

Três Ferramentas Para Destruar o Financiamento para Mitigação e Adaptação do Uso da Terra

Sumário Executivo

Julho 2015

Angela Falconer, Charlie Parker, Paul Keenlyside, Adeline Dontenville, Jane Wilkinson

Agricultura, silvicultura e outras formas de uso da terra geram cerca de um quarto da emissão do gás de efeito estufa (GEE) global e, em muitos países, a proporção de emissões gerada pelo uso da terra é muito maior. Ao mesmo tempo, esses setores são altamente vulneráveis aos impactos de mudanças climáticas. Existem meios para redirecionar as centenas de bilhões de dólares gastos anualmente no uso da terra em todo o mundo para atividades verdes, sem que sejam sacrificados a produtividade ou o desenvolvimento econômico. Países de baixa e média renda e seus parceiros de desenvolvimento, bem como suas empresas e investidores, precisam urgentemente identificar as mudanças na política pública que podem ajudar a orientar um investimento forte do setor privado na mitigação e adaptação do uso da terra. Este estudo desenvolveu três ferramentas para ajudar os governos e seus parceiros a alcançarem este objetivo.

Os autores agradecem a Tim Varga e Amira Hankin, em particular, pelo excelente trabalho gráfico, a Barbara Buchner pelo apoio e orientação durante todo o tempo do estudo, a Matthew Kryman por suas contribuições iniciais e a Dan Storey e Ruby Barcklay pelo seu apoio na área de comunicação.

Este é um estudo conjunto da Climate Focus e da Climate Policy Initiative, apoiado pela Facilidade REDD UE do Instituto Florestal Europeu (EFI). O conteúdo deste relatório é de responsabilidade exclusiva dos autores e não reflete a opinião da União Europeia.



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE

Sumário Executivo

A transferência para formas mais resistentes e produtivas de uso da terra¹ é um desafio complexo. Países de baixa e média renda já se comprometeram a reduzir as emissões ligadas ao uso da terra e estão se preparando para se adaptar aos impactos de mudanças climáticas. No entanto, dada a natureza transversal das atividades de uso da terra, muitas vezes há aparentes trade-offs entre os objetivos de mitigação, de adaptação e de desenvolvimento.² Para os governos e seus parceiros, é crucial encontrar soluções que equilibrem corretamente essas prioridades. A terra e seus recursos são essenciais para atender à crescente demanda global por alimentos, combustível e fibra, e apoiar diretamente o meio de sustentação de mais de 2,6 bilhões de pessoas engajadas na agricultura em todo o mundo, muitas das quais vivem nas regiões mais pobres do mundo em terras severamente degradadas.³

Será essencial aumentar significativamente o financiamento para atividades verdes⁴ de uso da terra a fim de mitigar as emissões de uso da terra e de se adaptar aos impactos de mudanças climáticas nos níveis necessários. Os países desenvolvidos comprometeram-se a mobilizar US\$ 100 bilhões por ano até 2020 em financiamento climático, para ajudar os países em desenvolvimento a enfrentarem suas necessidades de baixas emissões de carbono e de resistência ao clima. No entanto, os mecanismos de financiamento internacionais previstos para proporcionar investimentos no uso da terra, incluindo a REDD⁵⁺, ainda não estão fazendo isso na escala necessária. Novas abordagens são necessárias urgentemente para financiar a mitigação e a adaptação do uso da terra.

Os fluxos anuais de financiamento para a mitigação e a adaptação do uso da terra constituem apenas uma pequena proporção do total dos investimentos ligados ao uso da terra, com estimativas que variam amplamente de US \$ 1,3 a 51,8 bilhões. O total de fluxos financeiros para as atividades de agricultura e

silvicultura apenas nos países em desenvolvimento soma centenas de bilhões de dólares, mas esses investimentos são predominantemente de natureza “business-as-usual” (procedimentos usuais), isto é, eles não mitigam nem se adaptam aos efeitos de mudanças climáticas e, em alguns casos, podem até aumentar as emissões ou a vulnerabilidade climática. A maior parte do financiamento do uso da terra provém de agentes privados nacionais, fortemente apoiados por subsídios públicos e incentivos.

Três ferramentas para ajudar os Governos e seus parceiros a redirecionar o financiamento do uso da terra

Uma compreensão limitada dos investimentos na mitigação e adaptação do uso da terra inibe a elaboração de intervenções públicas eficientes e eficazes. Em muitos casos, não sabemos quanto o financiamento está sendo canalizado para o setor de uso da terra, como ele está sendo entregue, o que está sendo pago e por quem. Também não entendemos completamente a proporção de financiamento que está indo para atividades verdes, comparativamente a atividades usuais (“business-as-usual”), ou as potenciais oportunidades que podem existir para eliminar os obstáculos, ou criar incentivos para levar as atividades de uso da terra para resultados mais verdes. Este estudo desenvolveu três ferramentas que abordam estas questões. Os governos e seus parceiros podem usá-las para:

- Informar a elaboração de estratégias de mitigação e adaptação do uso da terra apoiadas em programas bilaterais e multilaterais;
- Identificar instrumentos financeiros nacionais e internacionais para redirecionar o financiamento público e privado para práticas de uso da terra mais verdes; e
- Incentivar a coordenação entre os instrumentos públicos em todos os setores de uso da terra.

As ferramentas cobrem o financiamento nacional e internacional, público e privado, através de uma gama completa de atividades de uso da terra. O quadro ES-1 resume seu alcance e benefício potencial para os governos, os parceiros de desenvolvimento e os investidores privados.

1 A seguir designadas por “uso da terra”.

2 As emissões por uso da terra representam mais de 50% das emissões nacionais de GEE em mais de 60 países (a maioria em desenvolvimento) (WRI 2015).

3 52% da terra utilizada para a agricultura é moderadamente ou severamente afetada pela degradação do solo (ONU 2015).

4 Usamos o termo “verde” para descrever instrumentos que apoiam alternativas com emissões menores comparadas com as atividades usuais.

5 A REDD (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação florestal), a gestão verde e a conservação de florestas, e o aumento dos estoques de carbono.

Quadro ES-1: Ferramentas para apoiar o desenvolvimento e a implementação de estratégias de financiamento para a mitigação e adaptação do uso da terra

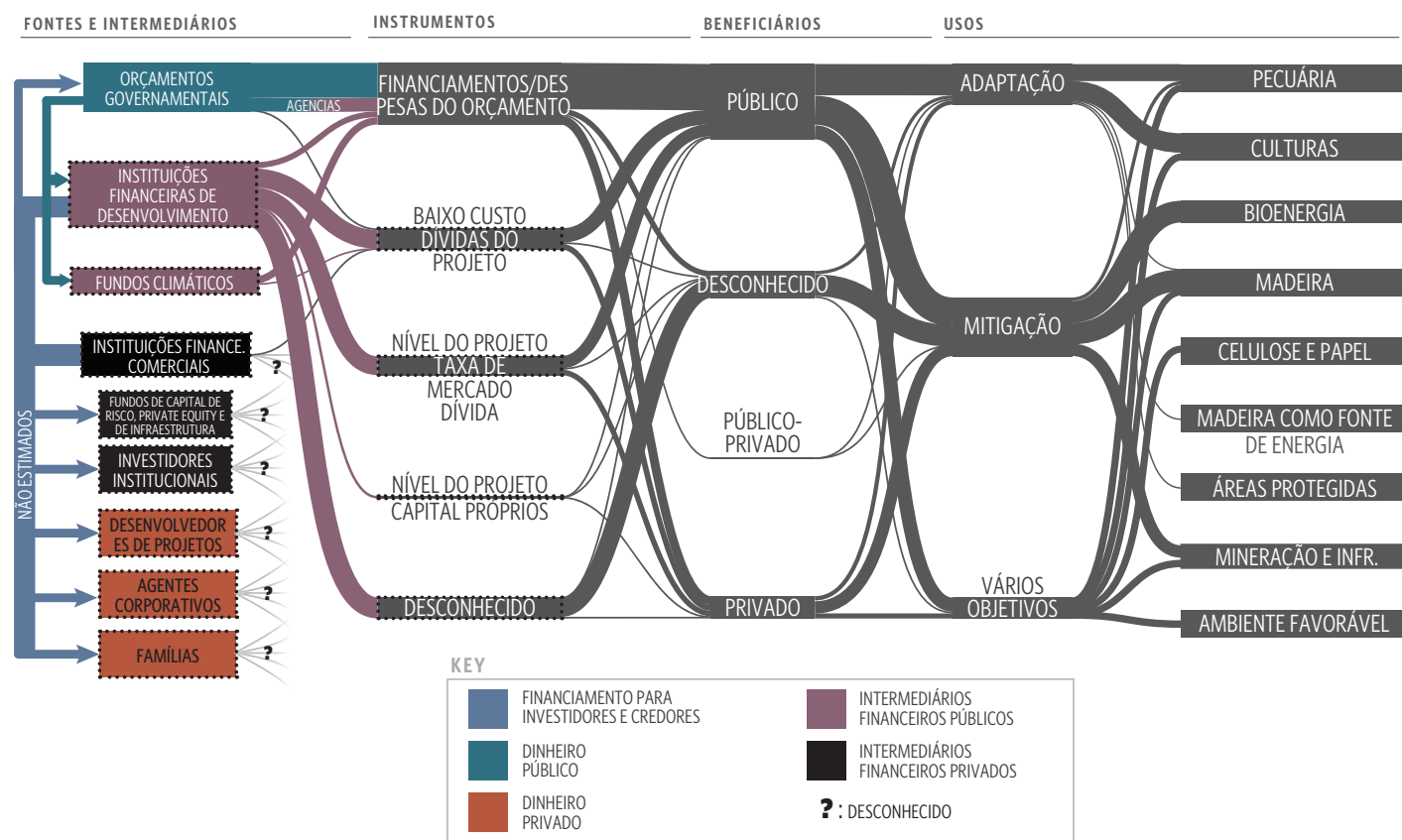
	O que a ferramenta revela?	Como essa ferramenta apoia os esforços de mitigação do uso da terra?
PANORAMA DO FINANCIAMENTO DO USO DA TERRA	<ul style="list-style-type: none"> • Mapeia os investimentos e os gastos públicos e/ou privados em atividades verdes e potencialmente usuais (business-as-usual) de uso da terra • Fornece estimativas quantitativas dos fluxos atuais • Identifica os agentes e intermediários, instrumentos de investimento e destinatários. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fornece um compreensível retrato qualitativo e quantitativo do fluxo de financiamento para os setores de uso da terra • Fornece um ponto de referência para medir os progressos • Identifica onde estão os principais obstáculos, lacunas de financiamento e oportunidades • Informa a elaboração de planos de investimento para mitigação do uso da terra que alinham o apoio bilateral e multilateral com os esforços e as necessidades nacionais.
FERRAMENTA DE ANÁLISE DE VIABILIDADE FINANCEIRA	<ul style="list-style-type: none"> • Avalia os custos e as receitas das atividades • Identifica ameaças potenciais à viabilidade do projeto • Identifica os pontos de entrada para apoio financeiro e incentivos públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Esclarece as necessidades específicas dos investidores • Apoia a concepção de incentivos públicos personalizados • Identifica a exposição a riscos de investimento.
FERRAMENTA DE MAPEAMENTO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO	<ul style="list-style-type: none"> • Mapeia o fluxo do apoio financeiro público para atividades verdes ou de procedimentos usuais (business-as-usual) de uso da terra • Fornece estimativas quantitativas do fluxo de incentivos • Identifica potenciais incoerências entre políticas de incentivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Esclarece a escala relativa do financiamento de uso da terra verde ou com procedimentos usuais (business-as-usual) • Incentiva a priorização e a coerência entre os setores • Fornece uma base racional para a coordenação intersetorial, tanto a nível de governo e como também entre os doadores • Identifica pontos de entrada para apoio externo que maximizem fontes nacionais/privadas de investimento • Esclarece as opções para a “ecologização” de cadeias de abastecimento e investimentos.

Panorama do financiamento do uso da terra

A ferramenta “panorama do financiamento do uso da terra” fornece um retrato do financiamento público e privado de atividades verdes e potencialmente usuais (business-as-usual) no uso da terra. Ela pode ajudar os países e os parceiros de desenvolvimento a entender quanto e que tipo de financiamento está circulando, assim como entre quais principais agentes e para que atividades, identificando canais, lacunas e bloqueios no fluxo dos financiamentos. Os governos poderiam monitorar as despesas/investimentos públicos ou privados, como primeiro passo para obter uma visão geral inicial dos principais fluxos financeiros do uso da terra, ao invés de incluir de forma abrangente todos os fluxos.

Com o crescimento da capacidade e da disponibilidade de dados, a ferramenta poderia expandir o âmbito para incluir todos os agentes e permitir uma compreensão mais detalhada de como as diferentes fontes de financiamento interagem. Esta análise serve também para informar sobre a concepção de estratégias plurissetoriais para enfrentar desafios de desenvolvimento compatíveis com o clima (como programas da REDD+). Abaixo exibe-se um diagrama típico do panorama do financiamento do uso da terra (conhecido como um Sankey), onde a largura dos fluxos representa o volume do fluxo de financiamento.

Ferramenta 1: Paisagem do financiamento da utilização das terras



Análise da lacuna na viabilidade financeira

A ferramenta de análise da lacuna na viabilidade financeira avalia se as atividades de mitigação e adaptação a alterações climáticas são viáveis do ponto de vista financeiro. Algumas atividades verdes de uso da terra são mais caras do que as atividades usuais (business-as-usual), resultando em uma lacuna na viabilidade. Nesse caso, as atividades precisam ser financiadas ou apoiadas publicamente.⁶ Outras atividades verdes de uso da terra não são intrinsecamente mais caras, mas enfrentam riscos ou lacunas de informação que podem aumentar os custos e desencorajar os investidores. Já nesse caso, os instrumentos financeiros públicos podem ajudar a superar essas barreiras.

Ao destacar as barreiras potenciais para a implantação de atividades verdes (risco, informação e capacidade ou lacunas financeiras), bem como os pontos de entrada para o financiamento público e privado, esta ferramenta pode informar a concepção de incentivos públicos personalizados para destravar o investimento em atividades de mitigação e adaptação. Os governos

podem aumentar a viabilidade financeira dos investimentos em métodos verdes de uso da terra ao:

1. **Reduzir os custos** – através, por exemplo, de empréstimos e garantias de baixo custo, benefícios fiscais, e financiamentos para a preparação de projetos;
2. **Aumentar a receita** – utilizando, por exemplo, preços superiores, preços mínimos e financiamentos por rendimento para melhorar os retornos dos investidores;
3. **Tornar o ambiente mais favorável** – utilizando, por exemplo, normas legais/regulamentares, sistemas de alocação e gestão de terras, normas de certificação, e implementação de sistemas de monitoramento e execução.

A ferramenta de análise da lacuna na viabilidade financeira pode ser estabelecida como parte de uma avaliação setorial detalhada ou a nível da atividade.

⁶ Incluindo o financiamento filantrópico e o financiamento público internacional.

Ferramenta 2: Ferramenta de análise da lacuna na viabilidade financeira

Aparecem lacunas na viabilidade quando os custos de uma atividade são superiores à receita disponível.

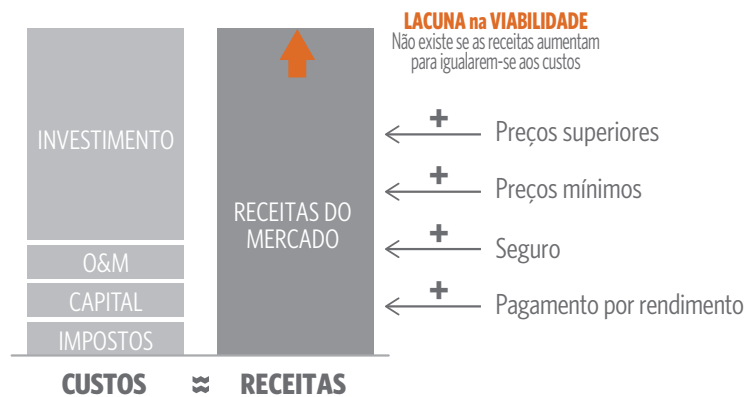
O financiamento público e privado pode ajudar a enfrentar as lacunas na viabilidade financeira, ao:



1. Reduzir os custos



2. Aumentar/criar receitas



3. Melhorar o ambiente de investimento - lutando contra o risco e os obstáculos ao retorno e à informação

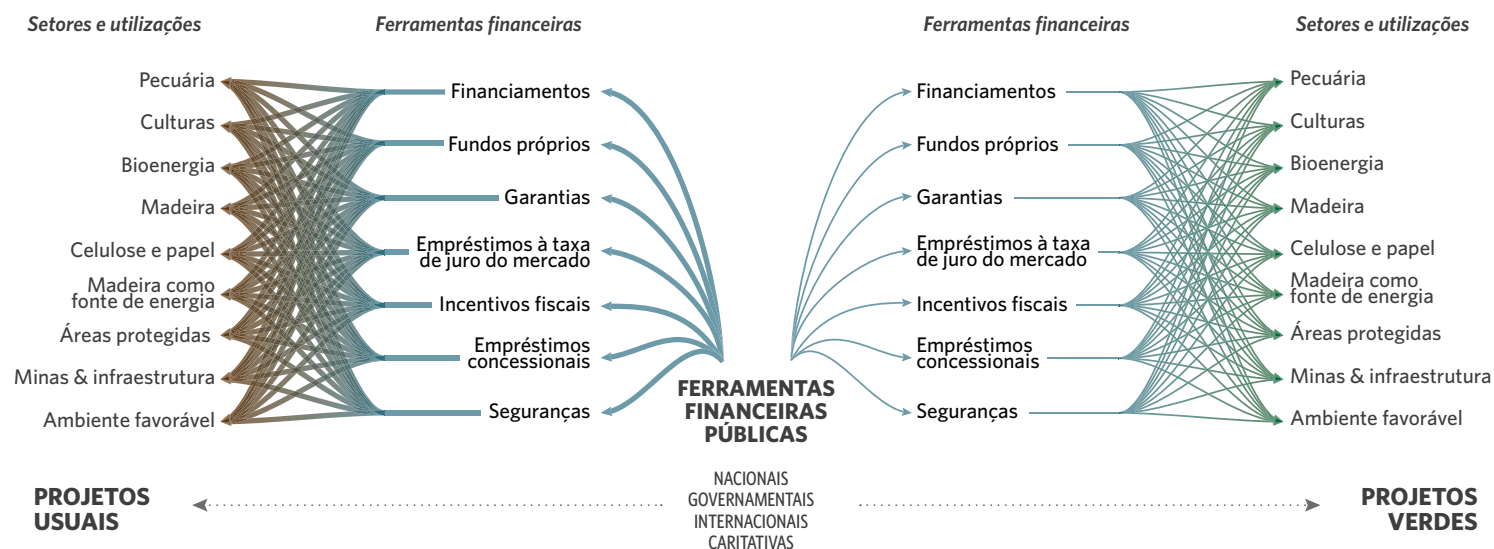
MELHORAR O AMBIENTE FAVORÁVEL

- Capacitação
- Apoio técnico
- Reforma jurídica
- P&D (pesquisa & desenvolvimento)
- Aplicação da legislação
- Planejamento espacial
- Projetos de demonstração



Falconer e Stadelmann, 2014

Ferramenta 3: Ferramenta de mapeamento do financiamento público mostrando incentivos para atividades de uso da terra



Mapeamento do financiamento público

A ferramenta de mapeamento do financiamento público fornece uma estrutura para monitorar os principais instrumentos financeiros públicos para a mitigação e adaptação a mudanças climáticas em qualquer dado país, jurisdição ou setor. Ela pode identificar se os instrumentos se direcionam a atividades de uso da terra usuais (business-as-usual) ou verdes. Esta ferramenta permite também aos governos avaliar se as suas políticas e instrumentos financeiros mais abrangentes, incluindo aqueles apoiados pelos parceiros de desenvolvimento, são coerentes e consistentes, e em que medida eles apoiam a produção verde. Esta ferramenta pode fornecer informações para permitir uma maior coordenação entre os setores, tecnologias e geografias, entre governos e doadores, através da identificação dos pontos de entrada para que os doadores executem o financiamento de forma a maximizar as fontes nacionais e privadas de investimento. Como primeiro passo, os governos poderiam se concentrar em mapear os incentivos para as atividades com procedimentos usuais (business-as-usual) e verdes. Com o tempo, essa ferramenta também poderia ser útil para mapear os desincentivos decorrentes, por exemplo, de impostos e taxas aplicados às atividades de uso da terra.

O uso da terra engloba uma diversificada gama de interesses políticos, econômicos, ambientais e sociais. Obter a combinação certa de políticas e instrumentos financeiros para destravar o investimento verde em larga escala é politicamente desafiador e está, muitas vezes, sujeito a interesses de longo prazo. Melhorar a capacidade dos governos de avaliar empiricamente como o financiamento está circulando em todos os setores de uso da terra, quais lacunas na viabilidade, no custo e no risco precisam ser preenchidas e se os instrumentos públicos ou nacionais são úteis e coerentes é essencial. O sucesso também vai depender da capacidade dos governos de definir, testar e verificar as atividades verdes de forma a proporcionar resultados para o desenvolvimento e o meio ambiente. Os enquadramentos, abordagens e ferramentas apresentados no documento procuram, acima de tudo, ajudar os países de baixa e média renda e os seus parceiros de desenvolvimento a identificar oportunidades para trabalhar em conjunto com as empresas, e financiar conjuntamente transições sustentáveis no setor do uso da terra.