

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 10.9.2009
COM(2009) 475 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

**Intensificar o financiamento internacional da luta contra as alterações climáticas: uma
matriz europeia para o pacto de Copenhaga**

{SEC(2009) 1172}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Intensificar o financiamento internacional da luta contra as alterações climáticas: uma matriz europeia para o pacto de Copenhaga

1. RESUMO

A União Europeia fixou os objectivos mais ambiciosos estabelecidos em qualquer parte do mundo em matéria de redução das alterações climáticas, dispondo já de mecanismos vinculativos para assegurar, até 2020, uma redução unilateral de 20 % das emissões de gases com efeito de estufa em comparação com os níveis de 1990. A UE assumiu o compromisso de aumentar esta redução para 30 % no contexto de um acordo global equitativo e ambicioso a concluir em Copenhaga, desde que outros países desenvolvidos assumam compromissos semelhantes e que os países em desenvolvimento economicamente mais avançados dêem uma contribuição adequada em função das suas responsabilidades e das respectivas capacidades. Mas não basta actuar apenas a nível da UE. Um pacto eficaz em Copenhaga implica:

- reduções ambiciosas em todos os países desenvolvidos, muitos dos quais terão de aumentar os níveis dos seus actuais compromissos,
- medidas de atenuação adequadas nos países em desenvolvimento, em especial os economicamente mais avançados, e
- uma arquitectura global eficaz que permita dar os incentivos necessários para galvanizar o investimento numa economia com baixas emissões de carbono.

Na cimeira de L'Aquila realizada em Julho, o Fórum das Principais Economias (*Major Economies Forum* - MEF), que inclui os principais países em desenvolvimento, reconheceu a tese científica segundo a qual o aumento da temperatura média global não deveria exceder 2 °C. O desafio de Copenhaga consistirá em traduzir este objectivo em metas concretas de redução das emissões. De acordo com dados científicos, este valor representa uma redução das emissões globais até 2050 de, pelo menos, 50 % em comparação com 1990 e é necessário que a tendência para o aumento das emissões globais seja invertida até 2020. Os dados científicos mostram também que os países desenvolvidos deverão ter reduzido as suas emissões de 25-40 % até 2020 e de, pelo menos, 80 % até 2050.

Para se chegar a acordo em Copenhaga, será essencial estabelecer um pacto em matéria de financiamento. As negociações no âmbito da ONU aproximam-se perigosamente do impasse. Os países desenvolvidos esperam que os países em desenvolvimento, em especial os economicamente mais avançados, contribuam para o esforço geral. Ao mesmo tempo, os países em desenvolvimento esperam uma posição clara da parte dos países desenvolvidos sobre o financiamento das medidas de atenuação e adaptação. A menos de 90 dias da data fixada para Copenhaga, a UE precisa de retomar a iniciativa a fim de permitir o avanço das negociações.

O presente documento procura desbloquear o actual impasse nas negociações apresentando uma matriz para o financiamento da luta contra as alterações climáticas. Em Março de 2009, o Conselho Europeu deixou bem clara a vontade da UE de dar uma contribuição substancial para o esforço financeiro global. Chegou agora o momento de a UE dar mais um passo em frente e indicar quais as fontes de financiamento prováveis, como fixar uma contribuição equitativa e como organizar o financiamento. Sublinha-se, contudo, que nenhum dos números

avanzados no presente documento representa uma proposta formal de autorização de despesas apresentada pela UE. Os valores apresentados devem ser vistos como indicações da ordem de grandeza do financiamento que será provavelmente necessário caso se alcance um resultado ambicioso em Copenhaga, com contribuições universais dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento economicamente mais avançados e um mercado global do carbono que cumpra plenamente a sua missão.

O Parlamento Europeu e o Conselho são convidados a ter em conta os seguintes elementos-chave:

- Com base nas melhores estimativas da Comissão, as necessidades de financiamento para acções de adaptação e atenuação nos países em desenvolvimento poderiam atingir cerca de 100 mil milhões de euros por ano até 2020. O financiamento nacional (público e privado) nos países em desenvolvimento, o mercado global do carbono e, complementarmente, os fluxos financeiros públicos internacionais devem, todos eles, ter um papel a desempenhar para fazer face a estas necessidades. O financiamento público e privado nacional poderia contribuir com 20-40 %, o mercado do carbono com cerca de 40 % e o financiamento público internacional poderia cobrir as restantes necessidades. Quanto mais ambicioso for o acordo geral em termos de atenuação, maior será a necessidade de apoio financeiro dos países desenvolvidos em prol dos países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, se os sistemas de limitação e comércio de emissões («cap-and-trade») forem mais ambiciosos e generalizados, serão gerados mais recursos para as actividades de atenuação nos países em desenvolvimento;
- O mercado internacional do carbono, se for organizado correctamente, irá criar um fluxo financeiro crescente a favor dos países em desenvolvimento e poderá vir a representar um total de 38 mil milhões de euros por ano em 2020. O acordo de Copenhaga deve estabelecer um novo mecanismo sectorial de créditos de carbono, concentrando ao mesmo tempo o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no apoio aos países menos desenvolvidos. A UE deveria criar um incentivo para esta transição no âmbito do Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE-UE);
- Com base nas melhores estimativas da Comissão, deveriam ser disponibilizados fundos públicos internacionais da ordem dos 22 a 50 mil milhões de euros por ano em 2020. A partir de 2013, as contribuições para o financiamento público deveriam ser repartidas em função da capacidade contributiva dos países e da sua responsabilidade pelas emissões, e incluir os países em desenvolvimento economicamente mais avançados. Com base nestes pressupostos, a participação da UE deveria situar-se entre 10 e 30 %, em função da ponderação atribuída a estes dois critérios. Caso se venha a alcançar um resultado ambicioso em Copenhaga, a contribuição equitativa da UE poderia assim ser de 2 a 15 mil milhões de euros por ano em 2020, dependendo do volume total do financiamento global acordado e da ponderação dada a cada critério de repartição;
- O apoio à adaptação deveria dar prioridade aos países em desenvolvimento mais pobres e vulneráveis;
- Os sectores da aviação e do transporte marítimo internacional podem constituir uma importante fonte de financiamento inovador, que deve ser mais explorada;
- A governação do futuro enquadramento financeiro internacional deve ser descentralizada e de tipo ascendente. Deve também ser transparente, permitir uma monitorização eficaz e respeitar as normas acordadas para a eficácia da ajuda. Um novo Fórum de Alto Nível sobre o financiamento internacional da luta contra as alterações climáticas deve

monitorizar e analisar periodicamente as lacunas e os desequilíbrios no financiamento das medidas de atenuação e adaptação;

- Todos os países, excepto os menos desenvolvidos, deveriam preparar até 2011 planos de crescimento com baixas emissões de carbono, com objectivos a médio e longo prazo credíveis, e elaborar inventários anuais dos gases com efeito de estufa. A UE deveria apresentar até 2011 o seu próprio plano de crescimento com baixas emissões de carbono para o período até 2050.
- Entre 2010 e 2012, em caso de sucesso nas negociações de Copenhaga, será provavelmente necessário um financiamento de arranque rápido da ordem dos 5 a 7 mil milhões de euros por ano para as medidas de adaptação, atenuação, investigação e reforço das capacidades nos países em desenvolvimento. Para isso, e com base nos anteriores pressupostos, a UE deveria considerar a possibilidade de uma contribuição imediata de 0,5 a 2,1 mil milhões de euros por ano, com início em 2010. Tanto o orçamento da UE como os orçamentos nacionais deveriam estar prontos a contribuir para este financiamento;
- Para o período após 2012, e integrada no pacote de propostas para o próximo enquadramento financeiro, a Comissão apresentaria uma proposta de acção única e global da UE, indicando se a partir de 2013 a mesma deveria ser financiada no âmbito do orçamento, ou através do estabelecimento de um fundo especial para o clima, integrado no pacote de propostas para o enquadramento financeiro pós-2013, ou ainda mediante a combinação destes dois modos de financiamento. Caso fosse utilizado o orçamento da UE, deveria também ser proposta uma solução temporária para o ano de 2013 no âmbito do actual enquadramento financeiro. As contribuições directas de cada um dos Estados-Membros poderiam também constituir uma importante fonte de financiamento da UE, como parte do esforço global feito pela UE. A preferência da Comissão seria claramente o recurso ao orçamento da UE, que permitiria também ao Parlamento Europeu desempenhar plenamente a sua missão;
- Se não fosse utilizado o orçamento da UE, a repartição das contribuições no interior da UE deveria obedecer aos mesmos princípios de contribuição que a nível internacional, tendo em conta as circunstâncias especiais dos Estados-Membros.

A escala das contribuições da parte do financiamento público internacional seria significativa, mas não deveria ser exagerada. Por exemplo, a escala das possíveis contribuições do financiamento público na UE que seriam necessárias seria muito inferior às receitas que os orçamentos nacionais poderiam realizar com as vendas em leilão. Além disso, lutar contra as alterações climáticas custa, em termos gerais, muito menos do que enfrentar as suas consequências.

2. GERAR FLUXOS FINANCEIROS ADEQUADOS

O volume de fluxos financeiros necessários para a adaptação e atenuação é estimado em cerca de 100 mil milhões de euros por ano até 2020¹. Este montante é muitas vezes incorrectamente interpretado como sendo a contribuição necessária da parte dos orçamentos públicos dos países desenvolvidos. Existe toda uma variedade de fontes que poderão vir a contribuir:

- financiamento nacional (público e privado);
- fluxos financeiros impulsionados pelo mercado do carbono;

¹ Ver capítulo 2 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

- fluxos financeiros públicos internacionais.

É evidente que o desenvolvimento e a expansão do mercado do carbono no futuro será essencial para assegurar a disponibilidade dos recursos necessários. O actual mercado do carbono desencadeou fluxos financeiros para os países em desenvolvimento estimados em 4,5 mil milhões de euros em 2008, com 75 % da procura a provir do sector privado da UE em consequência do regime de comércio de licenças de emissão da UE². Este mercado deveria ser o principal canal para os fundos provenientes do sector privado financiarem as medidas de atenuação em países em desenvolvimento. Os fundos públicos poderiam assim ser concentrados a curto e médio prazo, e mesmo a mais longo prazo, nas medidas de adaptação, reforço das capacidades e investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração – e em contribuir para criar um efeito de alavanca no investimento do sector privado, por exemplo cobrindo as necessidades de financiamento durante a primeira fase da adopção de novas tecnologias.

Quanto maior for a contribuição do mercado do carbono, tanto menores serão as solicitações feitas às finanças públicas. Daí a importância de um mercado do carbono que funcione bem e seja dotado de objectivos ambiciosos, e de os países em desenvolvimento mais avançados seguirem a tendência da OCDE e introduzirem sistemas de limitação e comércio.

2.1. Mobilizar o financiamento nacional

O financiamento privado nacional constituirá uma grande parte dos investimentos necessários, não só nos países desenvolvidos mas também nos países em desenvolvimento. Enquanto grupo, os países em desenvolvimento deveriam, até 2020, limitar o crescimento das suas emissões a um nível inferior em cerca de 15–30 % ao que se verificaria num cenário de manutenção do *statu quo*. Grande parte do investimento necessário já é comercialmente viável – sendo o investimento adicional compensado pela redução da factura energética. Assim, por exemplo, algumas medidas de eficiência energética pouco dispendiosas podem representar dois terços do potencial de redução das emissões no sector da energia³. O investimento privado neste sector pode ser incentivado pelo estabelecimento de um enquadramento político adequado, incluindo regimes de comércio de licenças de emissão que abranjam os principais sectores responsáveis pelas emissões, a adopção de regulamentação nacional e incentivos financeiros. Muitos países em desenvolvimento já estão a introduzir normas de eficiência energética que vão muito além das tecnologias obsoletas com emissão intensiva de carbono. Outros instrumentos inovadores poderão incentivar investimentos privados nos países em desenvolvimento. Por exemplo, a Directiva Energias Renováveis da UE⁴ promove também investimentos em novas infra-estruturas de energias renováveis no Norte de África.

Além disso, numerosos países em desenvolvimento, sobretudo os economicamente mais avançados, dispõem de recursos financeiros próprios suficientes para incentivar os investimentos nacionais necessários. O Brasil, por exemplo, já anunciou que assumirá uma parte significativa dos custos ligados à redução das emissões provocadas pela desflorestação.

Grande parte do financiamento das medidas de adaptação poderá também provir dos agregados familiares e de empresas privadas, na medida em que vai ao encontro do seu próprio interesse económico. Ao reduzir a exposição ao risco, asseguram que os seus bens patrimoniais, nomeadamente bens imóveis, sejam cada vez mais resistentes às intempéries.

² Adaptado de: *The World Bank, State and trends of the carbon market 2009*
http://siteresources.worldbank.org/EXTCARBONFINANCE/Resources/State_and_Trends_of_the_Carbon_Market_2009-FINALb.pdf.

³ Ver SEC(2009) 101.

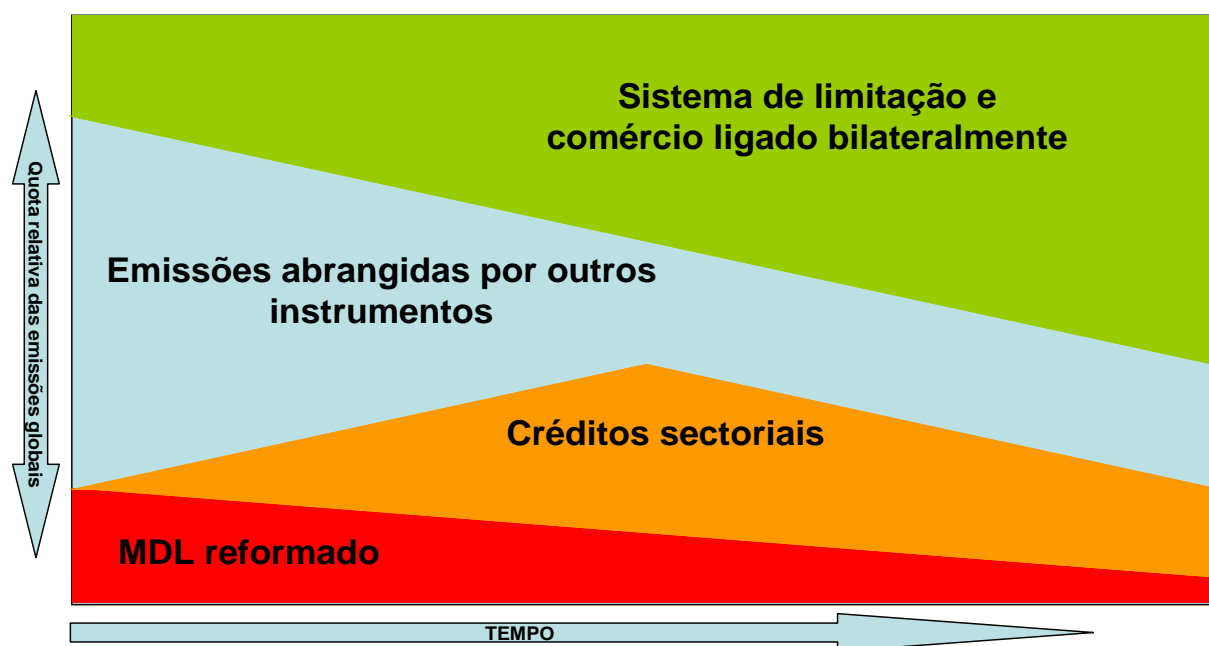
⁴ Directiva 2009/28/CE.

No entanto, os países mais pobres, em especial os menos desenvolvidos, bem como os segmentos mais pobres das populações dos países em desenvolvimento, não terão meios suficientes para investir em medidas de adaptação para fazer face aos efeitos adversos das alterações climáticas. Dependerão em grande parte da ajuda pública, nacional e internacional.

2.2. Tirar pleno partido do mercado do carbono

O mercado internacional do carbono provou ser um instrumento eficaz para impulsionar o investimento do sector privado nos países em desenvolvimento, permitindo ao mesmo tempo aos países desenvolvidos alcançar as suas metas de redução das emissões de forma economicamente rentável. Como é natural, a maior parte dos fluxos financeiros beneficiou os países em desenvolvimento dotados de um potencial significativo de redução das emissões. A fim de assegurar um desenvolvimento dinâmico do mercado internacional do carbono (ver Figura 1), o actual Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) deve ser profundamente reformado e centrado nos países menos desenvolvidos. Além disso, nos países em desenvolvimento economicamente mais avançados e nos sectores da economia altamente competitivos, deveria ser introduzido progressivamente, a partir de 2012, o mecanismo sectorial de créditos de carbono⁵.

Figura 1: Evolução gradual do mercado global do carbono



Ao ultrapassar a abordagem por projecto, este novo mecanismo sectorial poderia e deveria permitir aumentar significativamente o investimento em tecnologias com baixas emissões de carbono nos países em desenvolvimento e ter em conta a capacidade dos países em desenvolvimento de adoptar as suas próprias medidas nesses sectores. A força motriz para este investimento é um preço do carbono forte a médio prazo nos países da OCDE.

Tal investimento funciona como um substituto para as reduções nos países desenvolvidos (a chamada “compensação”). Assim, a aquisição de créditos de compensação não pode ser tida em conta no financiamento público que os países desenvolvidos se comprometerem a fazer, adicionalmente ao cumprimento dos seus objectivos de redução, já que isso significaria contabilizar a compensação duas vezes.

⁵ Ver capítulo 4 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

É útil, contudo, identificar e comunicar os créditos de compensação como fluxos financeiros distintos para os países em desenvolvimento. Este reconhecimento dos fluxos financeiros provenientes dos créditos de compensação deverá basear-se numa avaliação dos fluxos líquidos totais (medidos em toneladas) para dentro ou fora de um país e em preços médios do mercado. Seria desejável basear tal avaliação nos actuais mecanismos de comunicação de transferências financeiras para os países em desenvolvimento, como o relatório OCDE/CAD, em vez de criar novos requisitos de comunicação independentes.

O mercado internacional do carbono oferece múltiplos benefícios. O estabelecimento de um mercado do carbono com um objectivo de redução de 30 % para o grupo dos países desenvolvidos permitiria uma diminuição dos custos globais das medidas de atenuação de cerca de um quarto até 2020. Ao mesmo tempo, geraria fluxos financeiros para os países em desenvolvimento que ascenderiam a 38 mil milhões de euros por ano⁶. Além disso, a procura de créditos de compensação está a criar efeitos multiplicadores, na medida em que impulsiona um financiamento bastante mais elevado em investimentos ligados ao desenvolvimento com baixas emissões de carbono.

A escala potencial dos fluxos financeiros mobilizados pelo mercado do carbono depende de vários elementos essenciais do enquadramento antes do acordo de Copenhaga. A fim de promover um mercado forte do carbono que ofereça financiamento adequado nos próximos anos, as partes em negociação devem esforçar-se por definir um nível de ambição elevado para os objectivos de redução das emissões dos países desenvolvidos, ter em conta ou retirar as unidades de quantidade atribuída excedentárias do primeiro período do compromisso e fixar níveis iniciais ambiciosos para as trajectórias de redução das emissões para o período de 2013-2020⁷. De contrário, o equilíbrio entre oferta e procura em todos os países do anexo I não dará origem à fixação de um preço do carbono. No período de 2008-2012, o preço do carbono e os fluxos financeiros para os países em desenvolvimento são em grande parte o resultado da acção da UE, isto é, o estabelecimento de uma forte limitação para o período de 2008-2020 e o não-reconhecimento das unidades de quantidade atribuída excedentárias no âmbito do RCLE-UE. É, portanto, vital que o mercado do carbono emergente nos países da OCDE isole os sistemas associados de limitação e comércio de emissões das unidades de quantidade atribuída excedentárias.

2.3. Determinar a amplitude do financiamento público internacional

Quanto menor for o resultado obtido com o mercado do carbono, maior será a necessidade de financiamento público para as acções de atenuação. Contudo, como o volume do mercado do carbono não pode ser previsto com segurança na fase actual, também não é possível saber qual será a necessidade adicional de financiamento público. Esta é, aliás, uma das grandes razões pelas quais será necessário proceder a uma análise regular no âmbito do Fórum de Alto Nível sobre o financiamento internacional da luta contra as alterações climáticas (ver capítulo 4).

A amplitude do financiamento público necessário para as medidas de atenuação irá provavelmente aumentar de forma gradual e estará obviamente associada ao grau de ambição das acções nos países em desenvolvimento. Logo após o acordo em Copenhaga, o financiamento deveria centrar-se sobretudo no reforço das capacidades, visando em especial o aumento das capacidades institucionais e regulamentares nos países em desenvolvimento, e em acções-piloto seleccionadas. A partir de 2013, é provável que aumente a procura de financiamento público internacional, com a implementação de um número cada vez maior de

⁶ Ver capítulo 3 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

⁷ Ver capítulo 7 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

planos de acção consequentes no domínio da atenuação. Será também necessário dispor de um considerável financiamento público para incentivar o investimento do sector privado em acções de investigação, desenvolvimento e demonstração, em grande parte através de parcerias público-privadas e de associações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Para uma discriminação mais precisa das necessidades, ver o Quadro 1:

- Os custos adicionais para os países em desenvolvimento nos sectores da energia e da indústria que não podem ser cobertos pelo mercado do carbono foram estimados pela Comissão em cerca de 33 mil milhões de euros por ano em 2020⁸. Esta estimativa representa, contudo, predominantemente medidas de eficiência a longo prazo, de custo reduzido, a maior parte das quais deveria ser financiada a nível nacional, sobretudo por fontes privadas nos países em desenvolvimento. Só uma pequena parte destes custos adicionais, 10 a 20 %, teria de ser coberta por financiamento público internacional até 2020, sendo o principal alvo os países em desenvolvimento mais pobres (3 a 6 mil milhões de euros).
- Os custos adicionais da redução das emissões de outros gases que não o CO₂ provenientes da agricultura e da redução das emissões de CO₂ provenientes da desflorestação e da degradação das florestas (REDD) são estimados pela Comissão em cerca de 23 mil milhões de euros por ano⁹. O financiamento público será o principal incentivo para reduzir as emissões devidas à desflorestação e à degradação das florestas até 2020. Dado que é precisamente nos países em desenvolvimento mais pobres que se encontra o maior potencial de atenuação, é de esperar que o financiamento público internacional venha a cobrir uma maior parte dos custos adicionais em comparação com o sector energético, isto é, 30 a 60 % (7 a 14 mil milhões de euros). Para tal, a Comissão propôs numa comunicação anterior a criação de um mecanismo mundial para o carbono florestal¹⁰.
- Considerando estes sectores no seu conjunto, uma primeira estimativa do total das transferências de fundos públicos a favor dos objectivos de atenuação para 2020 poderia ser da ordem dos 10 a 20 mil milhões de euros por ano em 2020, com cerca de um terço desse montante em 2013. Contudo, em que medida estes fluxos se concretizarão na prática irá depender muito da disponibilidade e da qualidade dos planos de crescimento com baixas emissões de carbono dos países em desenvolvimento e, nesse contexto, das propostas elaboradas para as medidas de atenuação.
- No entanto, como foi sublinhado no capítulo anterior, dado o actual nível dos compromissos assumidos pelos países desenvolvidos para a redução das emissões, existe um risco real de que os fluxos provenientes do comércio do carbono sejam muito menores. Se os países desenvolvidos não conseguirem colmatar as lacunas entre os seus actuais compromissos de atenuação e os níveis exigidos com base em dados científicos, serão pressionados a financiar reduções adicionais nos países em desenvolvimento. Uma análise mais aprofundada indica que a compensação das perdas de redução diminuindo o objectivo fixado para os países desenvolvidos de -30 % para o actual nível dos compromissos de cerca de -10 % em comparação com 1990¹¹, iria exigir um aumento das transferências de financiamento público internacional para os países em desenvolvimento de cerca de 120 mil milhões de euros por ano em 2020¹².

⁸ Ver capítulo 3 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

⁹ Ver capítulo 3 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

¹⁰ COM(2008) 645.

¹¹ Ver capítulo 1 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

¹² Com base em numa análise adicional utilizando o modelo POLES, CCI.

- O montante adicional do financiamento internacional destinado ao reforço das capacidades e à cooperação em matéria de investigação e desenvolvimento tecnológico foi estimado em 2-6 mil milhões de euros em 2020.
- O financiamento público, nacional e internacional, será uma importante fonte de financiamento de medidas de adaptação nos países em desenvolvimento mais pobres. De acordo com estimativas do Secretariado da CQNUAC, os custos da adaptação em todos os países em desenvolvimento poderiam variar entre 23 e 54 mil milhões de euros por ano em 2030¹³. Uma primeira estimativa das transferências globais de financiamento para 2020 poderia ser da ordem dos 10 a 24 mil milhões de euros por ano em 2020.

É provável que o financiamento das medidas de adaptação provenha primariamente do sector público, combinando as seguintes fontes: i) como despesas orçamentais directas provenientes dos parceiros contribuintes, e ii) como parte das receitas geradas pelo mercado do carbono (como já acontece no caso do Fundo de Adaptação). Para que o financiamento da adaptação tenha um fluxo eficaz, torna-se necessário proceder à integração estratégica das questões de adaptação às alterações climáticas em todos os sectores ligados às estratégias de desenvolvimento nacional. Nos próximos anos, é provável que seja necessário reforçar as capacidades a uma escala suficiente tanto para consolidar este esforço como para apoiar as prioridades já identificadas nos países mais pobres e vulneráveis.

2.4. Financiamento público internacional de arranque rápido para 2010-2012

No caso de um pacto global em Copenhaga que implique financiamento público internacional de arranque rápido, as contribuições iniciais deveriam ser concentradas em:

- (1) financiar os processos e o reforço das capacidades que são necessários, por exemplo, para desenvolver medidas de atenuação no contexto de planos de crescimento com baixas emissões de carbono, inventários de emissões e mercados do carbono que incluam um mecanismo de crédito sectorial;
- (2) fazer uma estimativa do impacto provável das alterações climáticas, integrando a adaptação nas estratégias de desenvolvimento nacionais e financiando os investimentos prioritários.

Além disso, a Comissão considera que, face às necessidades e capacidades identificadas, deveria ser mobilizado a curto prazo financiamento adicional para dar resposta a necessidades urgentes e identificadas dos países em desenvolvimento mais vulneráveis e, em especial, dos países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares em desenvolvimento (*small island developing states* - IDS) e países de África (tal como definidos no Plano de Acção de Bali), incluindo um maior reforço da capacidade de redução do risco de catástrofes. Este compromisso financeiro inicial deveria ser ampliado progressivamente a partir de 2012, à medida que sejam quantificadas as necessidades nas correspondentes estratégias nacionais, que seja criada a capacidade de execução e que se chegue a acordo em Copenhaga quanto à escala de repartição das contribuições.

Com base nas estimativas das várias necessidades de financiamento em diferentes fases, o volume de financiamento público necessário para fins de adaptação, atenuação e reforço de capacidades, a fornecer pelo mundo desenvolvido entre 2010 e 2012, poderia situar-se entre 5 e 7 mil milhões de euros por ano¹⁴.

¹³ Secretariado da CQNUAC.

¹⁴ Ver capítulo 5 do documento de trabalho dos serviços da Comissão para mais dados sobre o âmbito das actividades que mereceriam apoio em fase precoce.

2.5. Financiamento inovador da parte do sector da aviação e do transporte marítimo internacional

No que respeita às potenciais fontes de financiamento, o Conselho Assuntos Económicos e Financeiros¹⁵ sublinhou que «serão bem acolhidos os instrumentos de âmbito mundial aplicáveis à aviação e ao transporte marítimo internacionais». A utilização de instrumentos de mercado para abordar as emissões destes sectores à escala mundial tem potencial para fornecer uma considerável fonte de financiamento em apoio aos esforços de atenuação e adaptação dos países em desenvolvimento. Um desses instrumentos é o constituído pelos sistemas de limitação e comércio de emissões. Uma alternativa é a cobrança de direitos sobre as suas emissões.

Se, por exemplo, fosse imposta uma limitação às emissões de ambos os sectores, poderiam ser cobradas a nível internacional as receitas das vendas em leilão, que passariam assim a ser uma importante fonte de financiamento em apoio aos esforços de adaptação e atenuação dos países em desenvolvimento. Uma contribuição universal desse tipo faria reduzir de forma correspondente a dependência face aos orçamentos públicos nacionais e aos respectivos procedimentos anuais de atribuição de dotações.

Há que reconhecer, contudo, as dificuldades que poderão surgir ao estabelecer um tal quadro. Os países em desenvolvimento alegam que deveria haver uma abordagem diferenciada para as emissões destes sectores, ao passo que os países desenvolvidos manifestam preocupação com a possibilidade de fuga de carbono em resultado da forte concorrência no caso de haver desigualdades de tratamento entre os operadores dos países desenvolvidos e os dos países em desenvolvimento. Mas, para que estes sectores possam dar uma contribuição significativa, é essencial que seja desenvolvido um enquadramento a nível mundial. Um compromisso viável seria impor a mesma limitação a todos os países, com a totalidade do comércio de licenças a ser efectuada em leilão, ao mesmo tempo que algumas receitas das vendas em leilão seriam redistribuídas aos governos dos países em desenvolvimento em função das respectivas emissões e capacidades económicas.

2.6. Determinar as contribuições para o financiamento público internacional

O financiamento proveniente de fontes públicas terá de ser substancial, assumir diferentes formas e será fornecido através de diversos canais. A fim de assegurar que o total das contribuições corresponda ao necessário, o acordo de Copenhaga deve prever uma escala comum, baseada em princípios acordados para determinar as contribuições financeiras dos diferentes países. Tais princípios deverão ter em conta o esforço total de cada país e os compromissos por ele assumidos em matéria de redução das emissões. No contexto das medidas de controlo da aplicação, os países que não cumpram os seus compromissos financeiros poderão, por exemplo, receber menos direitos de emissão ou ser limitados no seu acesso ao financiamento internacional da luta contra as alterações climáticas.

O Conselho Europeu¹⁶ estabeleceu os princípios preferidos para reger as contribuições financeiras, nomeadamente a «capacidade contributiva» (PIB) e a «responsabilidade pelas emissões» (sem prejuízo da repartição dos encargos no interior da UE). Trata-se de uma abordagem semelhante à sugerida pelo México para determinar as contribuições para o “Fundo Verde” proposto por este país. Foi também sublinhado que qualquer chave de repartição deveria ser «universal», isto é, não limitada nas suas aplicações aos países desenvolvidos, já que a responsabilidade pelas emissões é hoje partilhada¹⁷. Um número

¹⁵ Luxemburgo, 9 de Junho de 2009, 2948.ª reunião do Conselho.

¹⁶ Bruxelas, 18-19 de Junho de 2009.

¹⁷ Ver capítulo 6 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

limitado de países desenvolvidos e de países em desenvolvimento economicamente mais avançados representa a maior parte das emissões globais e do PIB. Os países menos desenvolvidos devem ser dispensados de quaisquer compromissos financeiros.

Quanto a estes parâmetros, a participação da UE poderia variar entre cerca de 10 % (se o único critério utilizado forem as emissões) e cerca de 30 % (se o único critério utilizado for o PIB a preços de mercado). A contribuição real da UE dependerá do peso relativo que venha a ser dado a cada um dos dois critérios no acordo de Copenhaga. Dar mais peso às emissões do que ao PIB seria mais um incentivo para reduzir as emissões, e seria o reconhecimento da aplicação precoce das medidas de redução. Implicaria, contudo, contribuições relativamente maiores para os principais países em desenvolvimento responsáveis por emissões.

Quanto ao financiamento de arranque rápido, caso venha a ser incluído no acordo global a concluir em Copenhaga, uma participação de cerca de 10-30 % para a UE representaria um montante da ordem dos 0,5 a 2,1 mil milhões de euros por ano em 2010-2012. Contudo, dada a importância do reforço de capacidades e das medidas de adaptação em fase precoce, a UE deveria considerar se estaria pronta a dar uma contribuição ainda maior, aumentando a escala do seu financiamento de arranque rápido durante o período de 2010-2012.

Entre 2013 e 2020, a participação da UE poderia aumentar de 0,9-3,9 mil milhões de euros por ano para 2-15 mil milhões de euros por ano, respectivamente, se for alcançado um resultado ambicioso em Copenhaga, se todos os países desenvolvidos e todos os países em desenvolvimento economicamente mais avançados derem uma contribuição universal e se o mercado do carbono global desempenhar plenamente a sua missão.

Quadro 1: Estimativa das necessidades de financiamento público anual durante o período de 2010-2020 (cenário de 2 °C), em milhares de milhões de euros (a preços constantes de 2005)

	2010-2012 (arranque rápido)	2013	2020
Atenuação	1	3-7	10-20
<i>Energia e indústria</i>			3-6
<i>Agricultura e REDD</i>			7-14
Adaptação	2-3	3	10-24
Reforço de capacidades	1-2	2	1-3
Investigação tecnológica, desenvolvimento e demonstração	1	1	1-3
Total	5 – 7	9 - 13	22 – 50

3. A CONTRIBUIÇÃO DA UE PARA O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA LUTA CONTRA AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

3.1. Como poderia a UE contribuir

Se a União Europeia tiver êxito no seu objectivo de alcançar compromissos ambiciosos em matéria de atenuação, o financiamento público internacional constituirá uma parte essencial do acordo. Para além do financiamento significativo de que já beneficiam as questões relativas às alterações climáticas no contexto da ajuda ao desenvolvimento da UE, esta deverá estar pronta a fornecer financiamento adicional para a luta contra as alterações climáticas, em especial a partir de 2013, e em conformidade com o Plano de Acção de Bali. A contribuição deveria ser ambiciosa e equitativa.

A UE negocia como entidade única. Há fortes argumentos para que a sua contribuição assuma a forma de uma **proposta única e global**. Asseguraria assim a coerência e visibilidade da contribuição da UE, permitiria definir uma distribuição equitativa e transparente desta contribuição entre os Estados-Membros, permitiria realizar economias de escala na gestão dos pagamentos e daria maior voz à UE para conseguir uma correcta aplicação do acordo. Permitiria fazer uma boa utilização da experiência da UE e assegurar a cobertura praticamente global da actual ajuda da UE ao desenvolvimento. Não haveria diferença no nível da escala total do financiamento da UE entre a soma das contribuições nacionais bilaterais, incluindo a eventual contribuição do orçamento comunitário e/ou uma contribuição conjunta da UE.

Ao mesmo tempo que a UE deve assegurar uma contribuição global ambiciosa e equitativa, deverá também certificar-se de que esta proposta única e global seja organizada de forma eficiente e equitativa. Existem essencialmente três opções, que não se excluem mutuamente, para canalizar o financiamento da UE:

- (1) O financiamento directo pelo orçamento da UE seria uma abordagem fiável e transparente. Mostraria um dos principais instrumentos da UE ao dar especial prioridade a um dos grandes desafios políticos com que hoje nos confrontamos. Poderia tirar partido de regras e procedimentos bem estabelecidos, permitindo um controlo financeiro rigoroso e fornecendo uma chave normalizada para a determinação da fonte de financiamento, e permitiria também ao Parlamento Europeu desempenhar plenamente a sua missão. Dada a escala do financiamento a médio prazo, esta abordagem teria claras consequências no volume total do orçamento e grande impacto no próximo enquadramento financeiro. Deste modo, o orçamento da UE seria um reflexo adequado do grande desafio que as alterações climáticas representam para a UE nas próximas décadas.
- (2) Outra abordagem consistiria em estabelecer em comum um novo fundo para o clima fora do orçamento da UE, financiado por contribuições bilaterais de cada Estado-Membro. Daria também grande visibilidade à UE, bem como flexibilidade para a concepção de uma chave de distribuição interna *ad hoc* para financiar a contribuição global da UE. Contudo, um fundo dessa natureza exigiria um acordo intergovernamental ou uma base jurídica própria, estaria fora do enquadramento financeiro e do limite máximo dos recursos próprios. Teria as mesmas desvantagens que os fundos criados à margem do orçamento (pouca transparência, não-respeito do princípio da unidade do orçamento, maior dificuldade em assegurar a coerência com as outras actividades financiadas pelo orçamento). O que é mais importante, privaria o PE de exercer controlo parlamentar.

- (3) Uma terceira opção consistiria em contribuições financeiras feitas directamente pelos Estados-Membros. Tais contribuições deveriam, contudo, ser apresentadas claramente como parte da proposta única e global da UE.

O esforço financeiro global da UE e dos seus Estados-Membros seria o mesmo independentemente da escolha que seria feita entre as opções anteriores ou uma combinação das mesmas.

Os actuais esforços da UE devem ser tomados em devida conta, assegurando ao mesmo tempo que seja preservado o princípio da *adicionalidade* à medida que os aspectos climáticos venham a ser integrados na próxima geração de programas indicativos plurianuais, em especial no âmbito de instrumentos geográficos a favor de países em desenvolvimento.

3.2. Mobilizar o orçamento da UE até 2012

Embora as principais repercussões financeiras de um acordo em Copenhaga não se fizessem sentir antes de 2013, o acordo adoptado deveria ser acompanhado de um rápido aumento do apoio aos países em desenvolvimento a fim de preparar a transição através do reforço de capacidades e da assistência técnica. Isto deve ser em parte financiado pelo orçamento da UE, em função da disponibilidade de recursos.

A Comissão já propôs que um montante adicional de 50 milhões de euros provenientes do orçamento comunitário seja dedicado a actividades de arranque rápido em 2010, caso se obtenha sucesso em Copenhaga. Seriam necessários montantes comparáveis para os anos seguintes. Não será fácil identificar fontes adequadas para estes recursos adicionais: as margens restantes são extremamente limitadas e já estão sob pressão os programas existentes. Poderão ser necessárias soluções criativas, e a melhor combinação possível de fontes de financiamento teria de ser avaliada à luz dos resultados do acordo de Copenhaga e das disponibilidades orçamentais.

3.3. Uma contribuição equitativa da UE para um acordo de Copenhaga para além de 2012

Uma segunda fase de financiamento terá início quando entrar em vigor um acordo em 2013. As repercussões orçamentais de um acordo ambicioso em matéria climática em Copenhaga serão provavelmente substanciais para a UE e os seus Estados-Membros a partir de 2013, isto é, da ordem de vários milhares de milhões de euros por ano. Isto criaria um especial problema para 2013, ano para o qual o enquadramento financeiro do orçamento da UE já foi aprovado. A partir de 2014, a questão será tratada no âmbito do novo enquadramento financeiro, ainda a acordar.

A responsabilidade pelas emissões é hoje uma responsabilidade partilhada. Embora a capacidade contributiva deva ser um elemento importante para determinar as contribuições para o esforço global, a responsabilidade pelas emissões deve ser também um elemento central de um acordo equitativo e sustentável em Copenhaga.

As duas medidas óbvias a utilizar para determinar os encargos relativos a suportar – já largamente utilizadas nas negociações da CQNUAC – são as emissões e a capacidade contributiva (em função do PIB). Quanto maior for o peso do critério PIB, maior será a contribuição global da UE. Se, por exemplo, a contribuição total do financiamento público internacional fosse de 10 mil milhões de euros em 2013, a contribuição total da UE seria de cerca de 1 milhar de milhões de euros se o único critério utilizado fosse o das emissões, e atingiria cerca de 3 mil milhões de euros se o único critério utilizado fosse a capacidade contributiva.

Poderiam ser utilizados mecanismos para adaptar os encargos para determinados Estados-Membros.

Devemos lembrar que, em consequência do pacote de medidas «Clima e Energia», os Estados-Membros da UE terão à sua disposição receitas consideráveis geradas pelas vendas em leilão. Segundo a legislação¹⁸, pelo menos 50 % destes recursos deveriam ser reciclados para fins de luta contra as alterações climáticas a nível nacional e internacional. Embora seja difícil prever com precisão o futuro preço do carbono e, portanto, o volume das receitas das vendas em leilão, calcula-se que, se a UE fosse chamada a financiar 3 mil milhões de euros em 2013 – o valor mais alto da escala – este montante representaria 7 a 20 % da receita total das vendas em leilão. Seria, por isso, suficientemente coberto pelas receitas dos erários públicos em resultado das políticas de luta contra as alterações climáticas.

4. UMA MATRIZ EUROPEIA PARA UMA GOVERNAÇÃO DESCENTRALIZADA E ASCENDENTE DO FINANCIAMENTO DA LUTA CONTRA AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Para atingir os ambiciosos objectivos da política de luta contra as alterações climáticas, a disponibilização e o pagamento dos financiamentos, incluindo os públicos, destas medidas terão de ser aumentados de forma rápida e significativa entre 2010 e 2020. O presente capítulo prevê uma matriz europeia para uma estrutura de governação descentralizada e ascendente resultante de intensos debates com numerosos parceiros em negociação em todo o mundo e assente também na ampla experiência de cooperação da UE¹⁹.

Para que uma estrutura global de governação seja eficiente, eficaz e equitativa, deve basear-se na propriedade, subsidiariedade, coerência, transparência, responsabilização, recompensa do desempenho, adicionalidade e complementaridade.

Quanto à atenuação, a matriz europeia prevê como principais instrumentos os planos de crescimento com baixas emissões de carbono elaborados por país, integrando todas as correspondentes medidas de atenuação a nível nacional, o exame técnico *ex-ante* das medidas financiadas, um registo central actualizado de todas as acções e do apoio financeiro, inventários anuais de emissões, relatórios no âmbito de comunicações nacionais melhoradas e exames periódicos pelos pares. O processo será apoiado por um mecanismo independente de coordenação.

Além disso, todos os países devem apresentar até 2011 planos de crescimento a longo prazo com baixas emissões de carbono. Embora os países menos desenvolvidos não sejam obrigados a fazê-lo, devem todavia ser encorajados a dar passos em direcção a este objectivo no âmbito de um calendário mais flexível e com o apoio adequado. Até 2011, a UE apresentará também a sua estratégia a longo prazo até 2050.

Quanto à adaptação, prevê-se uma abordagem simplificada e ascendente, que implica a integração gradual da adaptação nas estratégias de desenvolvimento nacionais ou planos de erradicação da pobreza, uma coordenação regular do apoio em cada país, relatórios periódicos no âmbito das comunicações nacionais e o intercâmbio de boas práticas.

A grande vantagem desta abordagem descentralizada e ascendente consiste no facto de se apoiar em instituições já existentes – eventualmente reformadas e reforçadas – e nas estruturas próprias dos países em desenvolvimento (na linha da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda) e de evitar criar estruturas paralelas. Já hoje, um número significativo de iniciativas bilaterais ou multilaterais sofreriam se fossem forçadas a enquadrar-se numa grande estrutura

¹⁸ Directiva 2009/29/CE.

¹⁹ Ver capítulo 8 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

centralizada. Um sistema descentralizado baseado em propostas dos países confere aos financiadores um maior poder de decisão sobre a utilização eficiente das suas contribuições e pode assim encorajar contribuições maiores do que se poderia esperar no caso de um único fundo multilateral gerido de forma centralizada. No entanto, isto não exclui a possibilidade de um novo fundo complementar, como o Fundo Verde proposto pelo México, caso traga valor acrescentado.

A actualização das informações contidas nos registos e os relatórios periódicos, através dos inventários anuais de emissões e das comunicações nacionais, permitem à CQNUAC identificar lacunas e desequilíbrios no financiamento das medidas de atenuação e adaptação. Será mais fácil colmatar estas lacunas no âmbito de um Fórum de Alto Nível sobre o financiamento internacional da luta contra as alterações climáticas, em que estejam representadas as competências dos sectores público e privado neste domínio. Este fórum, que teria uma representação equilibrada dos decisores políticos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento e ainda de instituições financeiras internacionais, deveria supervisionar e dar orientação política aos fundos da CQNUAC, aos executores dos mecanismos de financiamento multilaterais e às agências de cooperação bilateral, a fim de assegurar uma distribuição equitativa do financiamento entre os países e de definir as prioridades em matéria de despesas para fins de atenuação e adaptação.