineira, bem como para os riscos da aviação estatal. A participação de seguradoras estrangeiras é limitada por restrições governamentais. A maior classe de negócio em Angola é o seguro de acidentes pessoais e de cuidados de saúde, o que reflecte a preferência de muitos indivíduos e empresas em utilizar o sector privado de cuidados de saúde. A procura de seguro automóvel é impulsionada pela responsabilidade civil obrigatória de terceiros, enquanto o sector marítimo, aéreo e de trânsito (MAT) é impulsionado pela grande indústria petroquímica (figura 3.4).

Figura 3. 4: Quotas de mercado dos seguros não vida por volume de prémios



Fonte : Axco, <https://www.axcoinfo.com/>

Notas: MAT = Marítimo, Aviação e Trânsito; PA = Acidentes Pessoais. A atividade petroquímica está incluída no MAT, mas representa 10,3% do total do mercado não vida.

Seguro de bens

O seguro de propriedade está disponível e cobre os riscos naturais, incluindo relâmpagos, inundações, terremotos, tempestades de vento e subsidência. O seguro de habitação é muito limitado, mas deverá aumentar quando a economia estabilizar, uma vez que a propriedade aumentou para grupos económicos mais vastos, para além da classe média, e foram seguidas normas e protocolos de construção mais convencionais desde o boom da construção em 2014. A aplicação de normas pode ajudar a reduzir o custo do seguro de propriedade e levar a uma maior procura. Para incentivar a adoção de seguros, incluindo seguros relacionados com o clima, o governo de Angola poderia considerar a integração dos seguros na estratégia nacional de inclusão financeira e nos programas de sensibilização financeira.

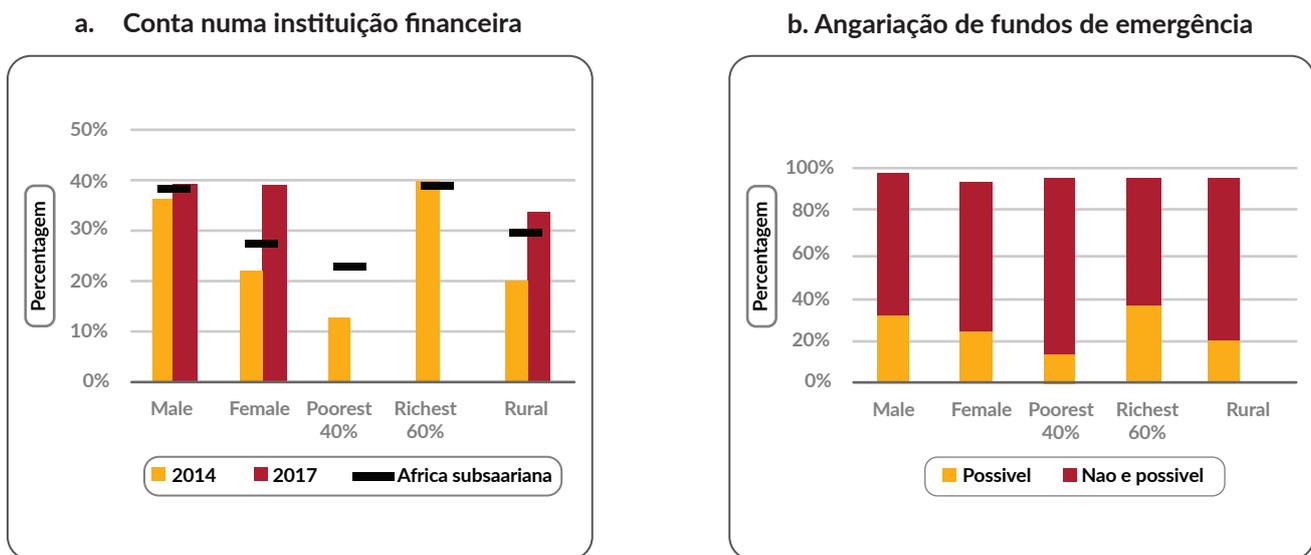
Seguro agrícola

A ARSEG está a desenvolver um regime de seguros agrícolas para proteger os agricultores vulneráveis e, ao mesmo tempo, fazer crescer o mercado dos seguros agrícolas. O regime visa estimular a procura e a oferta, oferecendo subsídios aos prémios que variam entre 50 e 80 por cento, e incentivar as seguradoras a subscreverem seguros agrícolas, oferecendo proteção de resseguro da carteira de seguros agrícolas. Paralelamente ao financiamento do risco, o Governo de Angola, com a assistência técnica da Corporação Financeira Internacional (IFC), está a apoiar a conceção e o desenvolvimento de produtos e a reforçar a capacidade do mercado segurador em operações essenciais de seguros agrícolas e em aspectos mais técnicos, como a utilização de dados de teledeteção. Ao mesmo tempo, estão a desenvolver parcerias para investir em infra-estruturas e sistemas de dados. Há ainda a oportunidade de aumentar o alcance, ligando o programa a outros programas públicos e privados que visam reduzir o risco de empréstimos aos sectores agrícolas; ver, por exemplo, o fundo de garantia de crédito para uma visão geral dos papéis que os governos normalmente desempenham no desenvolvimento do seguro agrícola.

3.2 Inclusão financeira e proteção financeira

As evidências emergentes mostram que a inclusão financeira contribui para a resiliência financeira ao permitir que as famílias e as comunidades criem activos e enfrentem os choques (caixa 3.1), mas o nível de inclusão financeira em Angola continua a ser limitado e persiste uma diferença de género. Um estudo recente do Banco Mundial e do Banco Central de Angola revelou uma diferença de género de 14% (Smith e Bowen 2020). Em 2017, cerca de 40 por cento dos adultos tinham uma conta numa instituição financeira, mais do que a média da África Subsariana de 33 por cento. No entanto, apenas 13 por cento dos mais pobres em Angola tinham uma conta, em comparação com mais de 23 por cento dos mais pobres na África Subsariana. Angola parece ter eliminado a diferença de género em termos de acesso a contas em instituições financeiras. No entanto, entre aqueles que não têm contas, mais mulheres do que homens citam dinheiro e documentação insuficientes como barreiras à abertura de uma conta formal. Para além disso, mais mulheres do que homens não conseguem obter fundos de emergência, e a maioria das que o conseguem fazer recorrem a amigos e familiares. De um modo geral, em comparação com a média dos adultos na África Subsariana, mais angolanos lutam para conseguir fundos de emergência. O desafio de Angola consiste em colmatar a lacuna na inclusão financeira e na resiliência financeira entre os 40% mais pobres e os 60% mais ricos (Figura 3.5).

Figura 3.5: Adultos com contas numa instituição financeira e possibilidade de obter fundos de emergência



Fonte: Findex 2017.

Caixa 3.1 Reforçar a resiliência através da inclusão financeira

As famílias com baixo rendimento são particularmente vulneráveis aos choques, mas são as menos preparadas para enfrentar e recuperar do impacto dos choques. Os efeitos das alterações climáticas agravam a vulnerabilidade. A inclusão financeira pode permitir às famílias gerir o risco antes de um choque e recuperar após a ocorrência de um choque. Isto reforça a resiliência, a capacidade de atenuar, enfrentar e recuperar de choques e tensões sem comprometer o bem-estar futuro. As evidências sugerem que produtos e serviços financeiros bem concebidos podem desempenhar um papel no aumento da resiliência das famílias de baixo rendimento, ajudando-as a prepararem-se para o risco, reduzindo o risco, aumentando o investimento face ao risco e respondendo quando ocorre um choque (figura B3.1.1).

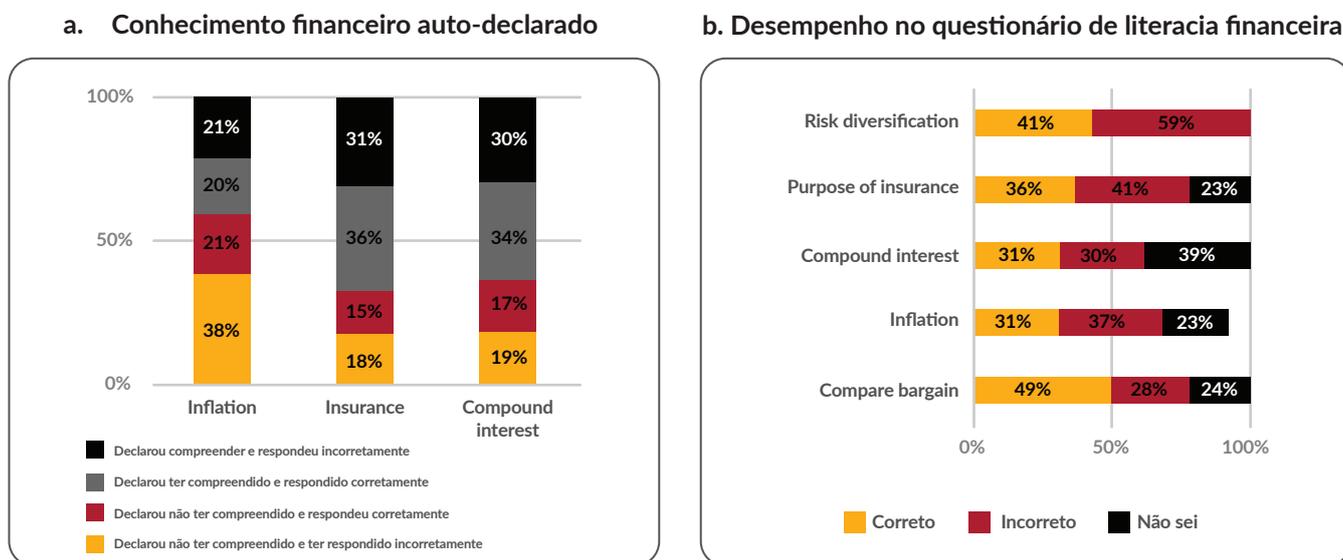
Figura B3.1.1: Provas emergentes sobre o reforço da resiliência através da inclusão financeira



A utilização de seguros em Angola é baixa. Apenas um em cada quatro adultos utiliza o seguro para gestão de riscos. Cerca de 26 por cento dos adultos têm uma apólice de seguro geral (automóvel, apetrechamento da casa ou edifício). Os adultos com rendimentos estáveis utilizam produtos de gestão de risco marginalmente mais (26 por cento) do que aqueles com rendimentos instáveis (25 por cento), embora estes últimos precisem mais deles para gerir os riscos associados a fluxos de rendimento irregulares e erráticos. Os baixos níveis de utilização de seguros têm sido associados a baixos níveis de inclusão financeira (falta de contas bancárias formais), bem como a uma baixa literacia financeira e sensibilização para os seguros. Em Angola, as pessoas com contas formais

têm mais conhecimento sobre seguros (39 por cento) do que os adultos sem contas formais (9 por cento) (Banco Mundial 2019). Embora os angolanos instruídos tenham mais conhecimentos financeiros, a melhoria da capacidade diminui para além do ensino secundário. Cerca de metade dos adultos angolanos não tem conhecimentos sobre seguros, e apenas 36 por cento dos inquiridos num inquérito sabiam a finalidade dos seguros (figura 3.6).

Figura 3.6 Conhecimento dos adultos angolanos sobre seguros



Fonte: Inquérito sobre a capacidade financeira do Banco Mundial, Angola 2019

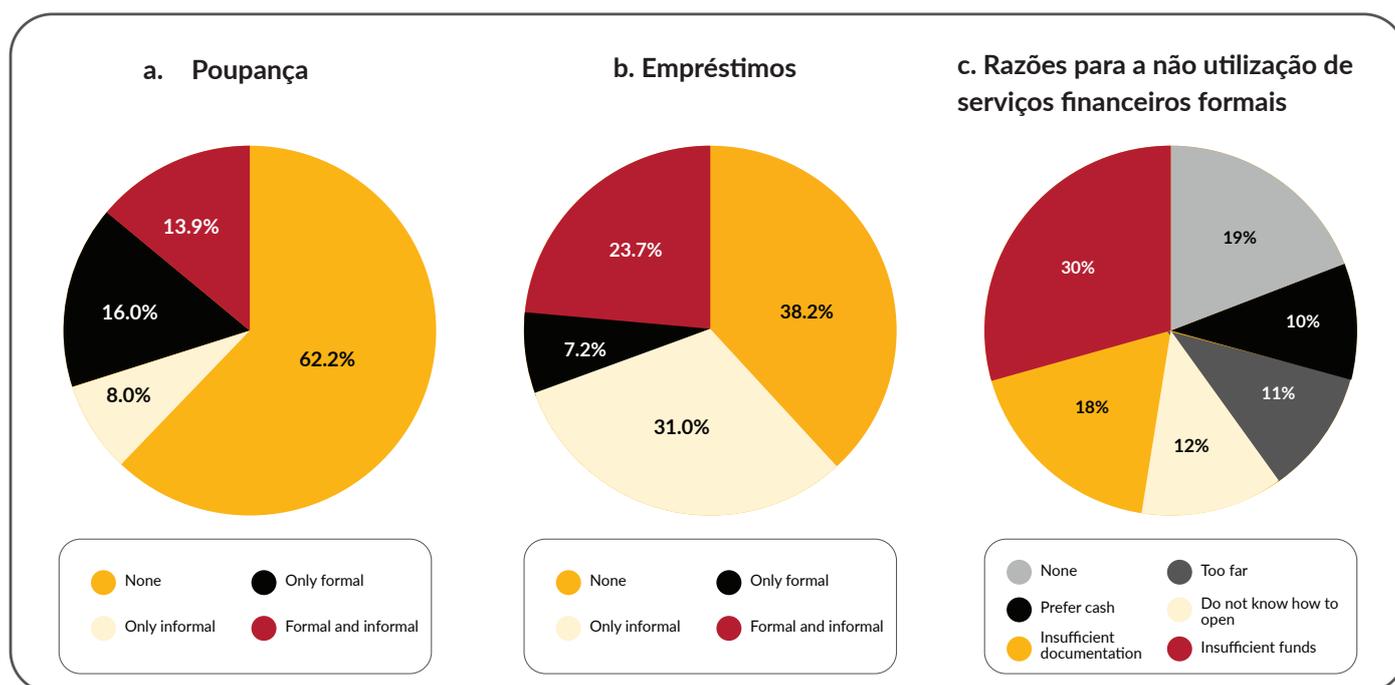
A utilização de outros serviços financeiros para a gestão de riscos é muito limitada (figura 3.7).³⁶ A maioria dos angolanos poupa para a educação e contrai empréstimos para a saúde.³⁷ As mulheres pouparam 4 por cento menos do que os homens, e significativamente mais homens do que mulheres relatam qualquer tipo de empréstimo (42 contra 34 por cento). O governo de Angola poderia explorar a utilização de dinheiro digital e de contas Bankita para promover a adoção e utilização de produtos de gestão de risco, tais como poupanças e seguros.³⁸ No entanto, o sector financeiro teria ainda de investir em pontos de acesso remoto. Mais de 710.000 contas foram abertas entre o lançamento do Bankita em 2011 e junho de 2019. Durante o mesmo período, foram emitidos mais de 350.000 cartões de débito ATM, foram criadas cerca de 1.200 contas poupança Bankita e o volume de depósitos transaccionados atingiu os Kz 30 milhões. Para além da disponibilização de contas básicas, é necessário aumentar a literacia financeira e promover o desenvolvimento e a prestação sustentável de serviços financeiros diversificados e adaptados às necessidades específicas dos pobres, dos habitantes das zonas rurais e das mulheres. Poderia ser desenvolvido um índice de rendimento por área e um seguro de gado e pesca baseado num índice para aumentar a resistência financeira das famílias que dependem fortemente da agricultura, da pecuária e das pescas. Embora seja provável que o sector privado desempenhe um papel fundamental no desenvolvimento de produtos mais adequados para grande parte da população, o governo tem um papel fundamental no fornecimento de bens públicos, como dados, e no desenvolvimento de um quadro regulamentar favorável.

³⁶ Os principais obstáculos à abertura de uma conta formal são a falta de dinheiro (29%), a documentação insuficiente (18%) e a falta de conhecimentos sobre como abrir uma conta (12%).

³⁷ Findex 2017.

³⁸ Bankita é uma conta bancária simplificada que os clientes podem abrir imediatamente, com um saldo inicial baixo de Kz 100 e sem custos de manutenção.

Figura 3.7: Percentagem da população com



Fonte: Inquérito sobre a capacidade financeira do Banco Mundial, Angola 2019

3.3 Instrumentos dos mercados de capitais e opções

Os mercados de capitais de Angola continuam subdesenvolvidos e limitados à emissão de obrigações do Estado. Os mercados de capitais incluem obrigações, acções, derivados e capital de risco, mas a atividade do mercado consiste sobretudo no comércio e investimento em títulos do Estado e na emissão de obrigações de empresas através de ofertas privadas. A Bolsa de Dívida e Valores de Angola (BODIVA) está a dar os primeiros passos.³⁹ Ainda não estão cotadas quaisquer empresas, mas 14 bancos e duas corretoras estão registados e operam ativamente.⁴⁰ Historicamente, a quota de mercado tem estado concentrada, com apenas duas instituições responsáveis por 70% das transacções nesta plataforma em 2017 (Banco Mundial 2019).

Embora o mercado de capitais em Angola se encontre numa fase inicial de desenvolvimento, os volumes transaccionados cresceram significativamente desde o lançamento da BODIVA. O montante anual transaccionado na BODIVA aumentou de 830,67 milhões de USD em 2015 para 1,08 mil milhões de USD em agosto de 2021.⁴¹ Durante o mesmo período, o valor patrimonial líquido de investimento coletivo cresceu de 6,71 milhões de dólares americanos para 648,53 milhões de dólares americanos, impulsionado pelo número crescente de participantes no mercado (o número de contas de custódia de títulos aumentou de 243 em 2016 para 21 122 em 2021), investimentos em imóveis e a relativa atratividade das obrigações emitidas pelo Estado em comparação com outras alternativas de investimento locais. O mercado de derivados também registou um crescimento significativo, de 2,3 milhões de dólares em 2015 para 3,8 mil milhões de dólares em agosto de 2021, impulsionado pela introdução de swaps cambiais entre bancos nacionais e estrangeiros em 2019.

⁴⁰ Inicialmente, estava previsto que 10 empresas se alistassem no trimestre (Q)3 2020 com ofertas públicas iniciais estimadas em 6,0 mil milhões de dólares.

⁴¹ Os volumes transaccionados atingiram um máximo de 3,16 mil milhões de dólares em 2017, mas caíram desde então devido à depreciação do kwanza após a liberalização da taxa de câmbio.

Existem várias iniciativas em curso para promover o crescimento dos mercados de capitais, incluindo a privatização de empresas estatais. A Comissão dos Mercados de Capitais está a rever as condições regulamentares necessárias para a emissão de obrigações ambientais, sociais e de governação, com ênfase nas obrigações verdes e azuis,⁴² e está a implementar um programa para permitir a emissão de obrigações para projectos.⁴³ Estas poderiam permitir a mobilização de financiamento privado para infraestruturas públicas resilientes e poderiam lançar as bases necessárias para o desenvolvimento de outros instrumentos de transferência de risco baseados no mercado (ver caixa 3.2 para mais pormenores). A CMC também está a trabalhar para acelerar a emissão de acções e obrigações de empresas através da educação financeira e de programas de formação no mercado para ajudar as PME a prepararem-se para obter financiamento do mercado de capitais.

Caixa 3.2 Instrumentos de mercado para transferência de riscos

Estão disponíveis nos mercados de capitais de todo o mundo vários instrumentos de transferência de riscos relacionados com catástrofes. Estes instrumentos incluem obrigações catastróficas (CAT), swaps catastróficos, derivados meteorológicos, entre outros.

Uma obrigação CAT permite à seguradora angariar fundos em caso de catástrofe natural e não conta para o limite máximo da dívida de um país. Uma obrigação CAT só é paga se ocorrer um acontecimento específico, como um terramoto ou uma inundação. A ocorrência de um acontecimento segurado desencadeia o pagamento ao emitente da obrigação, enquanto os juros e o reembolso do capital podem ser adiados ou interrompidos. As obrigações CAT são frequentemente utilizadas pelas seguradoras para transferir riscos para os investidores. Os investidores procuram as obrigações CAT porque oferecem rendimentos elevados e diversificação da carteira, uma vez que as taxas de juro das obrigações CAT são normalmente mais elevadas do que a maioria dos títulos de rendimento fixo. Além disso, permitem a diversificação porque as perdas nas obrigações CAT não estão correlacionadas com outros instrumentos do mercado de capitais. O preço das obrigações CAT é composto por uma taxa de base sem risco e pelo spread, que representa apenas o risco de seguro e não o risco de crédito do emitente. O spread varia consoante a probabilidade de ocorrência de uma catástrofe.

Os swaps de catástrofe podem ser executados entre duas contrapartes com exposição a diferentes tipos de risco de catástrofe. O principal objetivo é diversificar uma carteira e, por conseguinte, minimizar as concentrações de risco. Seguem-se alguns exemplos de obrigações CAT e de swaps de catástrofe.

Os derivados meteorológicos são instrumentos baseados em índices que pagam quando é atingido um limiar específico relacionado com as condições meteorológicas. Ao contrário dos seguros, que cobrem fenómenos meteorológicos catastróficos raros, os derivados meteorológicos cobrem fenómenos mais comuns, como períodos de calor ou de frio. Os índices de derivados meteorológicos baseiam-se normalmente em dados meteorológicos observados numa estação meteorológica (temperatura, queda de neve, precipitação, etc.).

⁴² Trata-se de instrumentos de dívida emitidos por governos, bancos de desenvolvimento ou outras instituições para angariar capital de investidores de impacto para financiar projectos sustentáveis baseados no oceano que tenham benefícios ambientais, económicos e climáticos positivos.

⁴³ As obrigações para projectos são títulos cotados e negociáveis que permitem aos investidores participar em projectos de infra-estruturas.

Exemplos de obrigações CAT e CAT swaps utilizados por governos soberanos:

Em fevereiro de 2020, o México emitiu a sua sexta obrigação CAT no valor de 425 milhões de dólares para o seu fundo de catástrofes naturais FONDEN, a fim de reforçar os recursos para um evento extremo (Artemis 2020). Em novembro de 2019, as Filipinas emitiram uma obrigação CAT no valor de 225 milhões de dólares contra perdas decorrentes de terremotos e ciclones tropicais (Banco Mundial 2019a).

Em julho de 2021, o Banco Mundial ajudou a Jamaica a emitir uma obrigação CAT no valor de 185 milhões de dólares (1,3 por cento do PIB). A obrigação CAT assegura o governo contra tempestades e furacões. O Banco Mundial detém o capital e a Jamaica pode aceder a uma parte ou à totalidade do montante, consoante a gravidade da catástrofe. Os pagamentos de cupões, estimados em 8,3 milhões de dólares (0,2% das despesas do exercício de 2021), são atualmente financiados por doadores. No entanto, a Jamaica espera renovar a obrigação CAT utilizando as suas próprias finanças após a recuperação da COVID-19. A obrigação vence (o seguro termina) a 29 de dezembro de 2023 e não aumenta a dívida nacional. Foi concebida para ajudar a proteger o progresso económico e os ganhos de desenvolvimento que a Jamaica tem vindo a obter nos últimos anos.

CMC também está a trabalhar para acelerar a emissão de acções e obrigações de empresas através da educação financeira e de programas de formação no mercado para ajudar as PME a prepararem-se para obter financiamento do mercado de capitais.

Um mercado de capitais nacional desenvolvido poderia ser um bom ponto de partida para o acesso a produtos de catástrofe (ver caixa 3.2) mas, inicialmente, o acesso a esses produtos poderia ser feito a partir de mercados internacionais. Não existem restrições legais que impeçam Angola de aceder aos mercados de capitais internacionais. As instituições de desenvolvimento, como o Banco Mundial, podem facilitar o acesso aos mercados internacionais, actuando como intermediários para a colocação dos instrumentos, assumindo qualquer risco de crédito das contrapartes do mercado e prestando apoio de ponta a ponta na conceção, preparação e execução do produto no mercado. Seria necessária uma análise custo-benefício aprofundada para determinar o interesse desta opção. A curto e médio prazo, o governo de Angola poderia concentrar-se no desenvolvimento da capacidade técnica do mercado de capitais local para desenvolver produtos relacionados com os desastres e expandir-se a uma base mais alargada de investidores.

4 Análise do défice de financiamento e estratégias de protecção financeira contra desastres

Foi efectuada uma análise estatística para estimar os custos da resposta a desastres para o Governo de Angola. A análise exclui os custos de recuperação e reconstrução, uma vez que os governos tendem a ter mais tempo para planear estas fases posteriores. Em primeiro lugar, estimámos o custo histórico da assistência emergencial; em seguida, realizámos uma análise estatística para derivar os custos da assistência emergencial esperados no futuro, os quais foram comparados com o recursos financeiros disponíveis para determinar o défice de financiamento.

4.1 Análise dos custos fiscais

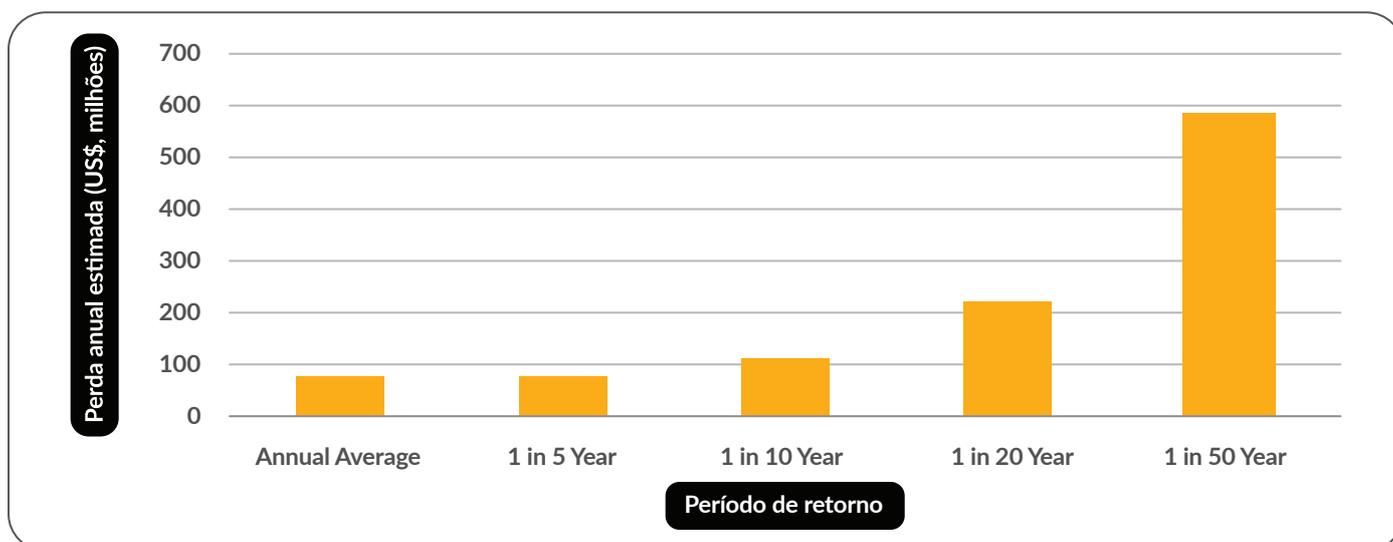
Na primeira etapa da análise, ⁴⁴ foram utilizados dois métodos de estimativa distintos para derivar os custos da ajuda de emergência das perdas económicas: um para os impactos das secas através da insegurança alimentar, o outro para os impactos das inundações através dos danos físicos em propriedades e bens. No caso das secas, o número de pessoas que necessitam de ajuda alimentar emergencial entre 2012 e 2021 foi multiplicado por um

⁴⁴ Esta análise é indicativa devido à disponibilidade limitada de dados sobre as perdas económicas e os custos fiscais das catástrofes.

custo médio de ajuda por pessoa.⁴⁵ No caso das inundações, o valor das perdas económicas não asseguradas foi multiplicado por um fator de ajuda de emergência. A perda não assegurada baseou-se nos resultados de um modelo de catástrofe de inundações.⁴⁶ Os factores de assistência basearam-se na prática internacional de resseguro. A análise avaliou uma série de distribuições estatísticas diferentes e selecionou a que melhor se ajustava aos dados empíricos. Foi então efectuada uma simulação de Monte Carlo para simular 10.000 anos de perdas a partir da distribuição ajustada. Estes custos de apoio simulados indicam a frequência e a gravidade dos futuros custos. Para que o governo de Angola possa tomar decisões, a análise teria de ser aperfeiçoada, com melhor informação sobre os custos fiscais históricos, o custo dos seguros, etc. Conforme discutido, o governo poderia investir numa base de dados nacional sobre o impacto económico e fiscal e as despesas relacionadas com os desastres para reforçar a base de dados para a protecção financeira contra desastres e para a gestão do risco de desastres em geral.

O custo fiscal da resposta de emergência a desastres em Angola é estimado, de forma conservadora, em 75 milhões de dólares americanos por ano e pode atingir 600 milhões de dólares americanos para eventos de 1 em 50 anos. Como mostra a figura 4.1, a distribuição simulada é altamente inclinada positivamente, o que sugere uma probabilidade substancial de custos muito elevados para a resposta a emergências. Os danos causados aos bens públicos e às infra-estruturas estão excluídos; por conseguinte, prevê-se que os custos aumentem quando estes são levados em conta. Esta estimativa exclui também o custo do reforço da protecção social.

Figura 4.1: Custos médios anuais simulados da resposta a desastres devido a secas e cheias em Angola durante o próximo ano para diferentes períodos de retorno



Fonte: Análise do Banco Mundial.

Nota: O período de retorno é a duração durante a qual se deve esperar uma perda de magnitude igual ou superior. Um período de retorno de 1 em 5 anos é a perda anual estimada que se espera que seja excedida uma vez em cada cinco anos, em média; por outras palavras, em qualquer ano, existe uma probabilidade de 20% de uma perda pelo menos tão grande como esta. Da mesma forma, um período de retorno de 1 em 10 anos é a perda anual que se espera que seja excedida uma vez em cada 10 anos, em média (ou seja, com uma probabilidade de 10%). As estimativas não significam que estes desastres ocorram apenas uma vez em cada 5 (ou 10) anos.

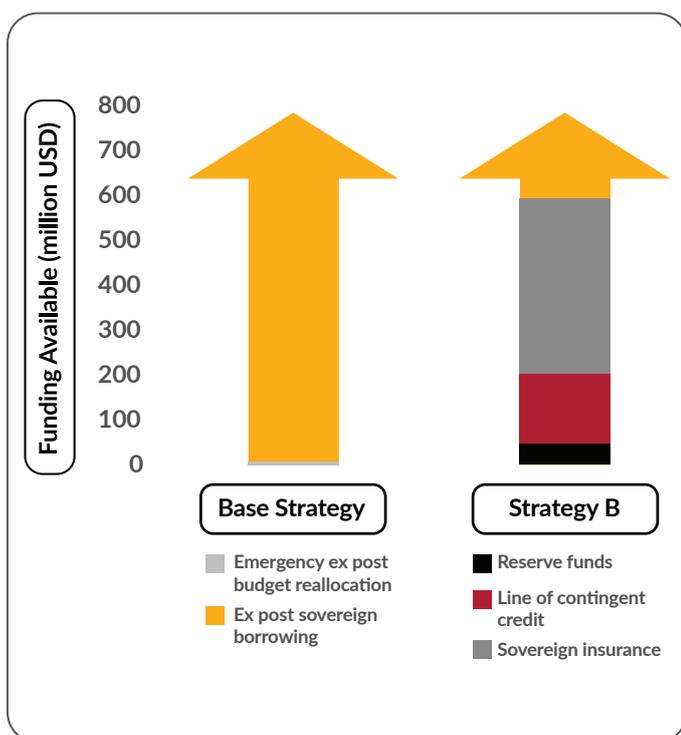
⁴⁵ O número de vidas foi comunicado pelo Programa de Avaliação e Análise da Vulnerabilidade Regional da Comunidade de Desenvolvimento da África do Sul com base na Classificação Integrada da Fase de Segurança Alimentar. O custo do socorro por pessoa é considerado como sendo de 50 dólares americanos.

⁴⁶ O modelo de catástrofe abrange os bens residenciais e industriais e exclui os bens públicos e as infra-estruturas devido à falta de uma base de dados de bens públicos e infra-estruturas.

4.2 Défices de financiamento e comparação com uma estratégia baseada em camadas de risco

Para avaliar os potenciais défices de financiamento em vários períodos de retorno, nesta secção a distribuição indicativa dos custos fiscais da resposta emergencial apresentada na secção anterior é comparada com o financiamento atualmente disponível para o Governo de Angola. A análise também compara a potencial cobertura fornecida por estratégias de protecção financeira alternativas que o governo poderia considerar. A análise demonstra, assim, como o Governo de Angola poderia desenvolver uma estratégia constituída por múltiplos instrumentos financeiros que equilibram a retenção e a transferência do risco (estratificação do risco) e compara esta estratégia com a atual abordagem de financiamento (estratégia base). O financiamento total disponível sob cada estratégia é apresentado na figura 4.2. O Governo de Angola teria de considerar os principais vantagens e desvantagens de cada alternativa, a sua aversão ao risco e o contexto macroeconómico global ao desenvolver a sua estratégia (caixa 4.1).

Figura 4.2: Fundos ao abrigo de cada estratégia de financiamento



- **A estratégia de base consiste numa realocação orçamental de 16,5 milhões de USD**, que é a realocação anual máxima nos últimos 5 anos, ajustada à inflação para valores de 2021. Esta estratégia de base é apenas ilustrativa, uma vez que Angola não dispõe de uma estratégia de financiamento definida.
- **A estratégia B consiste num fundo de reserva de 50 milhões de dólares para cobrir eventos de baixa magnitude, combinado com um crédito contingente de 155 milhões de dólares para eventos moderados a graves, e um seguro soberano com um pagamento máximo de 445 milhões de dólares para acontecimentos graves a extremos.**
- **Ambas as estratégias incluem a contração de empréstimos ex post ilimitados para financiar o risco residual.**

Fonte: Análise do Banco Mundial.

Nota: Os instrumentos da estratégia B são estratificados conforme as diferentes camadas de risco. O fundo de reserva cobre perdas até um evento de 1 em 2,5 anos. O crédito contingente cobre perdas até um evento de 1 em 15 anos, enquanto o seguro cobre até eventos de 1 em 50 anos. Partimos do princípio de que o fundo de reserva se destina exclusivamente a fazer face a desastres ligados ao clima e tem custos administrativos reduzidos. O crédito contingente utilizado para fins ilustrativos é um CAT DDO (Catastrophe Deferred Drawdown Option) do Banco Mundial. Parte-se do princípio de que o seguro soberano cobre todos os riscos e tem uma quota de cedência de 100 por cento, o que significa que todas as perdas na camada de seguro soberano estão protegidas. O anexo é definido de forma a que o seguro seja pago quando os custos de socorro excedem os 205 milhões de dólares, que é o custo de um evento de perda de 1 em 15 anos. O seguro cobriria perdas superiores às cobertas pelos outros dois instrumentos de financiamento (fundo de reserva e crédito contingente). Quaisquer perdas para além do ponto de esgotamento do seguro, que foi fixado numa perda de cerca de 600 milhões de dólares num período de 1 em 50 anos, não seriam cobertas pelo seguro. Numa situação tão rara, o Governo de Angola obteria fundos adicionais através de empréstimos.

Uma estratégia de protecção financeira baseada em camadas de risco seria mais eficiente em termos de custos, em média e para os choques mais extremos, do que a abordagem atual de Angola. Como se pode ver na figura 4.3, em comparação com a estratégia de base, uma abordagem por camadas de risco permitiria economias consideráveis, em média, e sobretudo em situações pouco comuns e graves de 1 em 20 anos e em situações muito graves de 1 em 50 anos e 1 em 100 anos. As poupanças aumentam para cerca de 300 milhões de dólares no caso de fenómenos graves e mais de 800 milhões de dólares no caso de fenómenos extremos. As realocações orçamentais e os empréstimos ex post acarretam elevados custos de oportunidade; são menos atempados e menos previsíveis; e desviam recursos de investimentos sociais e de capital mais rentáveis. Estes instrumentos de financiamento são utilizados com menor frequência no âmbito da estratégia B, o que gera poupanças significativas em comparação com a utilização da estratégia de base. Além disso, as poupanças significativas durante eventos graves a extremos demonstram a capacidade do seguro para mitigar o impacto financeiro de eventos mais severos, uma vez que o prémio alavanca capital adicional. Esta análise é indicativa. Para que o governo de Angola possa tomar decisões, a análise teria de ser aperfeiçoada com melhores informações sobre os custos fiscais anteriores, o financiamento disponível e os pressupostos económicos subjacentes à análise, tais como os juros da dívida soberana e o custo do seguro.

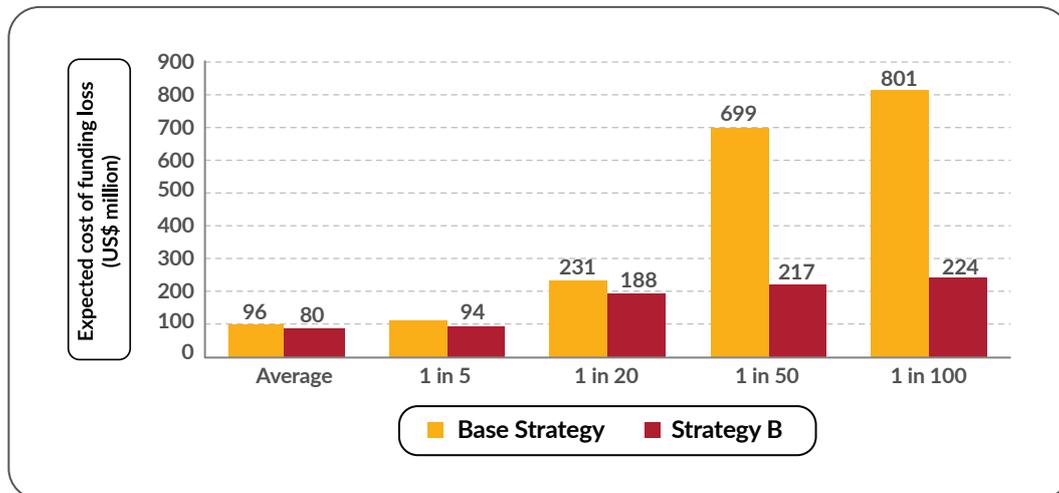
Caixa 4.1 Gestão de riscos com base em camadas: Principais vantagens e desvantagens ao se estabelecer uma estratégia de protecção financeira contra desastres

Quando se desenvolve uma estratégia nacional de protecção financeira contra desastres é importante decidir o nível de risco que o orçamento nacional pode reter e o montante a transferir para os mercados financeiros privados, que será limitado pelos custos dos vários instrumentos.

O governo de Angola teria de considerar as seguintes vantagens e desvantagens:

- Os diferentes instrumentos de financiamento do risco têm custos diferentes e diferem em termos de fluxos de caixa. Por exemplo, as reservas incorrem num custo de oportunidade postergado, enquanto os seguros têm um custo inicial de prémios.
- Embora a detenção de grandes reservas implique elevados custos de oportunidade, a ocorrência de um evento extremo na ausência de reservas pode resultar em custos de resposta mais elevados através da mobilização de fundos através de realocações orçamentais e da contração de empréstimos.
- As realocações orçamentais acarretam um elevado custo de oportunidade, uma vez que os recursos são desviados de investimentos sociais e de formação de capital com retornos elevados.
- A contração de empréstimos ex post é especialmente dispendiosa em termos de tempo, e muitos países enfrentam dificuldades em aumentar a dívida após um choque, diminuindo significativamente a agilidade da resposta. Além disso, uma catástrofe pode resultar em uma revisão negativa nas classificações de crédito do País e desencadear uma crise da dívida.
- Os seguros são adequados para acontecimentos relativamente extremos, ou seja, acontecimentos que ocorrem com uma frequência inferior a cada 5-10 anos, em média.

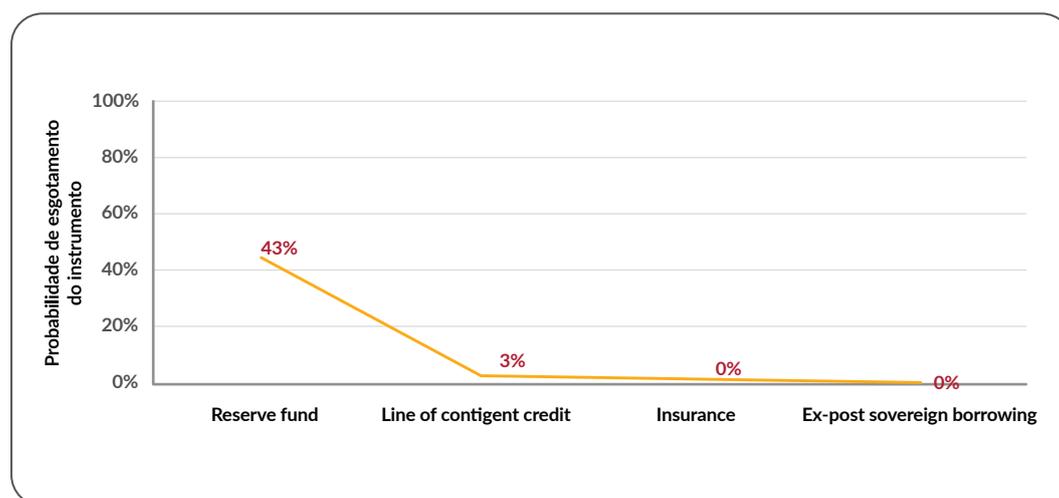
Figura 4.3: Efeito da abordagem de financiamento baseadas em camadas de risco nos custos de financiamento das perdas esperadas ao longo de um período plurianual



Fonte: Análise do Banco Mundial.

De acordo com a Estratégia B, o governo de Angola teria uma gama mais ampla de opções de financiamento que podem ser accionados após os desastres, incluindo um seguro soberano para proteger o orçamento contra eventos graves, o que reduziria significativamente a probabilidade de empréstimos de emergência. Note-se que a apólice de seguro soberano modelada na análise é um híbrido para inundações e secas e teria de ser desenvolvida especificamente para Angola, o que levaria tempo e possivelmente aumentaria o custo da cobertura.⁴⁷ A possibilidade de esgotar o fundo de reserva é de 43 por cento, e a possibilidade de esgotar o crédito contingente é de 3 por cento, altura em que o seguro soberano seria acionado (figura 4.4). No caso raro (que tem uma probabilidade quase nula de acontecer) de o seguro se esgotar, o governo de Angola recorreria a empréstimos ex post. A probabilidade de o seguro se esgotar está diretamente relacionada com a perda máxima coberta pelo seguro. Assume-se que o endividamento soberano ex post é ilimitado. Seria necessária uma análise mais aprofundada com um limite para o empréstimo soberano ex post quando o governo desenvolver a sua estratégia de protecção financeira contra desastres.

Figura 4.4: Probabilidades de esgotamento de cada instrumento ao longo de um ano



Fonte: Análise do Banco Mundial.

⁴⁷ A ARC, Limitada, emitiu recentemente um produto híbrido deste tipo em Jibuti. Foi necessário quase um ano para desenvolver este produto.

A redução do risco de desastres deve ser reforçada para garantir a sustentabilidade da estratégia de protecção financeira contra desastres. A redução do risco de desastres e a protecção financeira contra desastres são complementares, uma vez que a redução do risco pode reduzir a perda total esperada, o que, por sua vez, reduz o custo de oportunidade de cobrir as perdas. Estudos mostram que investir na resiliência das infra-estruturas reduz custos e ajuda a mitigar os impactos e a interrupção de serviços públicos críticos. Um estudo do Banco Mundial de 2019 concluiu que cada 1 dólar investido na resiliência das infra-estruturas pode resultar em 4 dólares em benefícios. Além disso, a redução do risco pode diminuir o custo do seguro, reduzindo a cobertura necessária ou o risco de que o seguro seja acionado.

4.3 Análise de custos da protecção social responsiva a choques

Estima-se que, num choque de baixa intensidade, custaria cerca de 50 milhões de dólares para expandir o Kwenda⁴⁸ e prestar assistência adicional aos beneficiários que são vulneráveis à pobreza devido a choques de covariáveis (expansão vertical) e para cobrir agregados familiares adicionais que não são beneficiários mas são vulneráveis à pobreza devido a choques de covariáveis (expansão horizontal). Utilizamos choques de baixa, média e alta intensidade (equivalentes a quedas no consumo dos agregados familiares iguais ao valor de uma transferência mensal de dinheiro do Kwenda, 1,25 vezes a transferência e 1,5 vezes a transferência, respetivamente) com uma duração de quatro meses cada. A duração de quatro meses foi selecionada com base na época de escassez de alimentos em Angola. Os choques de diferentes intensidades simulados têm perdas monetárias cumulativas de cerca de US\$50 milhões, US\$63 milhões e US\$75 milhões, respetivamente. A simulação assume então que o Kwenda é utilizado para responder a estes choques, fornecendo uma transferência monetária adicional de um mês do valor da linha de pobreza alimentar (equivalente a um pouco menos do que a transferência mensal do Kwenda) também durante quatro meses. Tendo em conta estes parâmetros, a expansão vertical custa cerca de 30 milhões de dólares (pressupondo um custo administrativo de 5% para utilizar os sistemas existentes), enquanto a expansão horizontal custa cerca de 20 milhões de dólares (pressupondo um custo administrativo de 25% para aumentar rapidamente os sistemas existentes e efetuar adaptações) e, em conjunto, custam 50 milhões de dólares. O custo seria mais elevado para os choques de média e alta intensidade. A preparação prévia dos fundos, bem como a criação de sistemas rápidos de seleção e pagamento para garantir que os fundos chegam aos beneficiários certos da forma mais eficiente, é fundamental para poder responder de forma atempada e eficaz.

5 COVID-19: estudo de caso

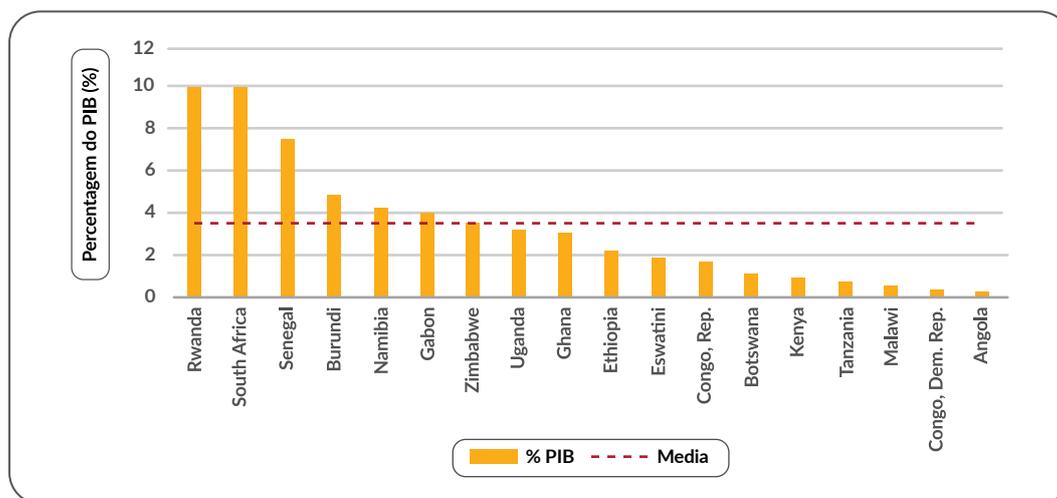
A crise da COVID-19 abrandou consideravelmente o crescimento económico e colocou uma pressão adicional sobre as finanças públicas para satisfazer as grandes necessidades financeiras do Estado. Consequentemente, estes desafios também aumentaram a taxa de desemprego e aprofundaram a pobreza. Este capítulo explora o impacto da COVID-19 em termos do impacto geral na economia (subsecção 5.1), o impacto nas finanças públicas (subsecção 5.2) e o custo estimado da resposta do governo (subsecção 5.3). O objetivo é retirar lições sobre a eficácia da atual abordagem de financiamento.

5.1 Impacto económico

A falta de financiamento pré-acordado e um espaço fiscal mais apertado limitaram seriamente a resposta de Angola, que está estimada em 0,25 por cento do PIB. Como mostra a figura 5.1, a resposta do governo de Angola é significativamente inferior à resposta média da África Subsariana e às respostas de outros países de rendimento médio-baixo, como o Senegal (7,5 por cento do PIB) e o Gana (3,5 por cento do PIB). A COVID-19 reforçou a crise do petróleo, que agravou o fluxo de uma das principais fontes de rendimento nacional em Angola. Ao mesmo tempo, aumentou as despesas do governo, especialmente num período limitado, durante 2019 e 2020.

⁴⁸ Num cenário hipotético, utilizando as condições de 2018-19. Um beneficiário recebe transferências monetárias de Kz 8.500 em quatro pagamentos trimestrais.

Figura 5.1 : Comparação da resposta à COVID-19 entre países (percentagem do PIB)

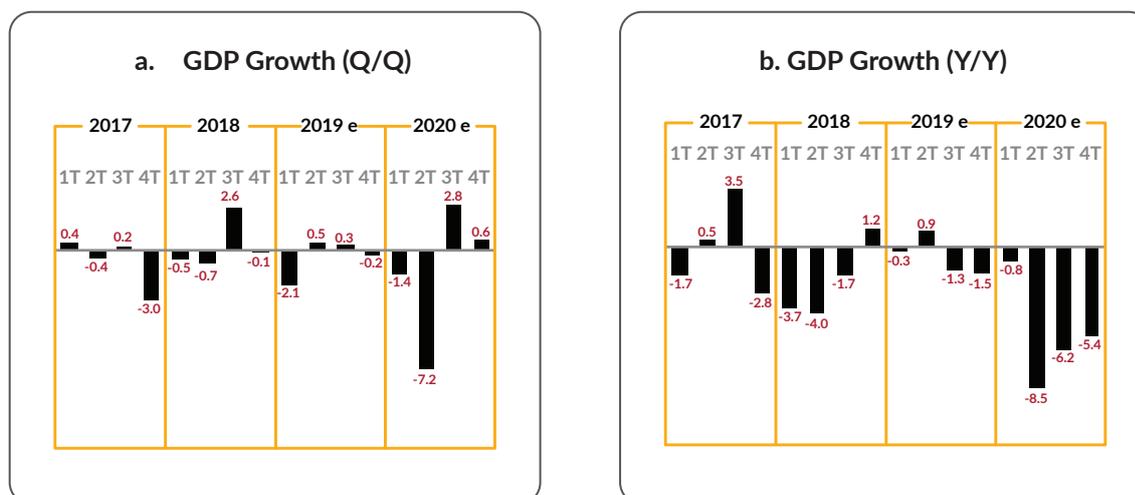


Fonte: Análise do Banco Mundial baseada no rastreador COVID-19 do Fundo Monetário Internacional: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

A estratégia do governo de Angola para mitigar os efeitos da pandemia afectou gravemente as actividades económicas. Em primeiro lugar, impôs restrições rigorosas ⁴⁹ à mobilidade e ao contacto social. Em segundo lugar, o Governo implementou muitas acções económicas, ⁵⁰ tais como a assistência de emergência destinada a apoiar a economia, as empresas individuais e as famílias. A nível macroeconómico, o Governo de Angola fez vários reajustamentos ao Plano de Desenvolvimento Nacional, bem como alterações ao orçamento nacional.

De acordo com o Instituto Nacional de Estatística (INE), o crescimento anual do PIB caiu 5,2 por cento no final de 2020 devido à COVID-19, a queda mais acentuada dos últimos 17 anos (figura 5.2). O efeito da crise reflectiu-se inicialmente no segundo trimestre de 2020, quando o crescimento do PIB caiu 7,2 por cento (trimestre a trimestre; Q/Q). De acordo com o Banco Nacional de Angola (BNA), esta queda no crescimento da economia registada no final de 2020 foi acima do esperado.

Figura 5.2 : Crescimento do PIB de Angola 2017-20



Fonte: BNP Paribas com dados do Instituto Nacional de Estatística (INE).

Nota: e = estimado; Q/Q = trimestre a trimestre; Y/Y = ano a ano.

⁴⁹ Diário da República, I SÉRIE - N.º 36 - de 26 de março de 2020.

⁵⁰ CISP (Centro Integrado de Segurança Pública), <https://www.cisp.gov.ao:10443/en/governo-adopta-21-medidas-para-aliviar-o-impacto-da-covid-19-sobre-as-familias-e-as-empresas-fonte-mep/>.

5.2 Impacto orçamental

A crise da COVID-19 provocou uma queda das receitas petrolíferas de 45% (550 mil milhões de kwanzas) entre o 4.º trimestre de 2019 e o 4.º trimestre de 2020, o que equivale aproximadamente a 4% do PIB durante o primeiro ano da crise.⁵¹ O principal impacto da COVID-19 em termos de receitas totais do Estado registou-se no segundo trimestre de 2020. As receitas totais diminuíram em quase 600 milhões de Kz, para cerca de 1,2 mil milhões de Kz. A crise da COVID-19 veio agravar a desvalorização da moeda e a crise do preço do petróleo e fez com que Angola registasse um nível recorde de endividamento, próximo dos 131 por cento do PIB em 2020. A queda drástica dos rendimentos e o elevado endividamento, juntamente com a pressão fiscal para financiar uma resposta, afectaram negativamente a notação da dívida soberana (rebaixada pela Fitch Ratings e pela S&P Global Ratings), dada a já fraca estabilidade macroeconómica.

5.3 Financiamento da resposta à COVID-19

A resposta do Governo de Angola foi financiada principalmente através do fundo soberano e de empréstimos de emergência de agências multilaterais de desenvolvimento, com 1,5 mil milhões de dólares (18% do capital) do fundo soberano e cerca de 2,5 mil milhões de dólares de instituições multilaterais. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) concederam a maior parte dos empréstimos (ver quadro 5.1).

Quadro 5.1: Financiamento da COVID-19 por fontes

Financiamento externo	US\$, m	Kz, b	Financiamento local	US\$, m	Kz, b
Banco Mundial ^a	700	405	BDA	71	41.0
ONU ^b	157	91	FACRA	12	7.0
União Europeia ^c	20	12	FADA	26	15.0
Banco Africano de Desenvolvimento ^d	1.04	1	Programa Kwenda	420	243.0
Banco Europeu de Investimento ^e	57	33	Valor Criança	0	0.1
FMI (Quinta revisão) ^f	772	447	PRODESI	25	14.3
FMI (Terceira revisão) ^g	765	443			
Total	2,472	1,432	Total	708	410.0

Fontes: a. Banco Mundial 2021; b. PNUD 2021; c. União Europeia 2020; d. Banco Africano de Desenvolvimento 2020; e. Banco Europeu de Investimento 2021 (incluindo empréstimos e subvenções); f. FMI 2021; g. FMI 2020.

Nota: b= mil milhões; m = milhões.

f. O FMI aprovou a quinta revisão do programa em curso do Mecanismo de Financiamento Alargado (EFF) e desembolsou 772 milhões de dólares em apoio orçamental em junho de 2020.

g. O Conselho de Administração do FMI aprovou o pedido das autoridades de um aumento do acesso de 540 milhões de DSE (cerca de 765 milhões de dólares no momento da aprovação) para apoiar os esforços de atenuação do impacto da COVID-19 e apoiar a implementação de reformas estruturais.

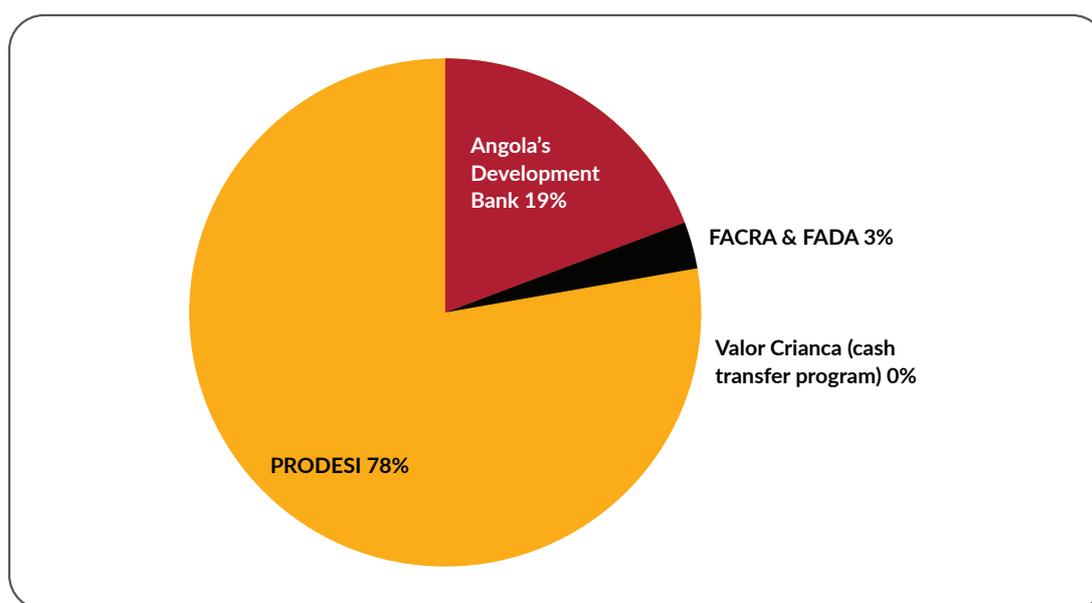
⁵¹ Estimado com dados do BNA (2021).

O Governo de Angola deu prioridade aos sectores da agricultura, da pecuária e das pescas. Entre as iniciativas promovidas por Angola em resposta à COVID-19, o Banco de Desenvolvimento de Angola (BDA) (banco de desenvolvimento de Angola) disponibilizou linhas de crédito até 41 mil milhões de Kz para financiar a compra de produtos agrícolas e da pesca produzidos localmente (65% das linhas de crédito), sementes melhoradas, fertilizantes (33% das linhas de crédito) e pesticidas por empresas agrícolas nacionais e para financiar a modernização e expansão das cooperativas agrícolas e da pesca nas províncias (2%). Além disso, foram acionados dois fundos detidos pelo governo - o Fundo Activo de Capital de Risco Angolano (FACRA) e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Agrário (FADA). O FACRA dedicou 43 por cento ao investimento de capital em cooperativas e 57 por cento a linhas de crédito individuais. Até ao final de 2022, a linha de crédito do FADA tinha desembolsado 15 por cento dos 15 mil milhões de Kz para financiar a agricultura familiar (figura 5.3).

O governo de Angola também apoiou programas de transferências monetárias para responder à pobreza induzida pela COVID através do Kwenda. O Kwenda foi pilotado em vários municípios, com cerca de 5.800 famílias a receberem transferências em outubro de 2020. O governo expandiu este programa, com o objetivo de atingir 1,6 milhões de famílias beneficiárias até ao final de 2021. O projeto é financiado por um empréstimo do Banco Mundial de 320 milhões de dólares, mais 100 milhões de dólares de recursos governamentais. A partir de 2023-25, o Governo de Angola comprometeu-se a afetar mais 75 mil milhões de Kz por ano no contexto da reforma dos subsídios em curso. Além disso, foi lançado outro programa de transferências monetárias, o Valor Criança, com o objetivo de beneficiar os agregados familiares com crianças com menos de cinco anos de idade. Até dezembro de 2020, o programa tinha ajudado 20.000 crianças, desembolsando um total de Kz 100 milhões.

Por último, para atenuar os impactos económicos, o Governo de Angola apoiou o sector da indústria transformadora, concentrando-se nos bens essenciais que estavam em défice. As instituições financeiras foram mandatadas para conceder empréstimos no âmbito do Programa de Apoio à Produção, Diversificação das Exportações e Substituição das Importações (PRODESI). O apoio foi para a produção de 54 bens essenciais que estavam em défice no país. Desde 2019, o PRODESI já desembolsou 14,3 mil milhões de Kz.

Figura 5.3: Resposta do Governo de Angola à COVID-19 - percentagem do total (214 mil milhões de Kz)



Fonte: Análise do Banco Mundial.

6 Recomendações para reforçar a resiliência financeira em Angola

Esta secção apresenta opções para reforçar a resiliência financeira contra desastres e crises em Angola, agrupadas em quatro áreas: (a) quadro político e institucional, (b) gestão das finanças públicas, (c) instrumentos financeiros e (d) resiliência das populações vulneráveis e das MPME. Para cada domínio, é apresentado um calendário indicativo para apoiar o Governo de Angola na definição de prioridades para os próximos cinco anos.

6.1 Reforçar o quadro político e institucional

Em muitos países, este esforço é liderado conjuntamente pelo MINFIN e pela agência nacional de resposta a desastres, que é o SPCB no caso de Angola.

- **Atualizar os instrumentos estratégicos e jurídicos relevantes para a resposta a desastres.** A atualização do último Plano Nacional de Preparação, Contingência, Resposta e Recuperação de Calamidades e Desastres e do Plano Estratégico para a Prevenção e Redução do Risco de Desastres, que foram concebidos para o período de 2015-17, poderia ser concluída de modo a refletir os recentes desenvolvimentos e prioridades em matéria de PFD e DRM e nos objectivos de desenvolvimento em geral. A aprovação do Quadro de Resposta à Seca poderia também ser concluída e uma avaliação dos principais gargalos que afectam a atualização regular destes instrumentos a nível nacional poderia ser considerada. Estas reformas poderiam levar em conta os instrumentos sectoriais e locais e as reformas em curso, como a elaboração de planos de contingência a nível setorial, provincial e municipal. A Lei de Bases da Proteção Civil (nr. 28/03) e o ajuste à Lei de Bases da Proteção Civil (nr. 14/20) poderiam ser revistos e a sua consolidação num único instrumento que simplificasse o funcionamento do CNPC poderia ser considerada.
- **Avaliar melhor as práticas e as necessidades da PFD a nível local.** No contexto do processo de descentralização em curso e tendo em conta o papel das instituições locais na resposta a eventos recorrentes, os seus processos de orçamentação, práticas de gestão do risco fiscal e necessidades financeiras poderiam ser avaliados de modo que a estratégia de PFD possa considerar e mutualizar riscos em vários níveis do governo.
- **Desenvolver e adotar uma estratégia abrangente de protecção financeira contra desastres.** Este é um passo imediato que o governo de Angola poderia dar para determinar (a) os sectores, bens e populações prioritárias para a protecção financeira; (b) os instrumentos de financiamento que o governo pretende utilizar; (c) os mecanismos de entrega através dos quais os fundos serão desembolsados aos beneficiários; e (d) as reformas institucionais necessárias para reforçar a gestão financeira da resposta pós-desastre e para implementar e racionalizar a estratégia PFD. Uma estratégia de protecção financeira contra desastres e um plano de implementação poderiam ser desenvolvidos através de um grupo de trabalho liderado pelo Ministério das Finanças e constituído pelo Ministério do Interior e por diferentes ministérios, agências e outras partes interessadas.

6.2 Melhorar a gestão das finanças públicas e a tomada de decisões com base em avaliações de risco

- **Avaliar os passivos contingentes relacionados com o clima e incluí-los na avaliação do risco fiscal no âmbito das reformas na gestão das finanças públicas em curso.** Especificamente, a declaração de riscos fiscais na estratégia fiscal poderia incluir uma componente de avaliação dos riscos climáticos e ser publicada anualmente, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Poderia ser desenvolvido um modelo para a avaliação dos riscos fiscais relacionados com o clima, incluindo tanto os passivos contingentes ligados ao clima definidos explicitamente no quadro jurídico quanto os implícitos em práticas comuns. Tais análises poderiam ser efectuadas comparando os dados de exposição existentes com cenários de catástrofe ou também ser informadas por modelos de riscos de desastres mais detalhados. Esta avaliação poderia ser efectuada pelo Ministério das Finanças.

- **Desenvolver uma base de dados nacional sobre a ocorrência e o impacto dos desastres.** A disponibilidade de dados sobre a ocorrência e o impacto (perdas e danos) dos desastres é limitada, especialmente no caso de eventos recorrentes e localizados. O Governo de Angola poderia considerar a recuperação de dados históricos de registos administrativos e o desenvolvimento de um registo eletrónico para eventos futuros. As avaliações dos impactos dos desastres também podem ser inconsistentes ao longo do tempo e nas regiões, uma vez que o país não dispõe de metodologias oficiais e detalhadas para a avaliação do impacto pós-desastre. Um assistência técnica poderia apoiar o desenvolvimento de uma base de dados, metodologias adaptadas e, a médio prazo, o desenvolvimento de um sistema integrado de recolha e gestão de dados sobre a ocorrência e o impacto de desastres, o que, por sua vez, poderia melhorar a qualidade das avaliações de risco de desastres e aperfeiçoar a estratégia PFD. A implementação desse sistema poderia ser faseada, começando com indicadores-chave dos impactos humanos e danos directos aos bens físicos e, se necessário, progredindo para incluir um conjunto mais amplo de sectores e impactos indirectos. Este processo poderia ser conduzido conjuntamente pelo Ministério das Finanças e pelo SPCB e realizado em colaboração com instituições e iniciativas a nível local, tais como o desenvolvimento de planos directores municipais.
- **Desenvolver um sistema de monitoria das despesas públicas para a resposta a desastres e crises.** Isto inclui a integração do acompanhamento das despesas (desagregadas por resposta, recuperação e reconstrução) num sistema de informação financeira do governo. O acompanhamento poderia abranger as despesas dos fundos de reserva e documentar as realocações orçamentais, bem como as despesas com desastres que normalmente permanecem incorporadas no orçamento, como as operações e a manutenção. Dada a extensão do impacto da COVID-19 e das despesas orçamentais na resposta e recuperação, o governo de Angola poderia também considerar a possibilidade de rever o montante gasto e a forma como as decisões de financiamento foram tomadas. Este passo ajudaria a clarificar as lacunas para melhorar os processos de financiamento da resposta a desastres no futuro. Este processo poderia ser liderado pelo Ministério das Finanças.
- **Reforçar a capacidade técnica do Ministério das Finanças em matéria de protecção financeira contra desastres.** Uma vez que o MINFIN desempenha um papel essencial na garantia da resiliência financeira para a resposta a desastres, é importante desenvolver as capacidades do ministério para avaliar os riscos financeiros relacionados com o clima como parte do quadro macroeconómico e do planeamento orçamental, incluindo a implementação da avaliação do risco fiscal climático sugerida acima. Um programa de assistência técnica para o MINFIN poderia começar com formação sobre os fundamentos de PFD e avançar para tópicos mais complexos, como as avaliações do risco fiscal climático sugeridas acima, a quantificação de passivos contingentes de desastres e crises, e a conceção e estruturação de instrumentos de PFD. O Ministério das Finanças poderia obter apoio do Banco Mundial e de outros parceiros de desenvolvimento.

6.3 Reforçar os instrumentos financeiros existentes e pré-arranjar novos instrumentos

O Governo de Angola poderia otimizar a utilização dos recursos públicos através da introdução de novos instrumentos de financiamento da despesa com resposta a desastres. Seria necessária uma análise mais aprofundada para avaliar a combinação óptima de instrumentos de financiamento para diferentes gravidades e frequências de perdas - com base no perfil de risco de desastres de Angola - para garantir uma boa relação custo-eficácia. Isto poderia implicar a retenção de riscos através de uma reserva de contingência plurianual e de crédito contingente para choques moderados, bem como a transferência de riscos para choques severos em sectores-chave como a agricultura, as MPME e os bens públicos. Estas actividades são normalmente conduzidas pelo Ministério das Finanças.

- **Considerar a criação de um fundo de contingência ou de reserva plurianual específico** para proporcionar liquidez imediata após os desastres. Para que esse fundo seja eficaz, atempado e bem gerido, devem ser definidas as seguintes áreas: (a) objetivo e beneficiários explícitos; (b) quadros jurídicos e institucionais do fundo; (c) princípios de governação, transparência e responsabilização; (d) mecanismo de desembolso; (e) estrutura de financiamento, com fontes de financiamento complementares; e, à luz do processo de descentralização em curso, (f) relação com as instituições a nível local. A introdução deste fundo como uma conta plurianual acumulada que presta apoio imediato poderia ajudar a evitar a volatilidade orçamental, assegurando simultaneamente uma resposta atempada.

- **Garantir uma linha de crédito contingente** para reforçar a resistência do orçamento aos choques e fornecer liquidez em caso de emergência com um impacto mínimo na classificação de crédito do país. Os fundos poderiam ser utilizados para responder a qualquer situação de emergência, de acordo com um calendário acordado e poderiam ser desembolsados através de mecanismos existentes, como os programas de protecção social.
- **Acelerar o desenvolvimento e a aplicação de um programa nacional de seguros agrícolas.** São recomendados dois produtos de seguro com base na experiência internacional: seguro de índice de rendimento por área para agricultores e seguro de gado baseado em índices para pecuaristas. Para além do financiamento do risco, o Governo de Angola poderia apoiar o seguinte (a) a recolha de dados para a conceção e precificação dos produtos, (b) o registo dos agricultores e sua sensibilização para facilitar o alcance e a distribuição dos seguros, e (c) o reforço de um ambiente de negócios propício, especialmente no que se refere à protecção dos consumidores.
- **Desenvolver um programa de gestão de activos públicos baseado na gestão de riscos para maximizar sua utilidade e reforçar sua resistência aos choques físicos.** Tal programa poderia promover a utilização de seguros para proteger os bens públicos e as infra-estruturas críticas a longo prazo. A curto e médio prazo, é necessário melhorar a recolha, gestão e análise de informações sobre o impacto dos desastres nos bens públicos. A curto prazo, o governo poderia rever a base de dados nacional sobre edifícios públicos e infra-estruturas e desenvolver protocolos e manuais para a aquisição de seguros de bens públicos. Um registo de bens permitiria aos gestores dispor de informações de subscrição relevantes e exactas, o que resultaria em termos e condições competitivos, em especial prémios com uma boa relação custo-eficácia. O registo poderia igualmente servir de base a trabalhos exploratórios sobre a viabilidade de um programa de seguro de bens públicos a médio e longo prazo.

6.4 Reforçar a resiliência financeira das famílias vulneráveis e das MPME

- **Reforçar a capacidade institucional e a capacidade de resposta a choques do sistema de protecção social.** A prevalência de choques covariados em algumas regiões de Angola e a tendência crescente da frequência e gravidade dos choques relacionados com o clima justificam a criação de um sistema de protecção social responsivo a choques; uma rede de segurança que responda aos choques prestaria assistência adicional às pessoas vulneráveis e em situação de pobreza afectadas por desastres.
- **Especificamente, estes sistemas de resposta a choques requerem a definição prévia de procedimentos operacionais e orçamentais e devem fazer parte de uma estratégia de protecção financeira contra desastres.** A estratégia de PFD inclui informações sobre as fontes de recursos financeiros e pode ajudar a sistematizar a alocação de fundos a programas como o Kwenda após os choques. Isto poderia ser conduzido conjuntamente pelo MASFAMU, que tem um mandato para a política de protecção social, e pelo Ministério da Administração Territorial, que atualmente implementa o programa Kwenda através do Fundo de Apoio Social.
- **Por sua vez, a protecção social adaptativa pode ajudar a acelerar a resposta a desastres, fornecendo um canal de distribuição pré-estabelecido** para chegar às famílias mais pobres e vulneráveis quando ocorre um choque, o que é também uma componente chave de uma estratégia PFD. As evidências mostram que a protecção social pode ser utilizada eficazmente para canalizar fundos de forma rápida e segura para as famílias pobres afectadas por choques. No entanto, é necessário chegar a um acordo prévio sobre parâmetros claros relativos aos montantes das transferências, à cobertura dos agregados familiares, ao âmbito geográfico, aos tipos de desastres a que se deve dar resposta, etc., para que seja possível uma resposta rápida, para informar as estimativas dos custos potenciais da expansão dos programas de protecção social e para informar o estabelecimento de instrumentos financeiros. Por exemplo, os aumentos de escala podem ser informados por indicadores à escala comunitária ou regional das condições meteorológicas ou dos níveis de insegurança alimentar. O governo também poderia reforçar a protecção social adaptativa com base nos resultados e lições aprendidas no âmbito do programa em curso Redes de Segurança Social Adaptativas de Angola para avaliar a vulnerabilidade à pobreza ligada ao clima e a adaptabilidade de Kwenda aos choques.

- **Facilitar a inovação do sector privado para aumentar a inclusão financeira e fechar défices de protecção.** O objetivo seria estimular a utilização de serviços financeiros integrados para a gestão dos riscos por parte das famílias. O dinheiro móvel e as contas Bankita poderiam ser utilizados para aumentar a penetração dos seguros nas zonas urbanas, a fim de atenuar o impacto crescente das inundações. A capacidade técnica do sector privado poderia ser reforçada. Tal poderia incluir treinamentos sobre o desenho e a distribuição de produtos para os 40% mais pobres e para as mulheres, tendo em conta as lacunas existentes em matéria de inclusão e protecção financeira. Estas melhorias poderiam ser integradas na estratégia nacional de inclusão financeira, liderada pelo BNA.
- **Integrar a capacidade de reação aos choques nos programas de financiamento das MPME apoiados pelo governo.** Explorar a viabilidade de incorporar a protecção financeira contra desastres nos mecanismos existentes de empréstimo às PME e de gestão de risco, como o Sistema de Garantia de Crédito, para introduzir liquidez no mercado após uma catástrofe e proteger as PME vulneráveis. Este esforço poderia ser liderado pelo Ministério das Finanças, trabalhando em estreita colaboração com os respectivos administradores dos programas existentes.

Estas recomendações estão resumidas no quadro 6.1.

Tabela 6.1: Recomendações para reforçar a resiliência financeira em Angola

Prazo	Reforçar o quadro político e institucional	Melhorar a gestão das finanças públicas e a tomada de decisões com base em avaliações de risco	Reforçar os instrumentos financeiros existentes e pré-arranjar novos instrumentos	Reforçar a resiliência financeira das famílias vulneráveis e das MPME
Curto prazo	<ul style="list-style-type: none"> ● Atualizar os quadros estratégicos relevantes para a resposta a desastres (por exemplo, planos de contingência, planos de RRD e Quadro de Recuperação de Secas). ● Avaliar as práticas e as necessidades de PFD a nível local. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Reforçar a capacidade técnica do Ministério das Finanças em matéria de protecção financeira contra desastres. ● Avaliar anualmente os passivos contingentes relacionados com o clima e incluí-los nas avaliações de risco fiscal no âmbito da Estratégia Fiscal do País. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Criar um fundo multianual de reservas ou de contingência dedicado a resposta a desastres. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Facilitar a inovação no sector privado para aumentar a inclusão financeira e fechar lacunas nos níveis de protecção. ● Pré-arranjar fontes de financiamento para componentes responsivos a choques no programa de protecção social Kwenda.
Médio prazo	<ul style="list-style-type: none"> ● Desenvolver e adotar uma estratégia abrangente de protecção financeira contra desastres. ● Revisitar as leis de protecção civil e considerar sua atualização. 	Desenvolver uma base de dados nacional sobre a ocorrência e o impacto dos desastres naturais.	<ul style="list-style-type: none"> ● Garantir uma linha de crédito contingente. ● Acelerar o desenvolvimento e a aplicação de um programa nacional de seguro agrícola. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Integrar elementos responsivos a choques nos programas de financiamento das MPME apoiados pelo Governo.

Prazo	Reforçar o quadro político e institucional	Melhorar a gestão das finanças públicas e a tomada de decisões com base em avaliações de risco	Reforçar os instrumentos financeiros existentes e pré-arranjar novos instrumentos	Reforçar a resiliência financeira das famílias vulneráveis e das MPME
				<ul style="list-style-type: none"> Reforçar a capacidade institucional para um sistema de proteção social responsivo a choques.
Longo prazo		Desenvolver um sistema de monitoria das despesas públicas para a resposta a desastres.	Desenvolver um sistema de gestão de bens do Estado e infraestruturas públicas baseado em avaliações de risco para maximizar a utilidade dos activos públicos e reforçar sua resiliência aos choques.	

Nota: Curto prazo = menos de 24 meses; médio prazo = 24-48 meses; longo prazo = mais de 48 meses. PFD = protecção financeira contra desastres; MSME = micro, pequenas e médias empresas.



Apêndices

Apêndice A

O sector das MPME em Angola: Principais desafios e desenvolvimentos recentes

De acordo com um estudo realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o sector das micro, pequenas e médias empresas (MPME) enfrenta obstáculos significativos. A maioria das microempresas produtivas opera em instalações comerciais de baixa qualidade e é prejudicada por infra-estruturas e serviços públicos inadequados. Têm um acesso muito restrito ao crédito, bem como a outros serviços empresariais, e os seus níveis de capitalização são baixos. Os participantes no inquérito admitiram que não dispunham dos conhecimentos ou dos recursos necessários para gerir uma empresa de sucesso e que não podiam pagar salários regulares aos seus empregados. Os microempresários do sector dos serviços tiveram maiores níveis de sucesso e possuíam um sentido comercial apurado, mas careciam de competências empresariais mais inovadoras.

O sector das MPMEs de Angola tem-se caracterizado por uma falta de serviços de apoio às micro e pequenas empresas. O acesso ao crédito é dificultado pelo facto de os bancos regulares exigirem garantias e documentação de que a maioria dos empresários informais não dispõe. Quando estão disponíveis nas proximidades, os cursos destinados a melhorar as competências empresariais são caros e pouco relevantes para aqueles que enfrentam as dificuldades inerentes ao facto de operarem no segmento inferior do mercado. Em geral, existe um número limitado de instituições de formação em Angola.

O governo de Angola tem vindo a afetar recursos às MPMEs, principalmente através do INAPEM. Desde 2012, o INAPEM tem prestado apoio à comunidade empresarial e de negócios através do reforço das capacidades e da promoção do empreendedorismo e do acompanhamento do seu desenvolvimento.

Em 2021, o Decreto Presidencial 94/21 estabeleceu uma lei sobre as MPME, que melhorou o seu quadro regulamentar. Este regulamento estabelece procedimentos para a classificação, constituição, certificação e procedimentos contabilísticos e define um tratamento diferenciado e mecanismos de apoio institucional às MPMEs. Por exemplo, estabeleceu um procedimento simplificado para a sua constituição, designado Guichet Único da Empresa, que pode ser realizado em várias instituições. Trata-se de um balcão único em que todos os procedimentos relativos à constituição de uma empresa podem ser realizados num único local e de uma só vez. Além disso, a lei especifica que os organismos estatais devem reservar pelo menos 25 por cento dos seus orçamentos para a aquisição de bens e serviços às MPMEs angolanas.

Apêndice B

O Sector da Protecção Social : Uma visão geral e análise de custo-benefício para escalabilidade

As despesas de protecção social de Angola (incluindo pensões, subsídios e assistência social) diminuíram de 7,8% do PIB em 2010 para 1,3% do PIB em 2021 e 1,2% em 2022. Os subsídios aos preços dos combustíveis, eletricidade, água e transportes têm representado historicamente a maior parte do orçamento da protecção social. No entanto, desde 2015, quando foi iniciada uma reforma dos subsídios, a segurança social (pensões militares e da segurança social para o sector público) tem representado a maior parte das despesas de protecção social - cerca de 75 por cento das despesas sectoriais.

As despesas com a segurança social em Angola são elevadas e concentram-se sobretudo nas pensões. A despesa com a segurança social em Angola é de 1,5 por cento do PIB, mais do dobro da despesa média na África Subsariana de 0,7 por cento do PIB. A parte da despesa de protecção social destinada aos idosos representou 78% da despesa total de protecção social em 2016. As pensões contributivas representaram 70 por cento do total das despesas de protecção social e as pensões sociais relacionadas com a guerra representaram 8 por

ica de Angola, onde a população com 65 anos ou mais representa apenas 2 por cento do total (Banco Mundial 2020a). Entre as pessoas em idade ativa, a segurança social em Angola cobre apenas cerca de um décimo da população. O crescimento dos trabalhadores segurados tem sido limitado pelo grande sector informal (70 por cento dos trabalhadores), pelo aumento do desemprego, pela ligação apenas das pequenas e médias empresas ao sistema, pelo fracasso significativo dos contribuintes em ligar os trabalhadores e pela necessidade de expansão nos sectores agrícola, pecuário, das pescas e comercial (Giron-Gordillo e Ishizawa 2018).

O Kwenda é o principal programa de mitigação da pobreza do Governo de Angola. Os beneficiários recebem transferências monetárias em quatro pagamentos trimestrais. O pagamento mensal foi inicialmente estabelecido em Kz 5.000 por família por mês e mais tarde aumentou para Kz 8.500. O Banco Mundial está a prestar apoio técnico e financeiro ao programa.

Antes da introdução do Kwenda, os maiores programas não relacionados com a guerra eram o Apoio a Famílias Vulneráveis (o Cartão Kikuia) e o programa de transferência de dinheiro Valor Criança, que representavam 12 e 8 por cento da despesa total da rede de segurança social em 2019 e abrangiam cerca de 40.000 e 14.000 agregados familiares, respetivamente.

Existem também cerca de 10 programas de emprego e inclusão económica em Angola. Estes programas são implementados maioritariamente pelo Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social (MAPTSS) (seis programas de empreendedorismo e formação), seguido do Ministério da Ação Social, Família e Promoção da Mulher (MASFAMU) (dois programas de apoio ao empreendedorismo) e do Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (INEFOP) (duas iniciativas de formação e intermediação do mercado de trabalho) (Banco Mundial 2020a). O maior destes programas é o Plano de Ação de Promoção da Empregabilidade (PAPE). O PAPE foi aprovado em 2019. O seu objetivo era formar mais de 250 000 jovens em três anos. O PAPE destina-se a jovens, empresários (já estabelecidos ou emergentes) e mulheres. O PAPE baseia-se em microcrédito, cursos de empreendedorismo e formação profissional, bem como na distribuição de kits profissionais. Para o PAPE, o governo aprovou um orçamento de 21 mil milhões de Kz, correspondentes a 65,6 milhões de dólares, que deveria ser implementado entre 2019 e 2021.

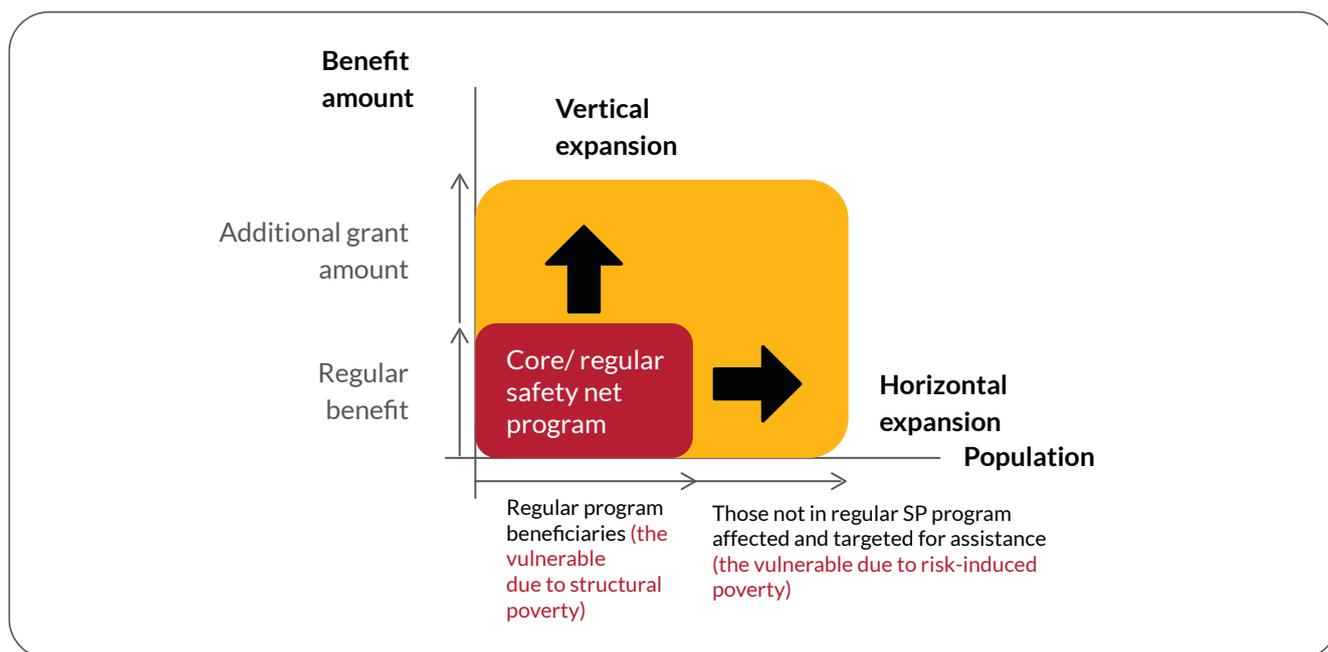
Os programas e sistemas de redes de segurança adaptáveis estão cada vez mais a ser concebidos para "aumentar e diminuir" em tempos de crise. Quando ocorrem choques, os programas de proteção social podem adaptar-se para proporcionar benefícios adicionais e aumentar a cobertura das famílias pobres e vulneráveis afectadas. Isto ajuda a criar resiliência e ajuda as famílias a gerir os riscos, a lidar com os choques e a continuar a investir em activos produtivos e capital humano.

Os sistemas de proteção social escaláveis respondem aos choques combinando programas regulares de proteção social com um mecanismo que permite a expansão dos programas. A expansão pode:

- (a) Fornecer transferências monetárias adicionais aos beneficiários existentes durante uma catástrofe (expansão vertical) e/ou
- (b) Incluir temporariamente novos beneficiários elegíveis que se tornaram transitoriamente vulneráveis (expansão horizontal) (figura B.1).



Figura B.1: Expansões verticais e horizontais dos programas da rede de segurança social



Fonte: Adaptado de Smith e Bowen 2022.

Apêndice C Rede de segurança reactiva aos choques: Custos Simulados e Impactos na Pobreza

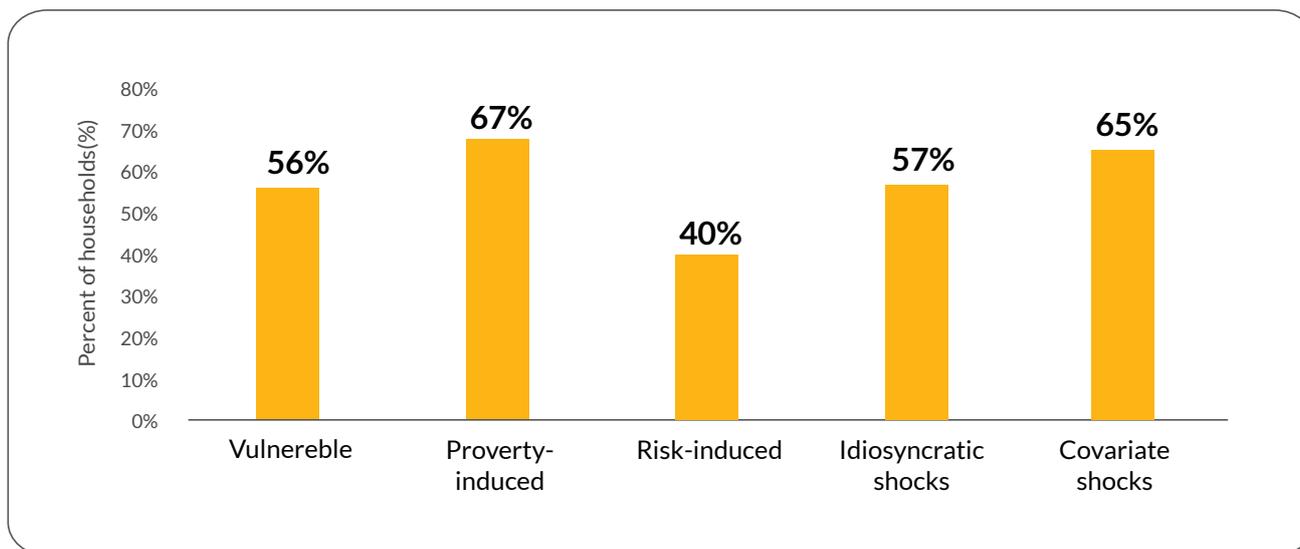
Este anexo apresenta o potencial impacto na pobreza e o custo da utilização do programa Kwenda em Angola para responder a choques e atingir a população vulnerável à pobreza. Para o efeito, o conjunto de dados do Inquérito de Despesas Receitas e Emprego em Angola (IDREA) é utilizado para simular o processo de seleção do Kwenda. As estimativas consideram a dimensão atual das transferências, partem do princípio de que o programa Kwenda foi totalmente implementado e de que a população vulnerável à pobreza foi perfeitamente selecionada (figura C.2).

Quando Kwenda atingir 1,6 milhões de agregados familiares em todas as províncias de Angola, a taxa de pobreza em Angola poderá ser significativamente reduzida. A taxa de pobreza em Angola foi estimada em 32 por cento. Se o Kwenda incluisse 1,6 milhões de agregados familiares pobres como beneficiários do programa e fornecesse transferências monetárias,⁵² a pobreza crónica cairia para 28 por cento, assumindo uma orientação perfeita.

Os critérios de seleção e a escala do Kwenda implicam que uma grande proporção de agregados familiares que são particularmente vulneráveis a choques de covariáveis em já estarão inscritos para receber transferências de dinheiro. Como se pode ver na Figura C.1, o Kwenda cobre 56% dos agregados familiares que se estima serem vulneráveis à pobreza, assumindo uma seleção perfeita. Dado o seu critério de seleção baseado na pobreza, não é surpreendente que a cobertura entre os agregados familiares vulneráveis induzidos pela pobreza seja maior do que entre os agregados familiares vulneráveis induzidos pelo risco. Ao mesmo tempo, considerando as sobreposições entre agregados familiares que são cronicamente pobres e afectados por choques de covariáveis, tais como secas, a cobertura do Kwenda entre os que sofrem choques de covariáveis é relativamente alta, 65 por cento. Como resultado, do total de 1,51 milhões de agregados familiares vulneráveis à pobreza devido a choques de covariáveis em Angola, cerca de 0,98 milhões serão beneficiários do Kwenda quando o programa estiver totalmente implementado. Estima-se que cerca de 0,53 milhões de agregados familiares são vulneráveis à pobreza devido a choques de covariáveis mas não são beneficiários do Kwenda.

⁵² A transferência de dinheiro assumida é de Kz 4.575,53, o que equivale à transferência atual do programa de Kz 8.500 a preços de 2018.

Figura C.1: Fração de agregados familiares vulneráveis que recebem transferências Kwenda, por tipo de vulnerabilidade



Fonte: Inquérito de Despesas Receitas e Emprego em Angola (IDREA) 2018-19 (estimativas da equipa de pobreza).

Consequentemente, o Kwenda poderia servir como uma boa plataforma para melhorar a resistência inerente dos agregados familiares aos choques e prestar assistência pós-choque. Uma vez que uma grande parte dos agregados familiares já estará a receber transferências de dinheiro, a sua resistência inerente aos choques será provavelmente maior do que se não tivessem recebido as transferências de dinheiro, especialmente se forem complementadas por intervenções de emprego e inclusão financeira. Além disso, no rescaldo imediato de um choque, poderia ser prestado apoio adicional aos agregados familiares beneficiários do Kwenda através de uma expansão vertical da transferência de dinheiro. Uma expansão horizontal do programa poderia também ajudar os agregados familiares que são vulneráveis à pobreza devido a choques de covariáveis e que não são beneficiários do Kwenda. O regresso a um nível de bem-estar anterior ao choque exigiria uma expansão horizontal (complementos para os não beneficiários do Kwenda afectados por um choque), para além da expansão vertical (complementos para além das transferências do Kwenda).

A simulação estima que a expansão do Kwenda em resposta a choques em 2018-19 para proteger os vulneráveis à pobreza teria tido um custo de cerca de 50 milhões de dólares. A simulação utiliza um cenário de focalização perfeita para seleccionar os beneficiários do Kwenda e assume que todos os agregados familiares são afectados por choques. Usamos choques de baixa, média e alta intensidade (equivalentes a quedas no consumo dos agregados familiares iguais ao valor de uma transferência mensal de dinheiro do Kwenda, 1,25 vezes a transferência mensal e 1,5 vezes a transferência, respetivamente) com duração de quatro meses cada. Quatro meses foram seleccionados com base na duração da época de escassez em Angola. Os choques de diferentes intensidades simulados têm perdas monetárias cumulativas de cerca de US\$50 milhões, US\$63 milhões e US\$75 milhões. A simulação pressupõe então que o Kwenda é utilizado para responder a estes choques, fornecendo uma transferência monetária suplementar de um mês do valor do limiar de pobreza alimentar (equivalente a um pouco menos do que a transferência monetária mensal do Kwenda) também durante quatro meses. Tendo em conta estes parâmetros, a expansão vertical custa cerca de 30 milhões de dólares (pressupondo um custo administrativo de 5% para utilizar os sistemas existentes), enquanto a expansão horizontal custa cerca de 20 milhões de dólares (pressupondo um custo administrativo de 25% para aumentar rapidamente os sistemas existentes e efetuar adaptações) e, em conjunto, custam 50 milhões de dólares.

Uma expansão vertical e horizontal do Kwenda poderia mitigar significativamente os aumentos na taxa de pobreza causados por choques. De acordo com os cenários de choque, estima-se que as taxas de pobreza aumentem de 28 por

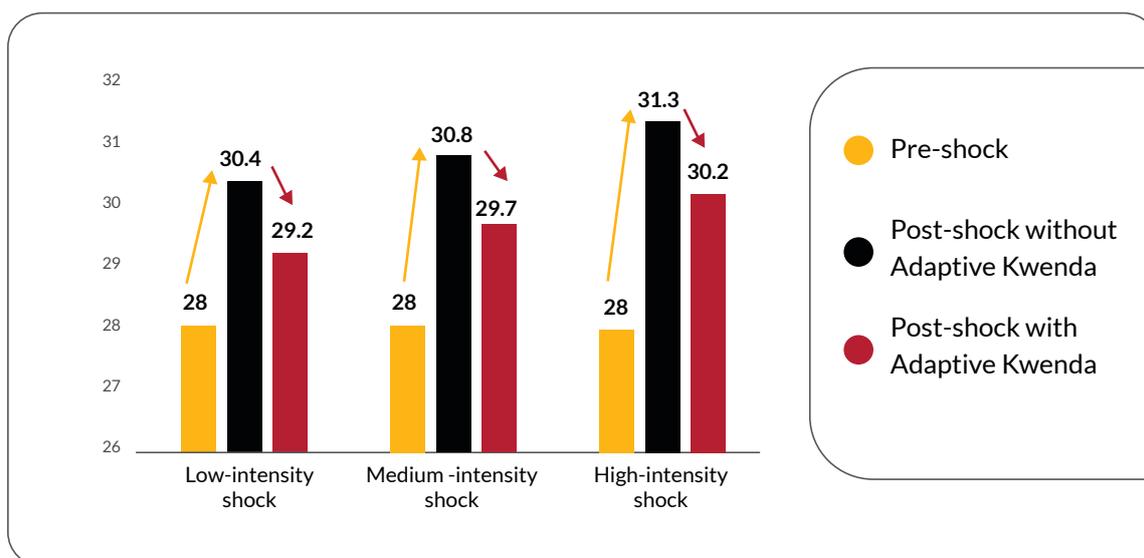
cenários de baixa, média e alta intensidade de choque. Nem a expansão vertical nem a expansão horizontal, por si só, levam Angola à taxa de pobreza anterior ao choque. Uma combinação de expansão vertical e horizontal no cenário de choque de baixa intensidade aproxima-se mais (quadro C.1 e figura C.2).

Quadro C.1: Taxas de pobreza por resposta e intensidade do choque

	Intensidade dos choques		
	Baixa (%)	Médio(%)	Elevado (%)
Linha de base		28	
Pós-choque	30.4	30.8	31.3
Apenas expansão vertical	29.9	30.2	30.7
Apenas expansão horizontal	29.7	30.2	30.7
Expansão vertical e horizontal	29.2	29.7	30.2

Nota: A análise pressupõe um Kwenda totalmente operacional - ou seja, as transferências estipuladas estão disponíveis para os 1,6 milhões de agregados familiares elegíveis.

Figura C.2: Impacto do Kwenda adaptativo nas taxas de pobreza



Fonte: Análise do Banco Mundial.

Nota: O eixo y denota as taxas de pobreza com e sem Kwenda Adaptativa para cenários de choque de baixa, média e alta intensidade).

Globalmente, os programas de proteção social têm sido cada vez mais utilizados como uma plataforma para proteger as famílias na sequência imediata de choques, especialmente os que não estão relacionados com o clima, mais recentemente os relacionados com a COVID-19. Na África Subsaariana, em países como a Etiópia, o Quênia e o Uganda, os governos expandiram os programas de proteção social para responder às secas. Em resposta à COVID-19, entre março de 2020 e maio de 2021, um total de 3.333 medidas de proteção social foram planeadas ou implementadas em 222 países em todo o mundo (Gentilini et al. 2021).

Apêndice D COVID-19: Antecedentes de saúde e resposta geral

A emergência de doenças com potencial epidémico é recorrente em Angola, como indicam vários eventos históricos que revelam a endemicidade de diferentes doenças (como a malária e a tuberculose). A pandemia da COVID-19 foi catalisada por dois factores principais: a grande vulnerabilidade a epidemias e a falta de infra-estruturas sanitárias. A grande vulnerabilidade a epidemias é relatada pelo índice de Segurança Sanitária Global de 2021, que classificou Angola em 142º lugar entre 195 países, à semelhança da classificação das infra-estruturas de saúde de Angola em 135º lugar no mesmo conjunto de países. O primeiro caso de COVID-19 foi notificado em 23 de março de 2020. Em maio de 2020, o país tinha registado 84 infeções. Em 12 de dezembro de 2020, tinham sido notificados 16 644 casos activos e 387 mortes.⁵⁶ A 6 de janeiro de 2021, Angola tinha atingido 17.864 casos e 413 mortes. O último relatório do governo,⁵⁴ publicado a 23 de fevereiro de 2022, anunciava uma contagem cumulativa de 98.698 casos e 1.899 mortes.

A evolução da pandemia em Angola foi, de acordo com os relatórios oficiais, bastante lenta em comparação com a de outros países. No final de 2020 e início de 2021, a taxa de mortalidade era de cerca de 2,3 por cento, tendo desde então diminuído para 1,9 por cento, de acordo com o último relatório de fevereiro de 2022. O país registou quatro picos: em outubro de 2020, maio de 2021, outubro de 2021 e abril de 2022 (figura D.1).



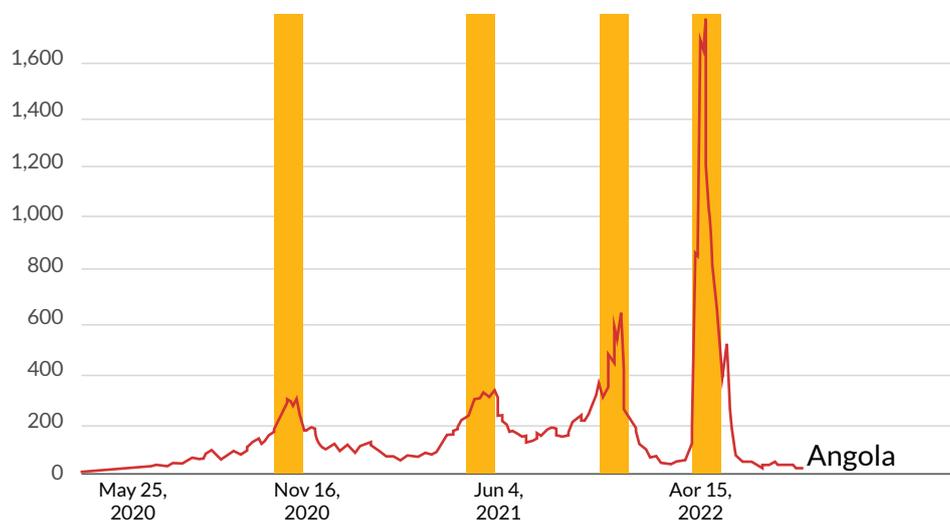
⁵³ Nessa data, a taxa de mortalidade era de cerca de 2,33%.

⁵⁴ CISP (Centro Integrado de Segurança Pública), COVID-19, <https://www.cisp.gov.ao:10443/>.

Figura D.1: Casos de COVID-19 em Angola

Daily new confirmed COVID-19 cases

7-day rolling average. Due to limited testing, the number confirmed cases is lower than true number Of infections.



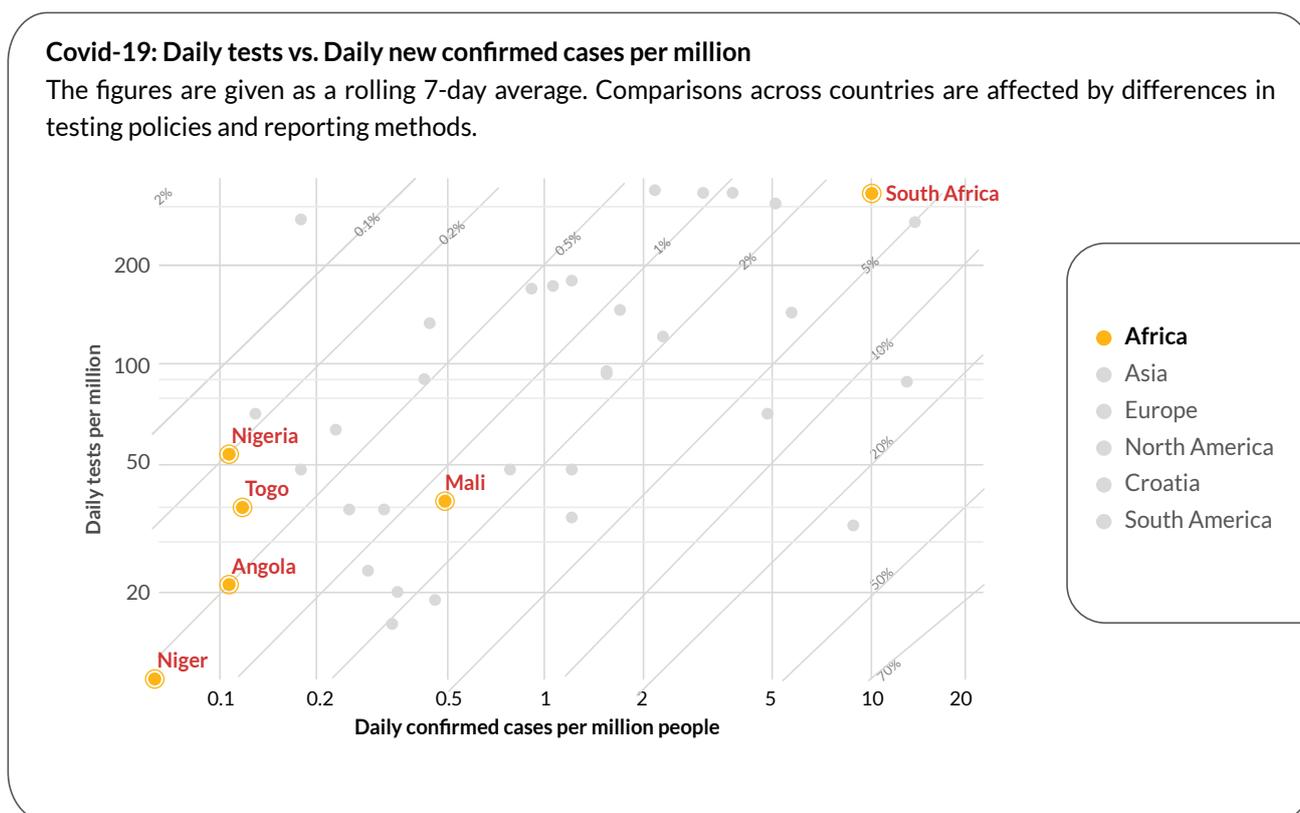
Source: Hopkins CSSE COVID-19 Data

Fonte: Dados da Universidade Johns Hopkins CSSE COVID-19.

De acordo com o Ministério da Saúde, a COVID-19 em Angola tem-se caracterizado principalmente por casos assintomáticos. A faixa etária com maior taxa de infeção situa-se entre os 30 e os 39 anos, que corresponde também à população economicamente mais ativa. A província de Luanda foi identificada como a área com o maior nível de transmissão da COVID-19, o que pode ser atribuído ao facto de ser o maior ponto de entrada internacional e o local onde foram identificados os primeiros casos. Embora a capacidade de testagem da COVID-19 tenha aumentado durante 2020, o número de testes diários de transcrição reversa-reação em cadeia da polimerase (RT-PCR) realizados manteve-se abaixo de 200.000, o que é baixo mesmo entre os seus pares regionais (figura D.2).



Figura D.2: Comparação entre países da capacidade de teste para a COVID-19



Source: Testing data from official sources collated by Our World in Data, confirmed cases from Hopkins University CSSE [OurWorldInData.org/coronavirus](https://ourworldindata.org/coronavirus) - CC BY

Em março de 2021, Angola lançou o seu programa de vacinação, que foi apoiado pelo programa de vacinação da Organização Mundial de Saúde (COVAX-Facility⁵⁵) e visava servir 16 milhões de pessoas. Foi concebido para fornecer vacinas sem custos a 20 por cento da população com maior risco de mortalidade, especialmente aqueles com baixos rendimentos. O programa de vacinação angolano foi concebido para se desenrolar em duas fases, com a expectativa de servir 16 milhões de pessoas. Na primeira fase, 20 por cento da população nacional (6,4 milhões de pessoas) deveria ser vacinada. O objetivo final desta medida era reduzir a morbilidade e a mortalidade. Esta inclui a população com exposição contínua ao vírus, como os profissionais da saúde, dos serviços sociais e da ordem e segurança públicas; pessoas com risco acrescido devido a comorbilidades de saúde; e pessoas com mais de 40 anos. Na segunda etapa, o governo de Angola pretendia vacinar a população na faixa etária de 18 a 39 anos (9,1 milhões de pessoas). O objetivo desta fase era reduzir a transmissão da COVID-19. Embora essa parcela da população tenha uma taxa de mortalidade menor, ela apresenta a maior taxa de incidência da doença.

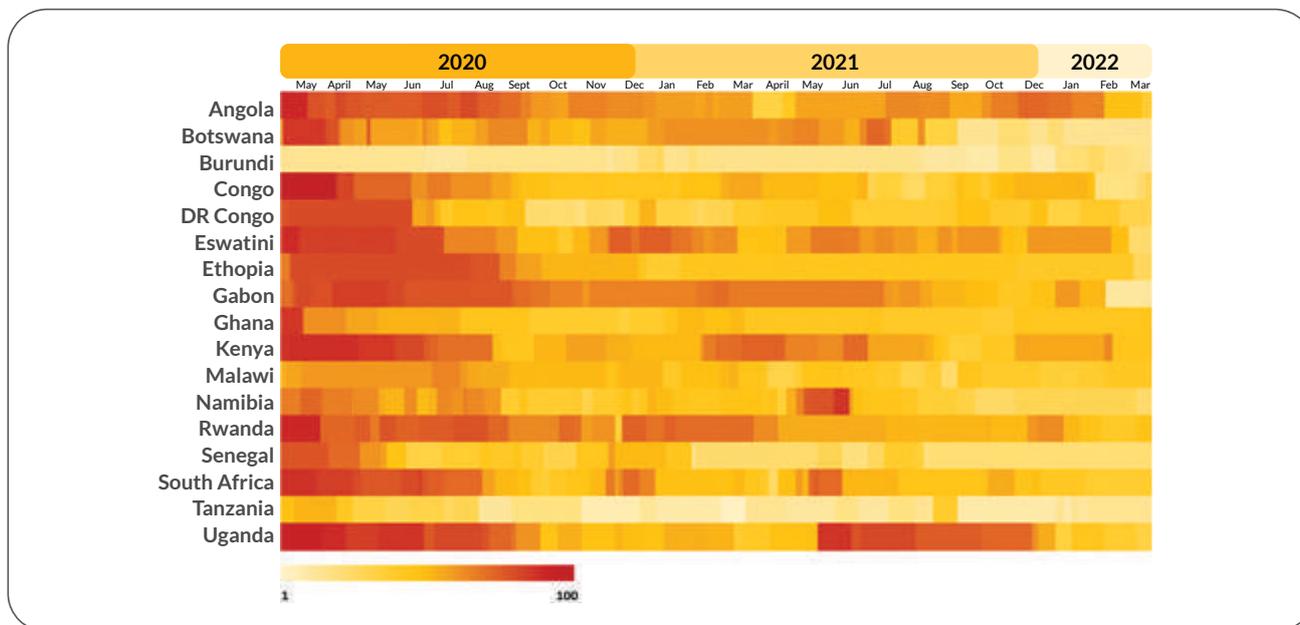
Angola está classificada entre os países de topo em termos de restrições impostas pela COVID-19 e tem sido mais lenta do que os seus pares regionais na redução das restrições (ver o índice de rigor na figura

⁵⁵ Organização Mundial de Saúde, COVAX, <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax>.

⁵⁷ O índice de rigor é uma medida composta baseada em nove indicadores de resposta, incluindo o encerramento de escolas, o encerramento de locais de trabalho e a proibição de viajar, reescalados para um valor de 0 a 100 (100 = mais rigoroso).

D.3). Inicialmente, o governo de Angola proibiu a entrada em Angola a cidadãos da China, da República Islâmica do Irão, da Itália e da República da Coreia. As restrições evoluíram de acordo com a evolução da pandemia a nível nacional e internacional.

Figura D3: índice de severidade da COVID-19



Fonte: Mathieu et al. 2020.

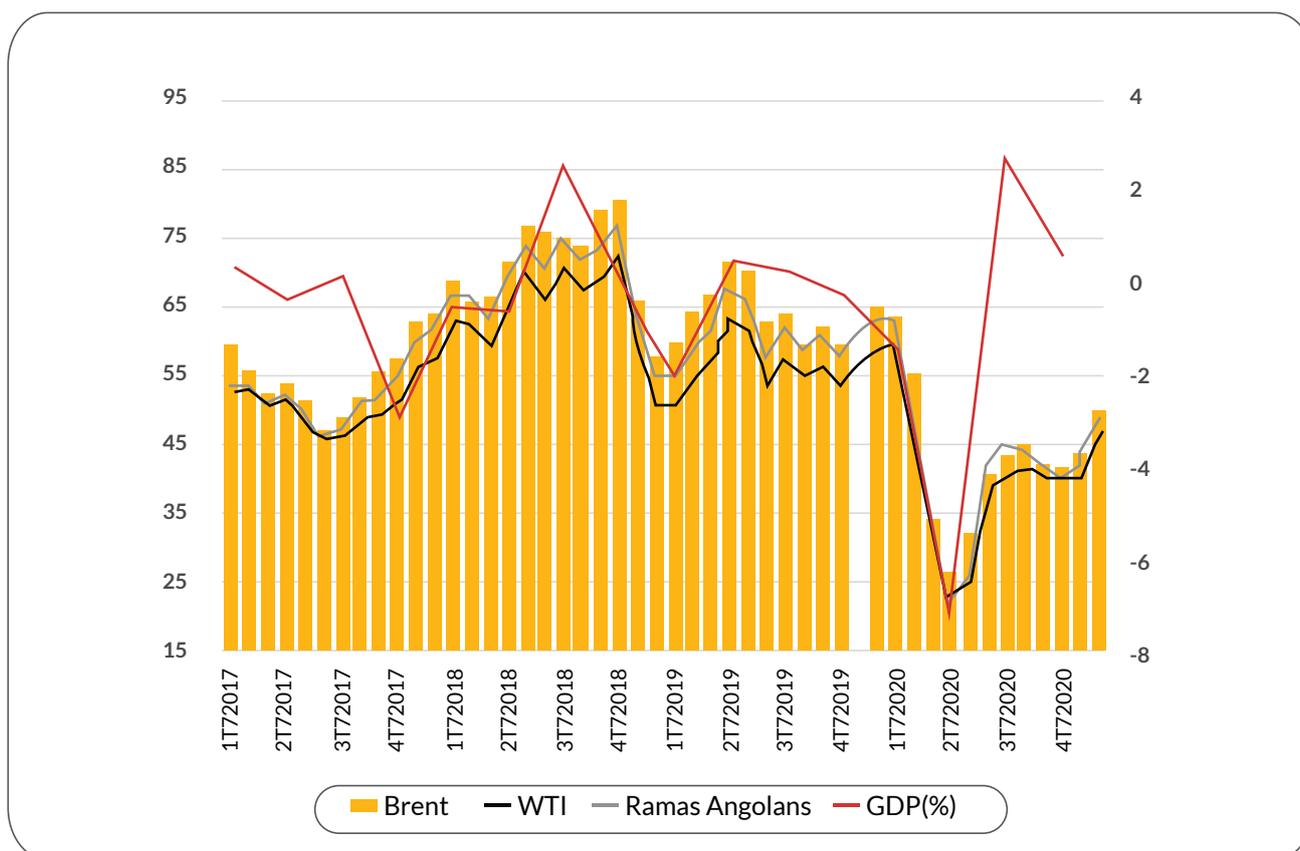
Nota: A figura indica as classificações mensais de rigor dos diferentes países, do valor mais baixo do índice (amarelo=1) ao valor mais alto (vermelho forte=100).



A economia já se encontrava num estado frágil antes da crise e estava a registar um declínio constante desde 2015. A falta de crescimento entre 2015 e 2020 pode ser atribuída aos preços internacionais do petróleo. A economia angolana está fortemente ligada às flutuações dos preços no mercado internacional do petróleo. O sector petrolífero representou cerca de 30% do PIB de Angola, 60% das receitas fiscais e mais de 90% das exportações em 2019⁵⁶. Os preços internacionais do petróleo começaram a baixar no final de janeiro de 2020 devido ao número crescente de casos de COVID-19 na China (figura D.4).

⁵⁶ Instituto Nacional de Estatística (INE), Contas Nacionais.

Figura D.4: Tendência do preço do petróleo bruto (US\$/Bbl)



Fonte: Banco Central Angolano com dados da Bloomberg e MIREMPET.

Nota: T = Trimestre.

O principal impacto da COVID-19 em termos de receitas públicas totais registou-se no segundo trimestre de 2020.

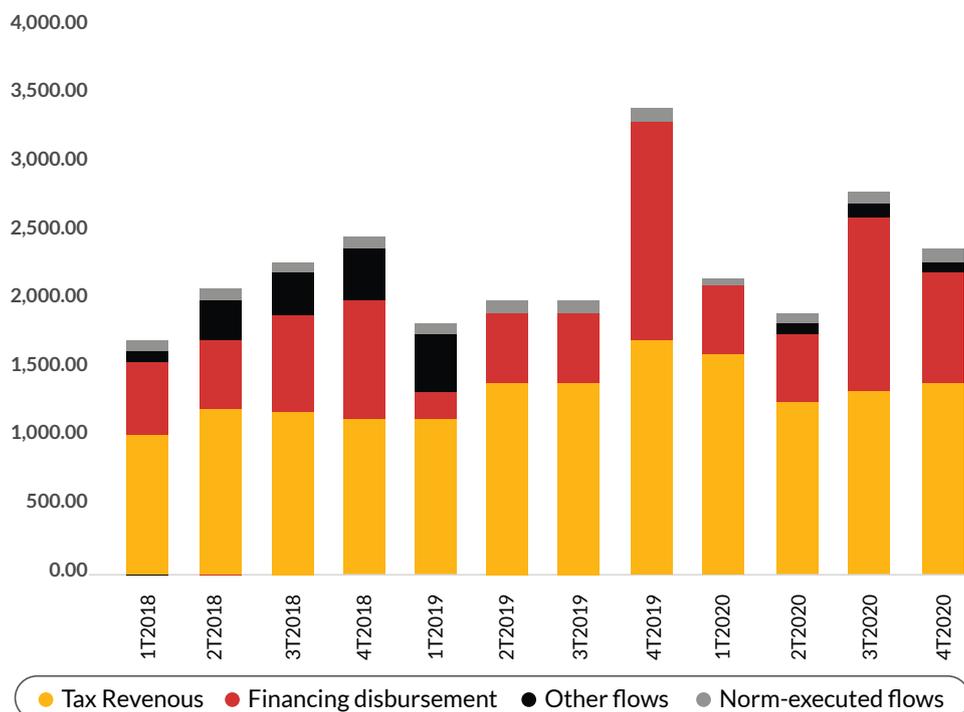
As receitas totais diminuíram quase 600 milhões de Kz para cerca de 1,2 mil milhões de Kz no 2.º trimestre de 2020, em comparação com 1,9 mil milhões de Kz no 1.º trimestre de 2020 e quase 290 milhões de Kz abaixo do valor registado no 2.º trimestre de 2019. Embora a COVID-19 tenha desencadeado muitos desembolsos de empréstimos de organizações internacionais, este incremento nas receitas totais das operações de empréstimo (receitas de financiamento) começou enfaticamente no 4T 2019 (figura D.5, painel a, áreas cinzentas).

As receitas fiscais situaram-se em cerca de 1,4 mil milhões de Kz no final do 4.º trimestre de 2020, dos quais 48% provinham do sector petrolífero.

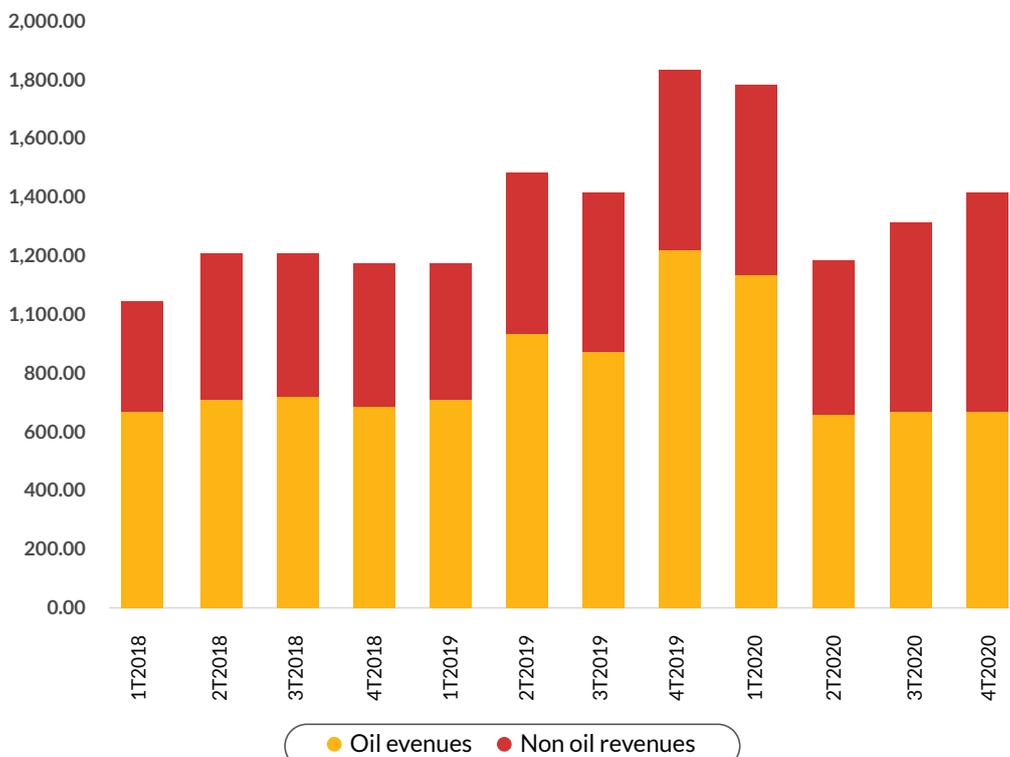
Durante o segundo trimestre de 2020, as receitas fiscais caíram cerca de 20 por cento em comparação com as do segundo trimestre de 2019, em grande parte devido ao choque do preço do petróleo. No entanto, desde o 4.º trimestre de 2021, tem havido uma forte recuperação das receitas relacionadas com o petróleo devido a um boom do preço do petróleo no final de 2021, impulsionado por um aumento global da procura à medida que o mundo recuperava da recessão da COVID-19. Além disso, a partir do terceiro trimestre de 2020, verificou-se uma recuperação das receitas não petrolíferas, reflectindo a redução das restrições à atividade económica devido à pandemia de COVID-19 (figura D.5, painel b).

Figura D.5: Receitas de Angola

a. Receitas fiscais trimestrais (Kz, mil milhões)



b. Receitas fiscais trimestrais, 2018-21 (Kz, mil milhões)

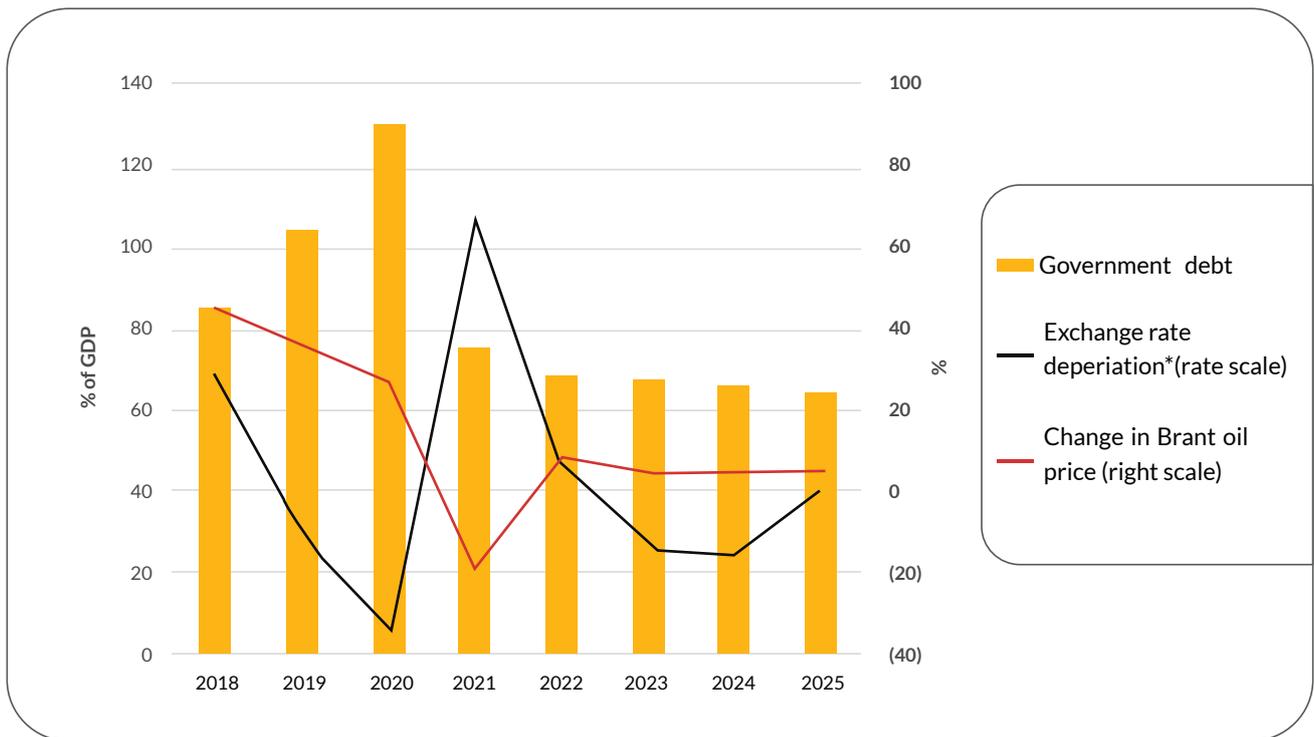


Fonte: BNP Paribas com dados do Ministério das Finanças (PFT 2018-2021).

Nota: T = Trimestre .

A crise da COVID-19 agravou a desvalorização da moeda e a crise do preço do petróleo e fez com que Angola registasse um nível recorde de endividamento de cerca de 131% do PIB em 2020 (figura D.6). A desvalorização da moeda ocorreu a partir de 2018-20 após a sua liberalização; ao mesmo tempo, registou-se uma queda nos preços internacionais do petróleo (Figura D.7). Os preços do petróleo e o saldo orçamental de Angola estão correlacionados; a figura D.7 mostra que, durante 2018-19, as receitas petrolíferas de Angola contribuíram com cerca de 60 por cento das receitas públicas.

Figura D.6: Trajetória da dívida de Angola ligada à taxa de câmbio e aos preços do petróleo

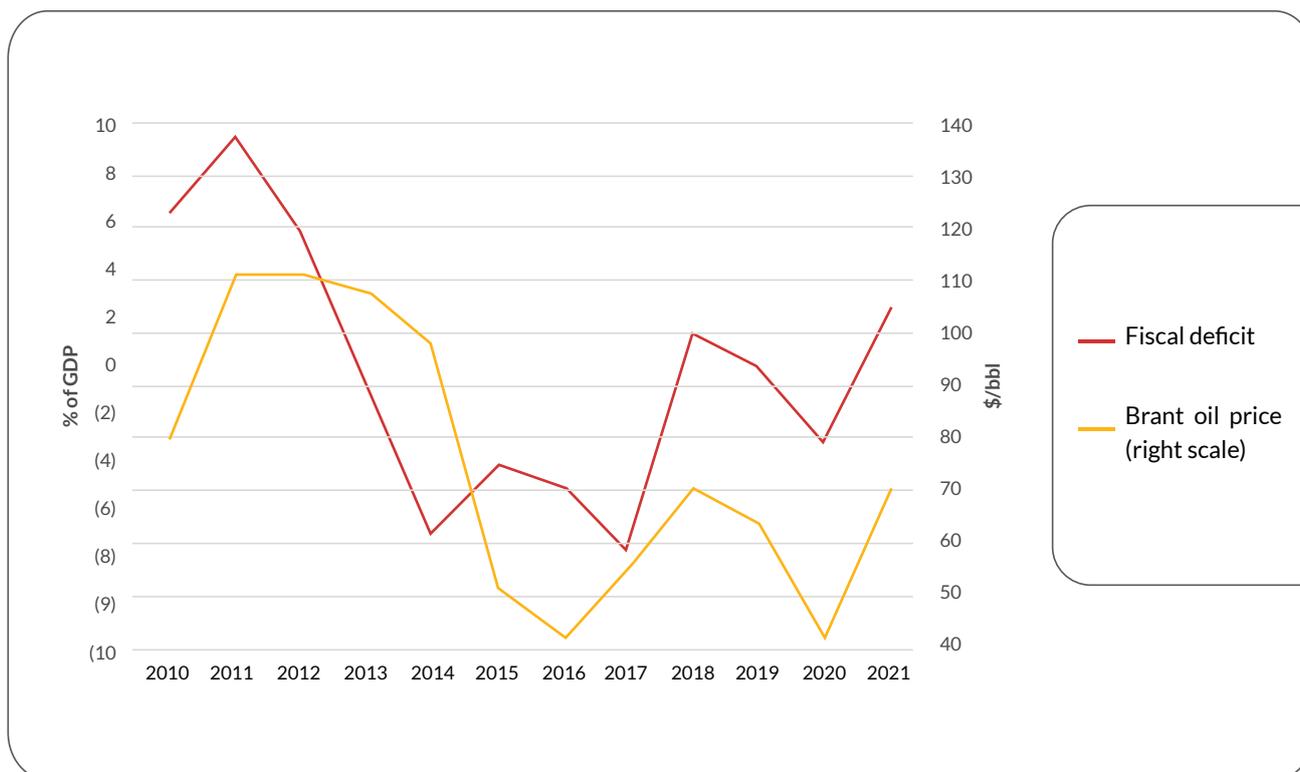


Fontes: S&P Global Ratings com dados do Ministério das Finanças de Angola, Banco Nacional de Angola.

*Negativo representa a apreciação da moeda.



Figura D.7: Preços do petróleo e resultados orçamentais de Angola



Fontes: S&P Global Ratings com dados do Ministério das Finanças de Angola.

Apêndice E

Análise das disposições institucionais para o financiamento do risco de desastres

Comissões de proteção civil

Em Angola, as instituições de proteção civil e de bombeiros dos três níveis de governo respondem às desastres, e o nível a que se recorre depende da gravidade do evento: os eventos menos graves, locais e recorrentes são frequentemente geridos pelos municípios com os seus próprios recursos financeiros e operacionais. Se os efeitos do choque excederem a capacidade de resposta local ou se a catástrofe afetar vários municípios, a resposta é liderada pelo governo provincial. Do mesmo modo, no caso de grandes eventos que transcendem a capacidade das províncias, a resposta é dada por instituições de proteção civil a nível nacional. A resposta a acontecimentos inesperados requer frequentemente o apoio de níveis superiores de governo.

A nível político, o chefe do poder executivo (presidente) é a autoridade máxima do Sistema Nacional de Proteção Civil. O presidente é o chefe do Conselho Nacional de Proteção Civil, que é o órgão setorial de nível político composto por ministros e directores. O conselho é responsável pela avaliação das políticas de proteção civil, pela estrutura organizacional geral dos órgãos e serviços do Sistema de Proteção Civil, pelas propostas de quadros jurídicos relevantes para o sector, pelos acordos de cooperação internacional relacionados com a proteção civil e pelo Plano Nacional de Emergência.⁵⁷

⁵⁷ Leis de Proteção Civil 14/20 e 28/03.

A nível executivo, a Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC) é o principal órgão governamental de resposta a desastres, responsável pelo desenvolvimento, aprovação e execução dos planos de ação de resposta a desastres. É coordenada pelo Serviço de Proteção Civil e Bombeiros do Ministério do Interior e tem representantes da maioria dos ministérios sectoriais, que participam na resposta a desastres, conforme necessário. As principais disposições e processos institucionais em vigor para a proteção civil a nível central são espelhados nas províncias e municípios.

Gestão de passivos contingentes

Em geral, a gestão dos passivos contingentes é da responsabilidade de várias unidades do MINFIN, consoante o tipo de contingência. No entanto, atualmente não existem unidades no MINFIN responsáveis pela gestão de passivos contingentes relacionados com o clima. Por exemplo, os passivos contingentes das operações de dívida são da responsabilidade da unidade de gestão da dívida, enquanto os relacionados com as parcerias público-privadas são geridos por um grupo de trabalho multi-disciplinar. A unidade de programação macro-fiscal do MINFIN é responsável pela monitorização dos riscos para os objectivos orçamentais e a sustentabilidade da dívida - a unidade identifica os principais riscos e propõe medidas de mitigação, mas os riscos climáticos não são explicitamente considerados no âmbito da análise de risco orçamental. Atualmente, as análises de risco orçamental preparadas pela unidade são publicadas como parte dos relatórios orçamentais nacionais.

Outros instrumentos políticos fundamentais da unidade de programação macro-fiscal são o quadro orçamental a médio prazo e o quadro de despesas a médio prazo. Nenhum destes instrumentos aborda explicitamente os riscos orçamentais relacionados com o clima. O primeiro estabelece e acompanha os objectivos de sustentabilidade orçamental e da dívida a médio prazo, enquanto o segundo define as despesas previstas a médio prazo por áreas prioritárias (funções). No entanto, o impacto dos choques climáticos podem estar integrados nos pressupostos macroeconómicos em que os quadros se baseiam. Por exemplo, os impactos das secas no PIB são considerados pelo Ministério da Economia e do Planeamento ao preparar as estimativas de crescimento do PIB utilizadas nos quadros.

Finalmente, embora o principal papel das unidades de tesouraria e orçamentação no ciclo de financiamento do risco de desastres, que consiste em prestar apoio ad hoc à implementação dos programas de recuperação, tenha funcionado bem, as unidades não têm práticas específicas para gerir proactivamente os riscos relacionados com o clima. Neste contexto, a criação de capacidade técnica para a protecção financeira contra desastres no MINFIN, incluindo a capacidade de quantificação dos riscos fiscais e económicos, poderia aumentar a previsibilidade e melhorar as práticas de planeamento e orçamentação das despesas contingentes relacionadas com os desastres.

Notas sobre as leis de protecção civil

A Lei da Protecção Civil é o principal quadro jurídico para a gestão do risco de desastres em Angola. Estabelece a política de protecção civil e define os mandatos de todas as instituições de protecção civil. Também apresenta definições legais chave para os sistemas de DRM, tais como o âmbito das actividades de protecção civil, os tipos de eventos de desastres, e definições para os Estados de Catástrofe e Calamidade Pública.⁵⁸

⁵⁸ Em Angola, as declarações de Estado de Emergência ou de Estado de Calamidade têm implicações operacionais, mas não são necessárias para acionar respostas pós-desastre ou para justificar a atribuição de financiamento adicional para intervenções pós-desastre. Além disso, as declarações são uma instituição recente e, até à data, foram emitidas apenas para alguns eventos importantes.

A Lei da Proteção Civil 28/03 foi actualizada pela Lei 14/20 em 2020, no contexto da pandemia da COVID-19. A revisão redefiniu "calamidade pública" para refletir a magnitude e as características da pandemia e reorganizou as principais decisões de proteção civil e de resposta a desastres em torno do titular do poder executivo (presidente). Além disso, o artigo 21.º determina a preparação de planos de emergência e contingência a todos os níveis de governo: municipal, provincial e nacional. Os planos devem fazer um levantamento dos recursos disponíveis para intervenções relacionadas com desastres, estabelecer regras e procedimentos para todas as instituições actantes e definir os critérios para mobilizar e coordenar o uso de recursos, públicos ou privados. Os planos municipais e provinciais de emergência e contingência estão sujeitos à aprovação da CNPC, com base numa avaliação prévia do respetivo governador provincial e/ou autoridade municipal. Os Planos Nacionais de Emergência e Contingência são aprovados pelo titular do poder executivo. Por último, o artigo 22º aborda temas relacionados com a assistência internacional. Em primeiro lugar, determina que, salvo disposição em contrário em tratados ou convenções internacionais, os recursos e as concessões a instituições externas são da competência do Presidente da República. Em segundo lugar, prevê isenções fiscais para a importação ou exportação de bens e equipamentos destinados à preparação para desastres e à assistência e recuperação pós-desastres.

Avisos e declarações

Em Angola, o sistema de alerta e as Declarações de Estado de Emergência e de Estado de Catástrofe ou Estado de Calamidade têm um carácter operacional e não estão diretamente relacionados com o desembolso de fundos para a resposta pós-desastre. O Plano Nacional de Preparação, Contingência, Resposta e Recuperação de Calamidades e Desastres 2015/2017 estabelece um sistema de alerta que relaciona a gravidade do evento com o nível de governo responsável pela tomada de medidas. A partir do aviso ou do início do evento, um Alerta Azul é ativado pelas comissões municipais se os impactos do evento estiverem dentro da capacidade de gestão a nível municipal. Se os impactos do evento exigirem uma ação a nível provincial, é ativado um alerta amarelo pelas comissões provinciais. O Alerta Laranja é ativado pela Comissão Nacional de Proteção Civil para eventos de grande dimensão que exijam os recursos do governo central e o Alerta Vermelho é ativado pelo Conselho Nacional de Proteção Civil para eventos de grande dimensão e gravidade elevada. Sempre que a capacidade de resposta de um nível de governo é excedida, a comissão do nível seguinte deve prestar apoio.

De um modo geral, o quadro jurídico para os estados de exceção é relativamente novo e foi desencadeado apenas algumas vezes, sendo a pandemia da COVID-19 o evento mais recente. A Constituição de 2010 prevê a declaração de Estado de Guerra, de Cerco ou de Emergência (art. 58.º) e a Lei n.º 17/91, que regula o Estado de Sítio e o Estado de Emergência, define o Estado de Emergência e o Estado de Sítio em caso de ocorrência ou iminência de ocorrência de calamidade pública, sendo que o Estado de Sítio diz respeito a invasão estrangeira ou a desordens internas e o Estado de Emergência diz respeito a um estado de calamidade pública (Banco Mundial, 2019). Por sua vez, as Leis de Proteção Civil (14/20 e 28/03) definem o Estado de Catástrofe ou Estado de Calamidade Pública como referindo-se à necessidade de adoção de medidas excepcionais para restabelecer a normalidade em áreas afectadas por (a) acidente grave (acontecimento súbito e inesperado com impactos limitados), (b) catástrofe (acontecimento súbito e inesperado com impactos graves e amplos, incluindo na segurança), ou (c) calamidade (acontecimentos de instalação lenta e de grande amplitude, muitas vezes previsíveis, com impactos graves e amplos e em grandes áreas). Uma discussão sobre como estes estados podem ser utilizados para acionar operações de crédito contingente pode ser encontrada em Banco Mundial (2019), apêndice C.

⁵⁹ A CNPC é responsável por fornecer directrizes de preparação.



Referências

Comissão Nacional de Proteção Civil de Angola, PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), União Europeia e Banco Mundial. 2016. "Secas em Angola 2012-2016-PDNA: Avaliação das necessidades pós-desastre". PNUD, Nova Iorque.

Artemis. 2020. "O México retorna para terremoto e furacão de mais de US \$ 425 milhões em títulos do Banco Mundial". <https://www.artemis.bm/news/mexico-returns-for-425m-quake-hurricane-world-bank-cat-bond/>

Barrett, Christopher B., e Mark A. Conatas. 2014. "Rumo a uma teoria da resiliência para aplicações de desenvolvimento internacional". *Proceedings of the National Academy of Sciences USA* 111, no. 40 (7 de outubro): 14625-30. doi: 10.1073/pnas.1320880111.

BNA (Banco Nacional de Angola). "Relatório da Análise da Conjuntura Económica e Financeira, I Trimestre 2021".

CIMA, UNDRR. 2019. "Perfil de risco de catástrofe. Angola". <https://www.undrr.org/publication/disaster-risk-profile-angola>

Gentilini, Ugo, et al. 2021. Respostas de proteção social e emprego ao COVID-19: Uma revisão em tempo real das medidas nacionais (14 de maio de 2021). Documento vivo sobre a COVID-19. Banco Mundial, Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/281531621024684216/-/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-14-2021>.

Gjerstad, Reidun. 2014. "A migração da sede em Angola: The 2013 Drought." Em *The State of Environmental Migration 2014*, editado por François Gemenne, Pauline Brückner e Dina Ionesco, 85-100. Genebra, Suíça: Organização Internacional para as Migrações.

Governo de Angola. 2021. "Plano Nacional de Vacinação para a Vacinação contra a COVID-19". Comissão Multisectorial para a Prevenção e Combate à COVID-19.

Hallegatte, Stephane, Jun Rentschler e Julie Rozenberg. 2019. *Lifelines: The Resilient Infrastructure Opportunity*. Washington, DC: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31805>.

Hernandez Uriz, Zenaida, et al. 2019. "Diagnóstico do Sector Privado de Angola-País: Criação de Mercados em Angola-Oportunidades de Desenvolvimento através do Sector Privado." [Em português] Diagnóstico do Sector Privado do País (CPSD). Washington, D.C.: Grupo do Banco Mundial.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/632601558495680544/Angola-Country-Private-Sector-Diagnostic-Creating-Markets-in-Angola-Opportunities-for-Development-Through-the-Private-Sector>.

Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. 2012. "Apelo de Emergência Angola: Insegurança Alimentar". Apelo MDRAO005 Glide TC DR-2012-000092-AGO 13 de novembro de 2012. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MDRAO005ea.pdf>.

Instituto Nacional de Estatística. 2022. "Indicadores de Emprego e Desemprego: Inquérito ao Emprego em Angola". maio de 2022.

JBA. 2022. "Perfil de Risco de Cheias em Angola". Relatório técnico não publicado.

Moore, Danielle, Zahra Niazi, Rebecca Rouse e Berber Kramer. 2019. "Construindo Resiliência através da Inclusão Financeira: A Review of Existing Evidence and Knowledge Gaps". Programa de Inclusão Financeira, Inovações para a Ação contra a Pobreza.

<https://poverty-action.org/sites/default/files/publications/Building-Resilience-through-Financial-Inclusion-English.pdf>.

Mathieu, Edouard, et al. 2020. "Pandemia de Coronavírus (COVID-19)." Publicado online em OurWorldInData.org: <https://ourworldindata.org/coronavirus>.

Rudari, Roberto, et al. 2019. "Perfil do Risco de Desastres em Angola (2019)". Gabinete das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres - Gabinete Regional para África Centro Internazionale in Monitoraggio Ambientale.

Smith, Gabrielle Ruth e Thomas Vaughan Bowen. 2020. "Proteção Social Adaptativa: The Delivery Chain and Shock Response". Washington, DC: Banco Mundial.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/799281603376140118/Adaptive-Social-Protection-The-Delivery-Chain-and-Shock-Response>

Banco Mundial. 2019. "Nota de referência sobre a gestão do risco de desastres". Documento interno, Banco Mundial, Washington, DC.

Banco Mundial. 2019a. "A transação de obrigações catastróficas do Banco Mundial assegura a República das Filipinas contra perdas relacionadas com desastres naturais até 225 milhões de dólares". <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/11/25/world-bank-catastrophe-bond-transaction-insures-the-republic-of-philippines-against-natura>

Banco Mundial. 2020a. "Avaliação da Pobreza em Angola". Banco Mundial, Washington, DC.

Banco Mundial. 2020b. "Reforçar a capacidade e a inclusão financeira em Angola. A Demand-Side Survey". Banco Mundial, Washington, DC.

Banco Mundial. A publicar. Angola Financial Inclusion Diagnostic. Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial e PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). 2020. "Enfrentando as consequências socioeconômicas da COVID-19 em Angola". PNUD, Nova Iorque. <https://documents.worldbank.org/en/-publication/documents-reports/documentdetail/264751607918142701/confronting-the-socioeconomic-consequences-of-covid-19-in-angola-outlook-and-policy-responses-to-an-evolving-multi-dimensional-crisis-policy-document>

Banco Mundial. 2021. "Living on the water's edge. Flood Risk and Resilience of Coastal Cities in Sub-Saharan Africa". <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099042623122580007/pdf/P17703604875c205e0a95b0d3f8997b32c8.pdf>

Banco Mundial. 2022. "Relatório sobre o Clima e o Desenvolvimento do País em Angola". Série do Relatório sobre o Clima e o Desenvolvimento do País (CCDR). Washington, DC: Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/38361>.

