

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

# PERSPECTIVAS ECONÓMICAS REGIONAIS

## NOTA ANALÍTICA

### ÁFRICA SUBSARIANA

Colmatar o fosso: A África Subsariana  
e o financiamento da ação climática  
em condições concessionais

ABR  
2023



©2023 International Monetary Fund

## Closing the Gap: Concessional Climate Finance and Sub-Saharan Africa

April 2023 Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa Analytical Note

Anna Belianska, Pritha Mitra, Saanya Jain e Andrew Tiffin (Departamento de África).<sup>1</sup>

*Edição portuguesa*

Departamento de serviços e equipamentos integrados do FMI  
Divisão de serviços linguísticos, secção portuguesa

**AVISO:** As notas analíticas do FMI visam divulgar rapidamente aos países membros e à comunidade em geral a análise sucinta da instituição sobre questões económicas críticas. As opiniões expressas nas notas analíticas do FMI são as dos autores e não representam necessariamente as opiniões do FMI, do seu Conselho de Administração ou da sua Direção.

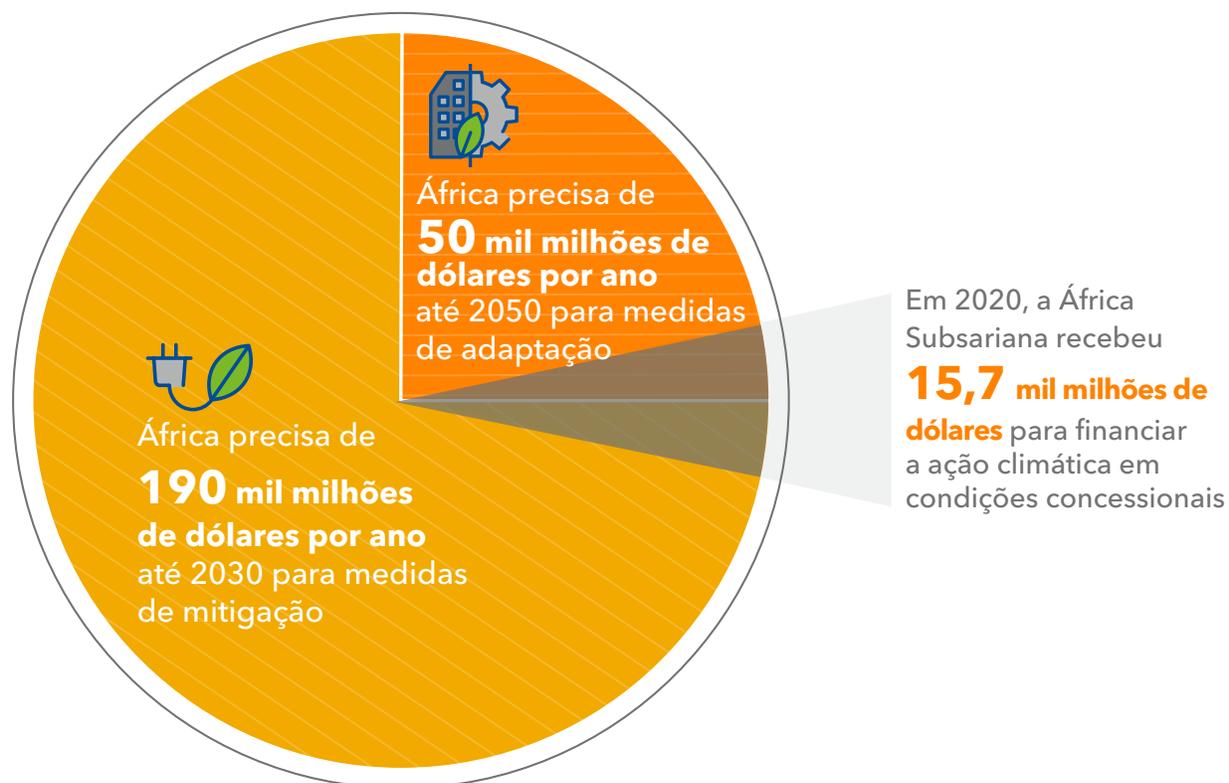
**CITAÇÃO RECOMENDADA:** Fundo Monetário Internacional (FMI). 2023. "Colmatar o fosso: A África Subsariana e o financiamento da ação climática em condições concessionais." Em *Perspetivas Económicas Regionais: África Subsariana – A Grande Contração do Financiamento*, Washington, DC, abril.

JEL Classification Numbers:	O190, F350, F330, Q540
Keywords:	Climate change, green transition, foreign aid, multilateral development banks, concessional finance.

<sup>1</sup> **AGRADECIMENTOS:** A edição de abril de 2023 das notas analíticas referentes ao relatório *Perspetivas Económicas Regionais: África Subsariana* foi elaborada pelos membros da Divisão de Estudos Regionais do Departamento de África, sob a supervisão de Wenjie Chen, Luc Eyraud e Catherine Pattillo.

# Colmatar o fosso: A África Subsariana e o financiamento da ação climática em condições concessionais

Apesar de ser a região que menos contribui para as emissões de gases com efeito de estufa, a África Subsariana é a mais vulnerável aos choques relacionados com o clima. Abordar as alterações climáticas será oneroso e poucos países da África Subsariana dispõem dos recursos ou do espaço orçamental necessários para enfrentar este desafio sem a assistência da comunidade internacional. O financiamento em condições concessionais deve ser reforçado para aumentar a resiliência da região às alterações climáticas e ajudar a acelerar a transição para a energia verde. A presente nota explora algumas opções disponíveis, salientando os recursos inexplorados atualmente disponíveis a partir de fundos multilaterais para o clima e destacando, em especial, a procura de novas formas de ligar o financiamento público, privado e em condições concessionais, a fim de aumentar o investimento e colmatar o fosso entre os recursos e as necessidades. Uma parte dos esforços para aumentar o financiamento da ação climática irá exigir medidas destinadas a ultrapassar os obstáculos existentes - nomeadamente por parte dos países beneficiários - a fim de assegurar que os fundos autorizados são utilizados de forma rápida e eficaz.



## Um problema global

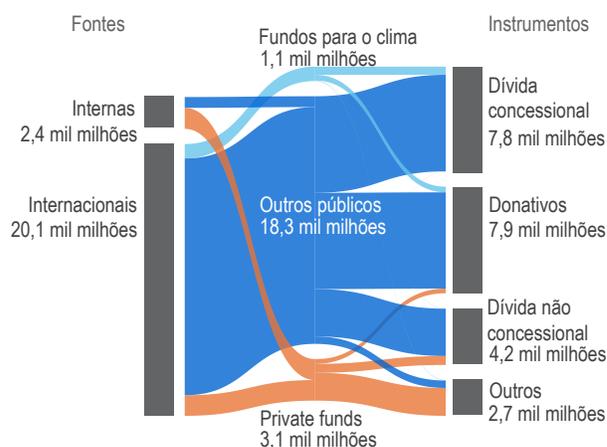
As alterações climáticas constituem uma ameaça mundial cada vez mais urgente para a vida e os meios de subsistência de milhões de pessoas. **Este desafio é particularmente premente na África Subsariana**, que tem uma população altamente vulnerável, e onde os choques climáticos agravam, com frequência, as tensões sociais existentes e as preocupações em matéria de segurança alimentar – dos 10 países mais vulneráveis do mundo, 8 localizam-se na África Subsariana (ND-GAIN, 2023). Além disso, **a procura de energia na África Subsariana deverá aumentar drasticamente nas próximas décadas**. A adoção de uma trajetória de desenvolvimento com a mesma intensidade carbónica usada por outras economias poderá comprometer o esforço mundial para conter o aquecimento global (FMI 2021).

É evidente que qualquer solução global viável em matéria de combate às alterações climáticas terá de ter em conta as preocupações e os interesses da região. Além disso, deverá assegurar que a África Subsariana obtém os recursos de que necessita para proteger os seus cidadãos e assegurar uma transição energética rápida. **África não pode, nem deve, suportar sozinha este encargo**.

A presente nota baseia-se na recente investigação do FMI sobre as alterações climáticas, centrando-se nas opções para aumentar o financiamento da ação climática na África Subsariana (Belianska *et al.*, 2022). Destaca, em particular, a importância do financiamento da ação climática em condições concessionais, aqui definido como financiamento a uma taxa inferior à do mercado, proveniente de donativos, empréstimos ou outros instrumentos destinados a apoiar objetivos de desenvolvimento relacionados com o clima.

Os argumentos que sustentam o financiamento da ação climática em condições concessionais são relativamente evidentes. Em termos de equidade pura e simples, África pouco contribuiu para a acumulação de gases com efeito de estufa, mas é, todavia, **a região mais vulnerável do mundo** ao aquecimento global. Em termos de eficiência, a ação climática é um exemplo claro de um **bem público mundial**, em que o financiamento em condições concessionais pode reduzir o fosso entre os custos privados suportados pela região e os benefícios sociais de que usufrui o resto do mundo, especialmente em matéria de mitigação. E, em termos práticos, o financiamento em condições concessionais continua a dominar o fluxo de financiamento da ação climática para a região (Figura 1), tornando-o na **fonte de financiamento mais promissora no imediato**.

**Figura 1. Fluxos de financiamento da ação climática para a África Subsariana, 2020**



Fonte: Climate Policy Initiative.

## O financiamento concessional deve ser reforçado para fortalecer a resiliência da região

**O combate às alterações climáticas, tanto através da adaptação como da mitigação, será oneroso**. As estimativas destes custos variam, mas são, em geral, enormes. Só para o continente africano, os custos de adaptação poderão ascender a 50 mil milhões de dólares dos Estados Unidos por ano até 2050 – equivalente a 1,6% do PIB atual – mesmo num cenário de 2 °C (GCA 2021). E os custos de mitigação para uma transição para energias limpas em África foram estimados em cerca de 190 mil milhões de dólares por ano até 2030 (AIE 2022).

Nas circunstâncias atuais, poucos ou nenhuns países da África Subsariana dispõem dos recursos necessários para satisfazer essas necessidades. **Os recursos públicos locais são limitados**, tendo em conta os limites práticos da mobilização de receitas internas, os elevados níveis de dívida, as condições financeiras mundiais mais restritivas e o aumento dos custos dos empréstimos obtidos. Além disso, estas restrições não estão equitativamente distribuídas entre os países. Na África Subsariana, os países que se encontram em maior risco – quer devido à sua vulnerabilidade aos choques climáticos, quer a restrições à sua capacidade de adaptação rápida (preparação) – tendem também a ser países com pouco espaço orçamental remanescente (Figura 2). Assim, pelo menos para as autoridades públicas, existe muitas vezes **pouca margem para combater as alterações climáticas através da assunção de nova dívida**, especialmente às taxas de mercado. A região necessitará de apoio financeiro em condições concessionais.

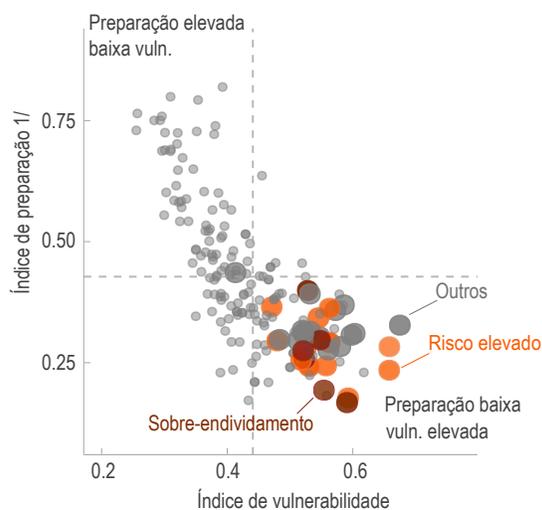
Atualmente, o financiamento da ação climática em condições concessionais na África Subsariana assume a forma de donativos ou empréstimos concessionais, sobretudo de **grandes doadores bilaterais, de bancos multilaterais de desenvolvimento (BMD) e de fundos multilaterais para o clima**. Em 2020, os fluxos de financiamento da ação climática em condições concessionais recebidos pela região totalizaram 15,7 mil milhões de dólares. Trata-se de um valor bem inferior àquilo de que a região necessita, mas representa 70% do total dos fluxos climáticos (Figura 1) e é quatro vezes superior ao valor registado na década anterior.

Estes recursos são muito bem-vindos. No entanto, embora tenham vindo a aumentar, estes fluxos ocorrem num contexto de diminuição global da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) – representando uma percentagem maior de uma dotação decrescente. Por conseguinte, o financiamento da ação climática corre o risco de absorver o financiamento de outros objetivos de desenvolvimento importantes. A título de exemplo, nas últimas décadas, os fluxos totais de APD para a África Subsariana diminuíram de mais de 6% do PIB dos países beneficiários, no início da década de 1990, para cerca de 2,5%, atualmente. No futuro, apesar do aumento temporário da APD durante a pandemia de COVID-19, as condições financeiras mundiais mais restritivas sugerem que os fluxos de ajuda oficial irão provavelmente continuar a diminuir no curto prazo. Com efeito, alguns dos principais doadores já anunciaram cortes significativos nos seus orçamentos em matéria de ajuda externa. Tal iniciativa pode colocar os beneficiários numa situação insustentável, em que as ações destinadas a responder às alterações climáticas do planeta a mais longo prazo são implementadas à custa das necessidades imediatas de desenvolvimento da sua população. **O financiamento da ação climática em condições concessionais deve ser cumulativo, somando-se aos atuais fluxos de ajuda, em vez de os substituir.**

De salientar que o financiamento em condições concessionais não é, por si só, suscetível de satisfazer as necessidades de transição e de adaptação da região, uma vez que os montantes necessários para financiar a adaptação e a mitigação são enormes. No entanto, o financiamento em condições concessionais pode ainda assim desempenhar um papel fundamental na **expansão do acesso ao capital do setor privado**, por exemplo, acelerando projetos de elevada prioridade que podem ajudar a mobilizar o investimento privado subsequente ou permitindo mecanismos de partilha de riscos que deem resposta às preocupações mais prementes dos investidores avessos ao risco.

### Figure 2. Mundo: Indicadores de vulnerabilidade às alterações climáticas, 2020.

(Índice, 0-1, os grandes círculos são países da África Subsariana, os círculos coloridos são notações de risco da dívida do FMI para os países elegíveis para o Fundo Fiduciário para a Redução da Pobreza e o Crescimento)



Fontes: ND-GAIN, FMI e cálculos do corpo técnico do FMI  
1/ O índice de preparação inclui apenas medidas de preparação social e de governação.

Neste contexto, a África Subsariana necessita urgentemente de novas formas de ligar o financiamento público, privado e em condições concessionais, a fim de aumentar o investimento e colmatar o fosso entre os recursos e as necessidades. Trata-se de uma questão frequentemente complexa, que exigirá uma **maior cooperação e inovação** de toda a comunidade internacional, incluindo: doadores, investidores privados, instituições financeiras de desenvolvimento, BMD e instituições financeiras internacionais.

Os BMD, em especial, desempenharão provavelmente um papel essencial para ajudar a impulsionar o financiamento da ação climática na África Subsariana, uma vez que já constituem uma fonte importante de financiamento a longo prazo e em condições concessionais. No que respeita ao clima e a outros bens públicos mundiais, o papel destas instituições está a evoluir rapidamente. **O financiamento da ação climática autorizado pelos BMD na África Subsariana mais do que triplicou desde a década de 2010** e estes dispõem de uma experiência valiosa em estruturas financeiras que incluem garantias, seguros, mecanismos de mitigação de riscos ou outros instrumentos do mercado de capitais para ajudar a eliminar os obstáculos ao investimento.

Acresce que os BMD podem desempenhar também um papel fundamental na **alavancagem das suas competências existentes em matéria de ação climática** - melhorando os dados e a informação sobre projetos climáticos para o setor privado, através do desenvolvimento de capacidades locais e de uma melhor identificação e acompanhamento de projetos.

## Dinheiro sobre a mesa: os fundos para o clima são uma fonte de financiamento inexplorada

Os fundos multilaterais para o clima existem desde a década de 1990. No entanto, em 2009, quando as economias avançadas se comprometeram a disponibilizar 100 mil milhões de dólares por ano para o financiamento da ação climática até 2020, estes fundos ganharam maior importância. Considerados pelos doadores como **um mecanismo conveniente e especificamente concebido para canalizar a assistência para as metas climáticas**, os fundos para o clima obtêm o seu financiamento de doadores bilaterais ou de instituições financeiras multilaterais e, depois, alocam esses recursos aos beneficiários - que podem incluir governos, bancos de desenvolvimento nacionais, organizações não governamentais ou o setor privado (incluindo bancos comerciais). Em alguns casos, os fundos para o clima proporcionam recursos em condições concessionais através de simples donativos. Noutros casos, a concessionalidade é assegurada através de taxas de juro bonificadas, prazos alargados de empréstimo ou outras melhorias que reduzem o custo do investimento relacionado com o clima.

Os fundos para o clima constituem apenas uma pequena parte da combinação global de financiamento da África Subsariana. Representam, contudo, **uma reserva de financiamento pouco utilizada numa altura em que as necessidades de despesa e de investimento são cada vez mais urgentes**.

**Até à data, os fundos para o clima receberam muito mais do que desembolsaram**. Desde a sua criação, os depósitos realizados a nível mundial em fundos para o clima ascenderam a 35 mil milhões de dólares (face a 43 mil milhões de dólares em compromissos de contribuição). Desse montante, apenas 28 mil milhões de dólares foram reservados para projetos aprovados e menos de 11 mil milhões de dólares foram efetivamente desembolsados. Além disso, a África Subsariana está provavelmente sub-representada nestes fluxos de saída, com 7 mil milhões de dólares aprovados e desembolsos inferiores a 3 mil milhões de dólares (CFU 2022). Assim, continua a existir um atraso significativo na alocação de fundos depositados que não são utilizados. Estes depósitos não podem ser reafectados ou retirados e **aguardam simplesmente a correspondência a projetos apropriados**.

**A heterogeneidade entre os fundos para o clima continua a ser um dos principais obstáculos**. As operações destes fundos diferem significativamente. Alguns asseguram o financiamento de projetos diretamente aos governos ou entidades subnacionais beneficiários acreditados. No entanto, cerca de 90% dos desembolsos

de fundos para o clima na África Subsariana são concedidos indiretamente através de parceiros de execução regionais ou internacionais. Para cada país, o cumprimento dos requisitos de financiamento direto pode ser oneroso e variar de fundo para fundo. Além disso, os critérios de seleção e avaliação dos projetos também diferem. Tal pode impedir que um país interaja diretamente com mais do que um fundo para o clima de cada vez. O Fundo Verde para o Clima, por exemplo, é o maior fundo para o clima a nível mundial, mas apresenta taxas de acreditação relativamente baixas e desembolsos lentos, o que reflete processos morosos e frequentemente complexos (Fouad *et al.*, 2021).

## Eliminar os obstáculos para tirar pleno partido das novas fontes de financiamento

Há uma premente necessidade de financiamento da ação climática na África Subsariana - sobretudo em condições concessionais. A comunidade internacional pode certamente fazer mais. No entanto, parte dos esforços para aumentar o financiamento da ação climática na região deve também incluir **medidas para assegurar que os fundos autorizados estão a ser utilizados de forma rápida e eficaz.**

**As autoridades nacionais** podem desempenhar um papel importante na resolução dos principais obstáculos em matéria de identificação e financiamento de projetos adequados. A curto prazo, esta abordagem pode ajudá-las a aceder diretamente a fundos já depositados nos fundos para o clima que não estão a ser utilizados. Em termos prospetivos, uma carteira de projetos credíveis, relacionados com o clima e “financiáveis” é fundamental para mobilizar o investimento privado (para exemplos, ver Belianska *et al.*, 2022). As autoridades devem reforçar a sua governação e os quadros jurídicos, promover o desenvolvimento de instituições financeiras locais que possam identificar projetos ecológicos e trabalhar com parceiros para a acreditação de entidades de execução que cumpram os diferentes requisitos dos fundos para o clima.

**Os fundos para o clima** devem continuar a agilizar os seus processos e requisitos de acreditação, tendo em conta os elevados custos de conformidade para os países da África Subsariana, em especial para os Estados frágeis e de pequena dimensão. A orientação deve centrar-se nos domínios em que uma forte capacidade local se possa traduzir num reforço das salvaguardas financeiras com o objetivo de canalizar os fundos de forma mais rápida e eficiente para as economias mais necessitadas.

**Os parceiros de desenvolvimento** (instituições bilaterais e organizações internacionais, como o FMI) desempenham um papel fundamental no apoio prestado aos países em termos de reforço e fortalecimento das capacidades, com vista a alargar o respetivo acesso a todas as fontes de financiamento da ação climática em condições concessionais. As principais áreas de intervenção incluem a governação e a gestão das finanças públicas, o desenvolvimento de estratégias adequadas em matéria de dados e clima, bem como políticas mais abrangentes para reforçar a estabilidade macroeconómica.

Neste contexto, a nova **facilidade de resiliência e sustentabilidade** (Resilience and Sustainability Facility, RSF) do FMI constitui um novo instrumento de financiamento importante que ajudará a África Subsariana a enfrentar os desafios estruturais a mais longo prazo, como as alterações climáticas, e funcionará como catalisador do financiamento da ação climática (FMI 2022a). A RSF proporciona financiamento a longo prazo acessível para apoiar os esforços de adaptação, mitigação e transição, assegurando simultaneamente um quadro de transparência, credibilidade e estabilidade que é essencial para incentivar os investimentos em infraestruturas resilientes às alterações climáticas e em projetos de energias renováveis. O Ruanda é o primeiro país da região a receber fundos da RSF, uma iniciativa que deverá permitir reforçar o acompanhamento das despesas relacionadas com o clima, integrar os riscos climáticos no planeamento orçamental, integrar as questões relacionadas com o clima na gestão do investimento público, reforçar a gestão dos riscos climáticos nas instituições financeiras, bem como a redução e gestão do risco de catástrofes (FMI 2022b).

## Referências

---

- Adaptation Fund (AF). 2017. *Direct Access to Climate Finance Builds Capacity and Credibility of National Institutions*. Washington, DC. <https://www.adaptation-fund.org/direct-access-climate-finance-builds-capacity-credibility-national-institutions/#:~:text=Direct%20Access%20gives%20developing%20countries.>
- Belianska, Anna, Nadja Bohme, Kaihao Cai, Yoro Diallo, Saanya Jain, Giovanni Melina, Pritha Mitra, Marcos Poplawski-Ribeiro, and Solo Zerbo. 2022. "Climate Change and Select Financial Instruments: An Overview of Opportunities and Challenges for Sub-Saharan Africa." *IMF Staff Climate Note 22/09*, Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.
- Climate Funds Update (CFU). 2022. <https://climatefundsupdate.org/>.
- Eyraud, Luc, Hilary Devine, Adrian Peralta Alva, Hoda Selim, Preya Sharma, and Ludger Wocken. 2021. "Private Finance for Development Wishful Thinking or Thinking Out of the Box?" *IMF Departmental Paper 21/11*, Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.
- Fouad, Manal, Natalija Novta, Gemma Preston, Todd Schneider, and Sureni Weerathunga. 2021. "Unlocking Access to Climate Finance for Pacific Island Countries." *IMF Departmental Paper 21/20*, Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.
- Global Center on Adaptation (GCA). 2021. *State and Trends in Adaptation Report 2021. How Adaptation Can Make Africa Safer, Greener and More Prosperous in a Warming World*. [https://gca.org/wp-content/uploads/2022/08/GCA\\_STA\\_2021\\_Complete\\_website.pdf](https://gca.org/wp-content/uploads/2022/08/GCA_STA_2021_Complete_website.pdf)
- Agência Internacional da Energia (AIE). 2022. "Africa Energy Outlook 2022." *World Energy Outlook Report*. International Energy Agency, Paris.
- Fundo Monetário Internacional (FMI). 2021. "[One Planet, Two Worlds, Three Stories](#)." Perspetivas Económicas Regionais: África Subsariana, edição de outubro de 2021, Washington DC.
- Fundo Monetário Internacional (FMI). 2022a. "IMF Managing Director Kristalina Georgieva Announces Operationalization of the Resilience and Sustainability Trust (RST) to Help Vulnerable Countries Meet Long-Term Challenges." [Comunicado de imprensa PR/22/348](#), Washington, DC.
- Fundo Monetário Internacional (FMI). 2022b. "IMF Executive Board Approves \$319 Million Arrangement for Rwanda Under the Resilience and Sustainability Facility, Plus a New Policy Coordination Instrument." [Comunicado de imprensa PR/22/426](#), Washington, DC.
- Fundo Monetário Internacional (FMI). n.d. "Resilience and Sustainability Facility (RSF)." Washington, DC. <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2022/resilience-and-sustainability-facility-rsf>
- Notre Dame Global Adaptation Initiative (ND-GAIN). 2023. "Country Index of Climate Vulnerability and Readiness." Disponível em: <https://gain.nd.edu/>.
- Prasad, Ananthkrishnan, Elena Loukoianova, Alan Xiaochen Feng, and William Oman. 2022. "Mobilizing Private Climate Financing in Emerging Market and Developing Economies." *IMF Staff Climate Note 2022/007*, Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.