



Investir na segurança da água com vista a um crescimento e desenvolvimento resilientes às alterações climáticas

Síntese de políticas | N° 5

Abordagens inovadoras para financiamento ligado à água e ao clima

Mensagens-chave:

- O custo de atingir a segurança da água para África será de dezenas de milhares de milhões de dólares por ano. Tornar o desenvolvimento resiliente às alterações climáticas poderá acrescentar anualmente mais USD 10–15 mil milhões.
- Os investimentos na segurança da água provavelmente pagarão por si mesmos, muitas e muitas vezes a longo prazo.
- Os investimentos para a segurança da água e o desenvolvimento resiliente às alterações climáticas podem beneficiar da combinação de diferentes fontes de financiamento.
- Muitos projectos do sector da água são elegíveis para financiamento destinado à adaptação, mas alguns deles podem ser elegíveis para financiamento destinado à mitigação.
- O financiamento ligado ao clima é importante por si próprio e para ajudar a alavancar maiores quantias de dinheiro de Instituições Financeiras Internacionais (IFI) e de outras fontes, para permitir a execução de projectos à escala necessária.

A integração da segurança da água e da resiliência climática nas actividades de desenvolvimento é essencial para se alcançar a sustentabilidade a longo prazo, mas exige níveis de investimento muito mais elevados dos que os praticados actualmente. As abordagens de financiamento devem ser inovadoras, para garantir a disponibilização de fundos suficientes. As estratégias de financiamento beneficiarão de uma combinação de fontes de financiamento tradicionais do sector da água e de financiamento especializado referente ao clima.

Quanto custará a segurança da água?

O custo para se alcançar a segurança da água para África está calculado em dezenas de milhares de milhões de dólares anuais. Em valores redondos, situa-se entre USD 30–50 mil milhões para investimento de capital e USD 5–15 mil milhões em orçamentos anuais. Embora o foco principal seja nos custos de capital iniciais destes investimentos, estes valores indicam que os custos recorrentes anuais, que permanecem por todo o ciclo de vida do investimento, são bastante grandes e precisam de ser previstos. A resiliência climática para esta despesa poderá acrescentar anualmente mais USD 10–15 mil milhões aos custos descritos acima (Tabela 1).

Outro estudo dos custos da resiliência climática efectuado para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) em África concluiu que: "...o financiamento externo necessário para ODM "resilientes ao clima" é cerca de 40% superior ao financiamento externo apenas para os ODM"¹.

Para a categoria de água e saneamento, em comparação com o custo original dos ODM de USD 7,9 mil milhões anuais para 2010–20 (dos quais foi considerada necessária a Assistência Pública ao Desenvolvimento (APD) em cerca de USD 5,8 mil milhões), o financiamento público externo adicional necessário para dar resiliência climática a estes investimentos está calculado entre USD 2,9–7,2 mil milhões anuais.

Estas estimativas de investimento e necessidades de custos recorrentes são muito superiores ao que é gasto actualmente. Embora seja difícil calcular o nível actual de despesas em todo o espectro de categorias da água, a maior parte do investimento de capital é financiada pelos governos, APD e fontes que não sejam da OCDE, enquanto as despesas recorrentes são financiadas principalmente por taxas cobradas aos utilizadores e orçamentos governamentais. O financiamento especializado referente ao clima permanece uma fonte menor.

¹ Fankhauser, S. and Schmidt-Traub, G. 2010. *From Adaptation to Climate-resilient Development: The Costs Climate-proofing the Millennium Development Goals in Africa*. p. 3. Policy paper. Centre for Climate Change Economics and Policy, Grantham Research Institute, London.

Tabela 1. Custo anual projectado de adaptação às alterações climáticas na África Subsariana (2010–2050). Custos brutos não descontados segundo o cenário "mais húmido" do Centro Nacional de Investigação Atmosférica (NCAR). USD mil milhões em valores de 2005.

Investimento na adaptação climática	Custo anual em USD mil milhões
Infra-estrutura hídrica (incluindo drenagem urbana, tratamento da água e esgotos)	0,6
Protecção de zonas costeiras e danos residuais	3,9
Abastecimento de água e protecção contra inundações ribeirinhas	0,4
Abastecimento de água não tratada (incluindo armazenamento, dessalinização, etc.)	6,2
Medidas de eficácia da irrigação	0,2
Expansão da irrigação	0,6
Total dos itens acima	11,9
<i>Total de todas as medidas de adaptação em todos os sectores</i>	<i>18,9</i>
<i>Todas as medidas de adaptação como % do PIB</i>	<i>0,6 %</i>

Abordagem inovadora para o financiamento relativo à água

As circunstâncias para o financiamento de projectos relativos à água para resiliência climática são muito variadas e, portanto, as estratégias de financiamento devem incluir abordagens inovadoras para que seja disponibilizado financiamento acessível e suficiente. Devem ser exploradas as seguintes opções:

- O financiamento relativo ao clima constitui uma fonte potencial de fundos para o estabelecimento de um ambiente propício à segurança da água e à resiliência climática, assim como para o apoio na preparação de projectos de infra-estrutura da água a montante. A combinação de financiamento relativo ao clima e de financiamento tradicional para o sector da água proveniente da APD e do sector privado representa uma boa estratégia.
- "Bens públicos", tais como o armazenamento estratégico de água e a gestão do risco de inundações, exigem iniciativa pública e financiamentos.
- Outros tipos de serviços hídricos para os quais se esperaria que os utilizadores pagassem, tais como abastecimento de água a agregados familiares, sector agrícola e industrial, devem conseguir atrair uma gama mais ampla de fontes de financiamento, incluindo empréstimos comerciais e *equity*.
- São necessários subsídios e impostos para compensar insucessos do mercado e circunstâncias externas. Exemplos disto são os pagamentos para os esquemas de serviços ambientais para recompensar os agricultores pela gestão cuidadosa de bacias hidrográficas, ou cobranças de taxas pela poluição, para desencorajar a descarga de efluentes não tratados nos cursos de água.
- Preencher uma lacuna de financiamento exige uma abordagem sistemática. Esta abordagem pode ser a minimização de custos e estabelecimento de padrões de serviço realistas e, seguidamente, a maximização do fluxo interno de caixa proveniente de tarifas, taxas e transferências (os "3Ts"). As transferências são transferências externas de fontes filantrópicas e da APD (incluindo investimento social das empresas). O fluxo de caixa criado pode ser usado para alavancar fundos reembolsáveis na forma de empréstimos, obrigações e *private equity*.
- As apólices de seguros devem ser utilizadas para lidar com riscos climáticos residuais, cuja mitigação não é plausível ou racional.
- Alguns bens públicos também podem ser financiados por investimento filantrópico (tais como o da Fundação Gates) e por investidores com responsabilidade social das empresas.

Os eventos financeiros globais recentes afectaram muito a disponibilidade de fontes de financiamento adequadas para investimento no



sector da água. Isto levou a menos empréstimos de bancos comerciais, emissões de títulos e *private equity* e à maior dependência de orçamentos estatais e de empréstimos de instituições IFI e de mercados emergentes que não fazem parte da OCDE (especialmente a China). Para projectos grandes e complexos, tais como armazenamento de água para vários fins, é provável que seja necessária uma combinação de todas estas diferentes fontes, incluindo métodos de partilha de riscos, tais como garantias externas. O Fundo Fiduciário UE-África para as Infra-estruturas (*EU-Africa Infrastructure Trust Fund* – ITF) oferece uma "plataforma" de combinação deste tipo: para o seu primeiro projecto relacionado com a água, Kampala Water, o ITF combina subsídios dos seus próprios recursos de assistência técnica e do KfW, com empréstimos do KfW, AFD, BEI e ainda investimento da NWSC e do Governo do Uganda².

Os empréstimos para a infra-estrutura da água de fundos de instituições IFI estão a aumentar em resposta a iniciativas para ampliar os recursos disponíveis e a criação de facilidades especializadas (por ex.: a Facilidade para a Preparação de Projectos no Sector da Água nos Países ACP, co-financiada pela Facilidade UE para a Água e o BEI). Apesar disto, o planeamento e preparação de projectos para o tipo de actividades envolvidas na resiliência

² O banco alemão *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, a agência francesa *Agence Française de Développement*, o European Investment Bank (Banco Europeu de Investimento) e a National Water and Sewerage Corporation do Uganda.



climática constituem um obstáculo específico e os diversos fundos climáticos especializados e facilidades, que continuam a aparecer na arquitectura financeira progressiva de projectos referentes ao clima, podem desempenhar um papel decisivo em facilitar a escala dos volumes de empréstimos necessários.

Fundos para projectos referentes ao clima e financiamento à adaptação

A vulnerabilidade de África às alterações climáticas sugere uma necessidade urgente de financiar actividades de adaptação. Historicamente, tem sido dirigido à região relativamente pouco financiamento para a adaptação – exemplos de fundos e projectos de adaptação são dados na Caixa 1. Dados recentes sugerem que esta tendência pode estar finalmente a mudar em termos absolutos: entre 2004 e 2011 foram aprovados USD 328 milhões para 75 projectos de adaptação. Até à data foram desembolsados USD 132 milhões, o que representa cerca de 30% do financiamento desembolsado globalmente para a adaptação (USD 439 milhões) através de instrumentos dedicados ao financiamento de projectos referentes ao clima³.

Contudo, a maior parte do financiamento especializado para projectos referentes ao clima é actualmente destinado à mitigação. Alguns tipos de investimento na segurança da água seriam elegíveis

para financiamento de mitigação (por exemplo, projectos de eficiência energética no tratamento e distribuição de água, ou reutilização de águas residuais) enquanto outros projectos relacionados com a água beneficiariam indirectamente de esquemas de mitigação (por exemplo, conservação de bacias hidrográficas, zonas húmidas e ecossistemas para fins de "sumidouro de carbono").

Caixa 1

Exemplos de fundos de adaptação para projectos africanos relacionados com a água⁴. Os valores totais dos fundos depositados foram obtidos em www.climatefundsupdate.org

Aliança Global contra as Alterações Climáticas

(USD 225 milhões depositados até Abril de 2012)

Uma iniciativa da UE para os Países Menos Avançados, Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento e países africanos afectados por secas, desertificação e inundações, por exemplo, o projecto de Moçambique de "Integração das alterações climáticas nas políticas e estratégias".

Iniciativa Internacional para o Clima

(USD 841 milhões depositados até Abril de 2012)

Um projecto do Governo Alemão, operacional desde 2008, financiado por receitas do comércio de emissões da UE. Embora o seu foco principal seja a mitigação, o projecto auxilia também o desenvolvimento e implementação de estratégias de adaptação e adaptação de ecossistemas, sendo a GIZ e o KfW as agências de implementação. Exemplos dos seus projectos incluem o desenvolvimento de cenários climáticos para a Bacia do Congo e, de uma forma mais geral, a preservação de sumidouros naturais de carbono e conservação de florestas e ecossistemas.

Fundo de Adaptação

(USD 258 milhões depositados até Abril de 2012)

Criado ao abrigo do Protocolo de Quioto e operacional desde 2009, este fundo é financiado por uma taxa de 2% sobre recibos do mecanismo do desenvolvimento limpo e por apoio directo dos orçamentos dos países desenvolvidos. Para terem acesso directo, os potenciais beneficiários precisam de criar Organismos Nacionais de Implementação (NIE) ou alternativamente ter acesso ao Fundo através de Organismos Multilaterais de Implementação (MIE) acreditados, que incluem agências internacionais como o PNUD, o PNUA, o Programa Alimentar Mundial, etc. Um total de 17 projectos (dois em África) foram aprovados para financiamento, com um valor de aproximadamente USD 104 milhões. Os projectos de gestão de recursos hídricos são os que figuram no topo da lista da aceitação de conceitos e aprovação de propostas.

Fundo para os Países Menos Avançados

(USD 379 milhões depositados até Abril de 2012)

Este fundo tem sido operado ao abrigo do Fundo para o Ambiente Mundial (FAM) desde 2001 para desenvolver Programas de Acção Nacional de Adaptação (PANA) e implementar projectos que deles derivem em Países Menos Avançados. Quase todo o financiamento fornecido por este Fundo foi utilizado na preparação de programas PANA.

Fundo Especial para as Alterações Climáticas

(USD 170 milhões depositados até Abril de 2012)

Criado em 2001 e administrado pelo FAM em nome da Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC), este fundo visa principalmente projectos de adaptação em gestão de recursos hídricos e zonas costeiras para fazerem frente às secas, através da criação de capacidade e transferência de tecnologia. As garantias continuam a acumular-se. Há actualmente 15 projectos aprovados num valor aproximado de USD 68 milhões.

3 Nakhooda, S., Caravani, A., Bird, N. and Schalatek, L. 2011. *Climate Finance in Sub-Saharan Africa*. ODI/Heinrich Böll Stiftung.

4 *Ibid*; Nakhooda, S., Caravani, A., Bird, N. and Schalatek, L. 2011. *Adaptation*. Climate Finance Fundamentals series. ODI/Heinrich Böll Stiftung; Petrie, B. and Eustace, J. 2011. *Climate Finance In Southern Africa – Challenges for the Coming Decade*. OneWorld Sustainable Investments for the Regional Climate Change Programme; www.unfccc.int

O Fundo Verde para o Clima (*Green Climate Fund – GCF*)

O Fundo Verde para o Clima poderá vir a ser uma importante fonte de dinheiro para o sector da água africano, embora as quantias envolvidas sejam incertas e a situação muito fluida. Os negociadores africanos de financiamento de projectos referentes ao clima estão a desempenhar uma importante função, influenciando a estrutura e a natureza do GCF, sendo um dos objectivos estratégicos a dotação equitativa para a adaptação. Prevê-se que o GCF estará pronto a começar a desembolsar fundos dentro de 2 anos. Actualmente existem diversos fundos que poderiam potencialmente apoiar projectos de adaptação para o sector da água, embora em África os valores envolvidos não sejam avultados (o valor de um projecto médio tem sido inferior a USD 5 milhões) e não se deve subestimar os custos de transacção envolvidos para aceder aos mesmos. Até agora, praticamente todos os fundos desembolsados foram empregues em custos administrativos de estabelecimento, preparação de planos (por ex.: os planos NAPA), desenvolvimento de capacidade, criação de estruturas de implementação (por ex.: organismos NIE) e no arranque de projectos-piloto e inovadores. Grande parte disto concentrou-se no estabelecimento de modalidades de acesso directo para os países em desenvolvimento.

Até que haja maior clareza sobre o futuro do GCF, ou até mesmo um Fundo Verde Africano, como foi proposto pelo Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), o nicho óbvio para o financiamento de projectos referentes ao clima é apoiar os estágios iniciais do ciclo de projectos de adaptação (tais como planos, preparação de projectos, inovação e projectos-piloto) como uma etapa para alavancar maiores volumes de dinheiro de outras partes para a implementação de projectos necessários a grande escala. Entretanto, a acreditação de organismos NIE para possibilitar o acesso directo para futuro financiamento de projectos referentes ao clima constitui um importante passo preparatório a levar a cabo.

Resumo da Recomendações

- Ao esboçar planos e projectos sectoriais, os ministérios devem minimizar as necessidades de financiamento através de medidas de eficiência física e financeira e da selecção de padrões e tecnologias que minimizem os custos.
- Antes de aceder a financiamento comercial, devem ser feitos todos os esforços possíveis para consolidar o fluxo de caixa necessário para viabilizar os projectos, nomeadamente, através da geração de receitas internamente provenientes de tarifas e encargos, verbas de orçamentos governamentais e APD externa.
- Receitas geradas internamente (os 3Ts – tarifas, taxas e transferências) devem ser utilizadas para alavancar fontes comerciais de financiamento tais como empréstimos, emissão de obrigações e *private equity*.
- Os Ministros africanos do sector da água devem continuar a pressionar para uma maior paridade de tratamento para o financiamento à adaptação, em comparação com mitigação, nas negociações em curso para o Fundo Verde para o Clima, que poderá ser uma importante fonte de financiamento para esta finalidade.
- Entretanto, é possível conseguir-se mais através de negociações com as IFI convencionais e fontes de financiamento de infra-estrutura que não sejam da OCDE, tais como a China, Índia e outros. Neste contexto, algumas IFI (por ex.: o BEI) incluem a resiliência climática como um critério-chave para os seus empréstimos integrados de infra-estrutura.
- Os Ministros africanos do sector da água devem também fazer pressão para a acreditação de organismos de implementação regionais ou nacionais, com vista à utilização destes como veículos para aceder directamente aos fundos actuais (e em desenvolvimento) relacionados com o clima, incluindo o financiamento bilateral e o financiamento acelerado de projectos referentes ao clima que está presentemente a ser desembolsado.
- As implicações dos programas de investimento para as despesas recorrentes devem ser registadas cuidadosamente e devem ser tomadas medidas para assegurar financiamento, a fim de se evitarem futuros problemas financeiros que possam ameaçar a viabilidade dos projectos.
- Para projectos maiores e mais complexos, principalmente os que envolvem diversos tipos de utilizadores de água ou diferentes funções da água, é provável que seja necessária uma combinação de fontes de financiamento, envolvendo diferentes partes interessadas que contribuam fundos de acordo com os seus diferentes mandatos, preferências de risco e tipos de financiamento disponíveis.

Bibliografia principal

- Foster, V. and Briceño-Garmendia, C. (eds). 2010. *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Banco Mundial, para o Diagnóstico de Infra-estruturas dos Países Africanos (AICD).
- Banco Africano de Desenvolvimento. 2011. *The Cost of Adaptation to Climate Change in Africa*.
- Grupo de Trabalho "Finanças" da Iniciativa UE para a Água. 2010. *Strategic Financial Planning for*

Water Supply and Sanitation in Africa. May 2010. Disponível em: www.euwi.net/wg/finance

Leitura adicional recomendada

- GWP/AMCOW. 2012. *Water Security and Climate Resilient Development: Strategic Framework*. GWP, Stockholm, Sweden.
- GWP/AMCOW. 2012. *Water Security and Climate Resilient Development: Technical Background Document*. GWP, Stockholm, Sweden.