



Panorama dos PNA:

Financiamento público doméstico para a implementação dos Planos Nacionais de Adaptação (PNA)

Visão geral II

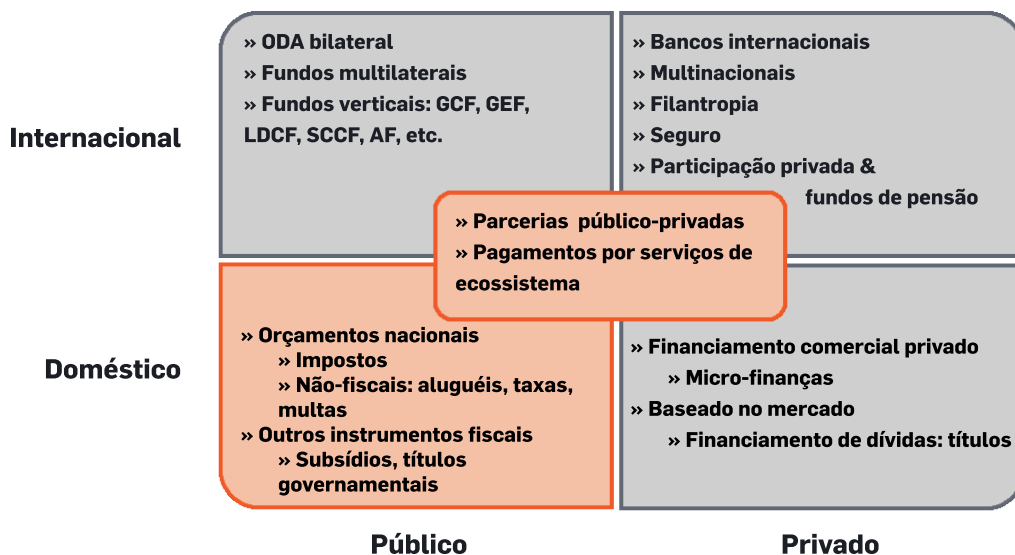
Este documento introduz o tema do uso de financiamento público doméstico para a implementação dos processos dos Planos Nacionais de Adaptação (PNA). Outros panoramas desta série fornecem mais informações sobre as abordagens adotadas por países específicos para usar fundos públicos domésticos para implementar os seus PNA.

O Fórum de Tópicos Específicos da Rede Global de PNA (TTF), *Financiando PNA: Opções para implementação*, explorou um vasto conjunto de fontes e mecanismos de financiamento que podem ser usados para apoiar a implementação dos PNA. A Figura 1 faz um resumo dessas opções, incluindo o financiamento público doméstico, o financiamento público internacional e o financiamento privado.



Até o presente, o financiamento doméstico recebeu menos atenção, em parte pelo fato de vários países mais vulneráveis à mudança climática não possuírem fluxos de receita dos quais extrair o financiamento necessário para as ações de adaptação. Apesar disso, sabemos que os países em desenvolvimento já estão investindo em ações que os ajudarão a se adaptar à mudança climática, embora essas ações não necessariamente sejam definidas dessa maneira. Entre elas, estão incluídos investimentos em setores como agricultura e infraestrutura, que permitem que agricultores e edifícios estejam mais preparados para enfrentar os riscos climáticos. Sem sugerir que os países em desenvolvimento devam depender exclusivamente de fundos domésticos para todas as suas necessidades de adaptação, o orçamento e o financiamento domésticos podem ajudar a assegurar a previsibilidade dos recursos disponíveis para implementar prioridades de adaptação em diferentes setores e níveis do governo a médio e longo prazo, de acordo com o processo dos PNA. A integração da adaptação ao orçamento e financiamento domésticos também pode apoiar o acesso a financiamento climático internacional, pois demonstra o compromisso do governo, o controle exercido pelo próprio país e o seu papel de contraparte.

Figura 1: Opções de financiamento da implementação dos PNA



Este documento introduz três aspectos importantes na utilização do financiamento público doméstico para implementar os Planos de Adaptação Nacional (PNA): pontos de entrada no processo de orçamento nacional, geração de fundos domésticos usando instrumentos fiscais e monitoramento do financiamento de adaptação. Embora estas questões possam estar ligadas a outras categorias de financiamento para a implementação dos PNA, ilustradas na Figura 1, este documento enfatiza como esses aspectos se relacionam especificamente ao financiamento público doméstico.

Orçamento para a adaptação em vários setores do processo dos PNA

Como qualquer outro plano ou estratégia nacional, a implementação de prioridades e de ações identificadas nos Planos de Adaptação Nacional (PNA) exige um plano de financiamento específico e uma alocação correspondente no orçamento nacional, incluindo o planejamento de investimentos para intervenções de adaptação, bem como o planejamento para gastos recorrentes em operações e em manutenções que sustentem os investimentos iniciais.

Por essa razão, é importante integrar a adaptação aos procedimentos de planejamento e de orçamento. Normalmente, o ciclo de planejamento e de orçamento possui componentes anuais e a médio

prazo: planos mais longos, tais como estratégias de desenvolvimento que incorporem prioridades de adaptação, podem ser usados para orientar alocações incluídas em uma Estrutura de Gastos a Médio Prazo (cuja sigla em inglês é MTEF). Por sua vez, a MTEF pode orientar orçamentos setoriais anuais, que idealmente reflitam a importância de atribuir fundos potencialmente necessários para implementar as prioridades de adaptação, além dos fundos que seriam relevantes para o setor continuar a operar regularmente (*business as usual*).

Garantir que a adaptação esteja incluída nos ciclos de orçamento nacional exige a colaboração de diversos atores de ministérios e agências diferentes: os ministros de setores sensíveis ao clima precisam entender a ligação entre as prioridades de adaptação do seu setor e o orçamento nacional, e os ministros de planejamento e finanças precisam entender o custo e a importância da implementação de ações de adaptação. Como parte do processo dos PNA, o Togo está lidando com esse desafio desenvolvendo de um manual sobre como integrar a mudança climática em vários passos do seu ciclo de planejamento e orçamento. O manual, que é o resultado de uma colaboração entre os ministérios nacionais de planejamento e orçamento, tem como público-alvo os oficiais de planejamento de diferentes ministérios subordinados de setores sensíveis ao clima. Ele fornece orientações detalhadas sobre como lidar com a adaptação nos seus programas e orçamentos.ⁱ

Caixa 1: Financiamento público doméstico para implementação nos níveis subnacionais

A implementação das prioridades de adaptação identificadas nos processos dos PNA geralmente exige ações nacionais, municipais e locais. Fundos nacionais são um dos mecanismos usados, por vários países, para direcionar fundos domésticos nacionais para os níveis locais.ⁱⁱ O Fundo Popular de Sobrevivência das Filipinas (PSF), estabelecido em 2012, é um exemplo, pois oferece 1 bilhão de PHP por ano para financiar programas e projetos locais de adaptação por meio de Unidades Governamentais Locais e organizações não governamentais.ⁱⁱⁱ O PSF recebe fundos básicos anuais do orçamento doméstico nacional que podem ser completados por contribuições de doadores, subsídios e contribuições de outra natureza.

Gerando receitas domésticas para adaptação: instrumentos fiscais

Os governos podem usar uma variedade de instrumentos fiscais conhecidos para arrecadar receitas e promover mudanças comportamentais por meio da reforma de sistemas de incentivo. Destinar receitas de instrumentos fiscais, tais como impostos, reformas de subsídios ou “títulos verdes”, para fins de adaptação oferece oportunidades para aumentar os fundos domésticos disponíveis para adaptação. A Tabela 1, abaixo, descreve alguns exemplos de instrumentos fiscais diferentes e os seus potenciais em termos de financiamento de adaptação.



Tabela 1: Exemplos do potencial de instrumentos fiscais para o financiamento de adaptação

Instrumento fiscal	Impacto	Exemplo do potencial para financiamento de adaptação
Impostos, cobranças ou taxas	Impor um custo maior para um bem ou serviço muda os incentivos e aumenta a renda governamental.	A Costa Rica usa uma parte da receita do imposto sobre combustíveis para implementar políticas de adaptação, como, por exemplo, a abordagem de adaptação relacionada ao ecossistemas, que visa a proteção de florestas e fontes de água. ^{iv}
Subsídios (reforma)	Subsídios transferem uma parte do custo de um bem ou serviço do consumidor para o contribuinte. Reformas podem repassar esse custo ao consumidor.	A Indonésia realocou US\$ 16 bilhões em subsídios de combustíveis fósseis para setores como infraestrutura, água, saneamento e saúde. Esses fundos têm o potencial de serem usados para cobrir os custos adicionais de adaptação nesses setores sensíveis ao clima. ^v
Títulos verdes/ climáticos governamentais	Aumentar a receita por meio da emissão de títulos para projetos que satisfaçam certos padrões ambientais.	O governo municipal de Washington, D.C. emitiu US\$ 400 milhões em títulos verdes municipais para financiar projetos, incluindo a expansão de túneis de captação de águas pluviais, para lidar com o aumento da frequência e intensidade das tempestades. ^{vi}

Monitoramento de fundos domésticos usados para financiar adaptações

Os resultados do monitoramento do financiamento de adaptação podem corroborar o relatório, o acompanhamento e a revisão do processo dos PNA, demonstrando como os recursos foram alocados para implementar as prioridades de adaptação e para avaliar progressos, eficácias e lacunas. O monitoramento dos fundos públicos domésticos usados para a adaptação também é uma forma importante de demonstrar o controle exercido pelo próprio país e o seu compromisso com ações que lidem com abordagens de adaptação. Um desafio central relacionado ao monitoramento é a identificação do que constitui o financiamento de adaptação. Dada a estreita integração das considerações de adaptação nos planejamentos de desenvolvimentos, setoriais e subnacionais, pode ser difícil separar e determinar o que deve ser considerado como financiamento de adaptação ou financiamento historicamente típico (business as usual). Programas, projetos e outras iniciativas normalmente contam com benefícios de adaptação, mas não são necessariamente definidos como esforços de adaptação. O Quênia é um exemplo de país que tentou lidar com este desafio ao desenvolver e implementar um sistema para monitorar o financiamento nacional de adaptação e de mitigação por meio dos Marcadores do Rio, que cobrem as mudanças climáticas. Os Marcadores do Rio são usados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para monitorar fluxos internacionais oficiais, de assistência e de desenvolvimento,

relacionados ao clima, que incluem a mudança climática como o seu objetivo primário e/ou como um objetivo significativo no apoio dos setores sensíveis ao clima.^{viii}

Um conjunto de panoramas complementares tratam das experiências dos países que utilizam o financiamento público doméstico para a implementação dos Planos Nacionais de Adaptação (PNA) em maiores detalhes.

Notas

ⁱ Guide stratégique du Togo (à paraître). [Targeted topics: Financing NAPs, options for implementation \(2016\)](#).

ⁱⁱ Dazé, A. (2016). [Vertical integration in NAP processes: A guidance note for linking national and sub-national adaptation](#).

ⁱⁱⁱ Terton, A. & Price-Kelly, H. (2016) sNAPshot: [Philippines's approach to initiating sector integration of adaptation considerations](#).

^{iv} Ledwell, C. (2016). [Financing Adaptation and Resilience through Fossil Fuel Subsidy Reform and Fuel Duty](#).

^v Gagnon-Lebrun, F. (2016). [Finding money to pay for adaptation : Economic instruments](#).

^{vi} Climate Bonds Initiative. (2015). [Bonds and climate change : The state of the market in 2015](#).

^{vii} OCDE. (2016). [OECD Statistics on External Development Finance Targeting Environmental Objectives Including the Rio Conventions](#).

Apoio financeiro inicial da Alemanha e dos Estados Unidos.



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo



Secretaria liderada pelo Instituto Internacional de Desenvolvimento Sustentável (IISD).



Sobre a Rede Global de PNA e a série de panoramas

A Rede Global de PNA é um grupo de indivíduos e instituições que estão se reunindo para aumentar o apoio bilateral ao processo de PNA nos países em desenvolvimento. Com base nas experiências e aprendizagens compartilhadas nas atividades da Rede Global de PNA, os panoramas destacam exemplos de como os países estão atualmente abordando diferentes aspectos do processo de PNA.

A Rede Global de PNA é financiada pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos e pelo Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha. As opiniões e conclusões mencionadas neste documento são dos autores e não necessariamente refletem as opiniões dos financiadores da Rede.

www.napglobalnetwork.org

✉ info@napglobalnetwork.org

🐦 [@NAP_Network](https://twitter.com/NAP_Network)

📘 [@NAPGlobalNetwork](https://www.facebook.com/NAPGlobalNetwork)



Rede
Global
de PNA