

Orçamentação e financiamento inclusivos para as alterações climáticas em África



Potenciais implicações da pandemia de Covid-19 para a despesa no domínio das alterações climáticas

Índice

Agradecimentos.....	2
Quadros e figuras.....	3
Acrónimos e abreviaturas	3
1 Introdução	5
2 Enquadramento: os impactos macro-orçamentais da pandemia de Covid-19 em África	7
2.1 Implicações económicas da pandemia	8
2.2 A pandemia de Covid-19 e as implicações orçamentais.....	9
2.3 Pandemia de Covid-19: pobreza, segurança alimentar e implicações para o género	13
2.4 O caminho acidentado pela frente.....	14
3 Implicações da pandemia de Covid-19 para os orçamentos e despesas associadas ao clima	15
3.1 Alterações climáticas durante a pandemia	15
3.2 A pandemia de Covid-19 e a despesa associada ao clima	15
3.3 África do Sul	16
3.4 Cabo Verde	21
3.5 Quénia.....	25
4 Consequências para a agenda de combate às alterações climáticas e potenciais novos caminhos	30
4.1 Perspectivas a médio prazo.....	30
4.2 Vias para sair do aperto orçamental: financiamento do investimento público no combate às alterações climáticas	31
4.3 Perspectivas de médio prazo	33
5 Conclusão.....	34
Notas de fim.....	35

Agradecimentos

Este estudo foi elaborado por Dayna Connolly, com revisão por Kit Nicholson, Stephanie Allan, Alta Folsher e Danielle Serebro. A recolha de dados contou com a ajuda de Luis Pedro Maximiano, Alta Folsher, James Muraguri e Winnie Mageto. Comentários relativos a uma versão anterior foram fornecidos por Paul Steele e Tracey Kajumba do IIED. Shanaz Broermann e Philipp Krause do Secretariado da CABRI prestaram apoio.



Para informações sobre a CABRI, contactar:

CABRI Secretariat
Cnr John Vorster & Nellmapius Drive,
Centurion, 0062
South Africa

Telefone: +27 (0)12 492 0022
Email: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

Correcção e revisão de texto por Laurie Rose Innes
Produção da publicação por Simon Chislett e Leith Davis

Quadros e figuras

Quadro 1:	Ajustamentos orçamentais em razão da pandemia de Covid-19, susceptíveis de afectar as despesas associadas ao clima	18
Quadro 2:	Orçamento rectificativo de Cabo Verde 2020, fontes de financiamento	22
Figura 1:	Decréscimo acumulado acentuado da produção mundial	8
Figura 2:	Todos os países na região sofreram os impactos nefastos da crise, com um recuo do PIB de 3% na região este ano	9
Figura 3:	As medidas de estímulo orçamental apresentam diferenças significativas na região, em função da comparabilidade e da gravidade da pandemia	10
Figura 4:	O espaço orçamental está a encolher. As receitas em toda a ASS estão previstas para encolher 22% face às estimativas pré-crise	10
Figura 5:	Os défices orçamentais têm vindo a agravar-se em toda a região, estando previstos para aumentar em 3,4 pontos percentuais entre 2019 e 2020.	11
Figura 6:	Os níveis da dívida pública em relação ao PIB para 2020 são 16% superiores às previsões pré-Covid, 36% superiores para os países exportadores de petróleo	12
Figura 7:	O rácio do serviço da dívida face às receitas públicas está a aumentar na região, mas aumentou significativamente para os países exportadores de petróleo	12
Figura 8:	A pobreza deverá aumentar, empurrando mais 25-40 milhões de pessoas para a pobreza em ASS como resultado da pandemia	13
Figura 9:	Antes da pandemia, a economia da África do Sul já registava um desempenho fraco. Em consequência da pandemia, o PIB para 2020 está previsto para contrair em 7,3%	18
Figura 10:	Os sectores de Desenvolvimento Económico e de Ensino e Cultura foram os mais afectados pelo orçamento rectificativo de 2020/21	19
Figura 11:	As medidas anteriores de consolidação orçamental afectaram quase todos os sectores na África do Sul, mas aqueles que mais contribuem para a despesa associada ao clima têm enfrentado cortes acima da média no passado	20
Figura 12:	A pandemia deverá causar a maior contracção de sempre em Cabo Verde, com o PIB de 2020 a contrair entre 4% e 7%	21
Figura 13:	Os orçamentos das áreas que normalmente prosseguem programas associados às alterações climáticas foram afectados pela pandemia em variados graus, com as reduções frequentemente repostas até 2021	22
Figura 14:	As medidas anteriores de consolidação orçamental reduziram as dotações dos programas que suportam despesas no domínio das alterações climáticas, com excepção da água e saneamento, que parece gozar de maior importância	24
Figura 15:	Está prevista uma queda do PIB do Quénia em 2020, seguida de uma recuperação modesta em 2021	25
Figura 16:	Tanto o orçamento rectificativo de 2019/20 como o orçamento de 2020/21 deram origem a variações importantes na composição das dotações orçamentais em todos os sectores associados às necessidades da Covid-19 e o desejo de manter as medidas de co	26
Figura 17:	Os ajustes nas dotações do orçamento de médio prazo do Quénia variam entre programas, com a Agricultura, Desenvolvimento Rural e Urbano a sofrer o maior corte	28

Acrónimos e abreviaturas

CFAF	Franco CFA
CVE	Escudo Cabo-verdiano
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
ISSD	Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
PIB	Produto Interno Bruto
GFC	Fundo Verde para o Clima (Green Climate Fund)
PNB	Produto Nacional Bruto
IBFCCA	Orçamentação e Financiamento Inclusivos para as Alterações Climáticas em África (<i>Inclusive Budgeting and Financing for Climate Change in Africa</i>)
APD	Ajuda pública ao desenvolvimento
EE	Empresa estatal
ASS	África subsariana

As taxas de câmbio aplicadas neste estudo foram obtidas em OANDA.com a 01.01.2021



“

A pandemia de Covid-19 exigiu que os governos em toda a África tomassem medidas orçamentais sem precedentes para proteger as suas populações e economias

”



Introdução

A pandemia de Covid-19 exigiu que os governos de todos os países africanos a tomassem medidas orçamentais sem precedentes para proteger as suas populações e economias. Os níveis de dívida dispararam, enquanto os orçamentos nacionais foram reconfigurados em grande escala para encaminhar para o sector da saúde, actividades comerciais e famílias o financiamento de que tanto necessitam. O enorme custo da pandemia irá afectar os orçamentos em toda a África durante muitos anos, com a maioria dos países prevendo a eliminação, no médio prazo, de grande parte do espaço orçamental disponível antes da pandemia. Este trata-se de um elemento importante para a agenda da luta contra as alterações climáticas, cujos défices de financiamento eram substanciais já antes da pandemia. Embora seja demasiado cedo para conhecer os efeitos da contracção orçamental sobre as prioridades no domínio das alterações climáticas a longo prazo, esta análise visa prever como a pandemia irá afectar as despesas com as alterações climáticas em todo o continente. Face a uma situação em franca mutação, é importante tentar responder a esta questão nesta fase inicial, a fim de analisar a forma como os governos em toda a África abordam a agenda das alterações climáticas, utilizando despesas associadas às alterações climáticas como substituto.

Com este intuito, este estudo aborda esta questão de duas vertentes: (i) uma análise da situação geral, comparando as previsões macro-orçamentais com aquelas produzidas desde o início da Covid-19, de modo a conhecer as dificuldades que caracterizam o espaço orçamental em todo o continente; e (ii) uma análise a nível micro, comparando os planos e orçamentos pré-Covid com aqueles produzidos após o surgimento da crise na África do Sul, em Cabo Verde e no Quênia, para aferir como os sectores mais dependentes do clima têm sido afectados pela evolução das necessidades de despesa e queda das receitas.

As constatações iniciais sugerem que, pelo menos a curto prazo, a crise obrigou a maioria dos governos a desviar verbas das áreas não relacionadas com a pandemia, incluindo algumas verbas destinadas à luta contra as alterações climáticas. Na África do Sul, a Covid-19 reduziu a disponibilidade de finanças públicas para a acção climática e outras prioridades-

chave. As verbas que Cabo Verde havia consignado aos aspectos relacionados com o clima foram protegidas em parte pelo financiamento dos doadores. O Quênia passa por uma situação semelhante, caracterizada pela continuação de alguma da despesa associada às alterações climáticas, necessitada pela urgência (nomeadamente, para combater a praga e propagação de gafanhotos) e pelo financiamento dos doadores. As perspectivas a médio prazo para as despesas associadas com as alterações climáticas são incertas, uma vez que as acções dos governos continuam a centrar-se mais nas medidas destinadas à protecção das vidas e menos no planeamento a médio prazo. Face à perspectiva da redução do espaço orçamental nos anos vindouros, é provável que os países africanos venham a enfrentar contextos políticos extremamente condicionados. É provável que venha a ser necessário fazer escolhas difíceis entre lidar com as implicações da Covid-19 para a saúde e a pobreza, e satisfazer as necessidades de desenvolvimento de longo prazo, a saber aquelas relacionadas com as alterações climáticas.

Para os propósitos desta análise, “alterações climáticas” são definidas como a variação a longo prazo das temperaturas e das condições meteorológicas. As alterações climáticas dificultarão a previsão dos padrões meteorológicos. Estes padrões meteorológicos imprevistos podem dificultar o plantio de culturas e a produção nas regiões que dependem da agricultura, uma vez que deixam de poder confiar nas temperaturas e nos níveis de precipitação habituais. As alterações climáticas também estão associadas a outros eventos climáticos prejudiciais, como ciclones, cheias e secas mais frequentes e intensas.¹

As constatações deste estudo são fruto de uma análise de alto nível das informações orçamentais publicamente disponíveis, onde a relevância climática só pode ser inferida devido aos limites desses dados. Para uma análise mais profunda, seria necessário aceder aos resultados da marcação dos orçamentos nacionais. Além disso, é provável que as previsões a médio prazo dos governos venham a

sofrer ajustes nos próximos meses quando se tornarem evidentes os verdadeiros impactos da pandemia; estes futuros ajustes poderão afectar as conclusões do estudo de caso e demonstrar a importância de continuar a acompanhar os impactos nas despesas relevantes para as alterações climáticas.

A Secção 2 deste estudo de caso procura identificar a evolução dos contextos macro-orçamentais desde o início da pandemia e aborda as perspectivas a médio prazo. A Secção 3 contém algumas perspectivas sobre a forma como a pandemia de Covid-19 obrigou à alteração dos padrões de despesa na África do Sul, Cabo Verde e Quênia, e a Secção 4 explora a viabilidade de algumas fontes de financiamento susceptíveis de alargar o espaço orçamental a médio prazo.

Este estudo foi desenvolvido para o diálogo de políticas promovido pela CABRI sobre a integração das alterações climáticas nos orçamentos e nas finanças em África, no âmbito do programa relativo à Orçamentação e Financiamento Inclusivos para as Alterações Climáticas em África (IBFCCA). O IBFCCA tem por objectivo promover a resiliência climática em África e apoiar a transição para um futuro de carbono zero, reforçando a articulação entre as políticas relativas às alterações climáticas e o processo orçamental. O evento de aprendizagem e intercâmbio paritários apresenta uma plataforma para os técnicos dos ministérios das finanças, do orçamento, do plano e do ambiente partilharem experiências sobre a integração das alterações climáticas nos sistemas de gestão das finanças públicas.

“ O programa relativo à Orçamentação e Financiamento Inclusivos para as Alterações Climáticas em África (IBFCCA) tem por objectivo promover a resiliência climática em África e apoiar a transição para um futuro de carbono zero, reforçando a articulação entre as políticas relativas às alterações climáticas e o processo orçamental ”



Enquadramento: os impactos macro-orçamentais da pandemia de Covid-19 em África

Já antes da pandemia, 2020 prometia ser um ano de resultados variados para a ASS face ao contexto externo mais desafiador, caracterizado por riscos de deterioração causados pelos choques climáticos, derrapagens orçamentais e a intensificação de ameaças para a segurança em toda a região. A dependência da ASS da agricultura e de outros sectores cuja produção é sensível ao clima, bem como a capacidade reduzida para dar resposta aos choques climáticos, expõe a região aos efeitos das alterações climáticas. Em 2019, a região sofreu uma grave seca causada pelo fenómeno El Niño, bem como os efeitos dos ciclones Idai e Kenneth, o que afectou os meios de subsistência, provocando insegurança alimentar, inflação, migração e uma pressão orçamental significativa.²

A insegurança que se regista na região agrava sobremaneira os riscos negativos, frequentemente associados a impactos consideráveis para as finanças públicas. Em Outubro de 2019, as previsões apontavam para um crescimento de 3,6 por cento em 2020 na África subsariana e que o crescimento se mantivesse forte nos países que não dependiam de recursos naturais, com uma previsão menos positiva para os países fortemente dependentes de recursos naturais, particularmente a África do Sul, a Nigéria e Angola. Antes de os efeitos da pandemia se fazerem sentir, vinte e duas economias da região, representando 52% da população da ASS e 34% do PIB da região (menos de 1% do PIB global), estavam previstas para crescer a um nível superior a 5% em 2020.³

Principais factos

- A pandemia deverá ter um efeito profundo nas economias do mundo inteiro, estando previsto que o crescimento mundial sofrerá uma perda acumulada de 6,2 pontos percentuais (pp) face às previsões pré-crise para o período 2020-2021. Em África subsariana, a perda acumulada ascenderá aos 7,2 pp.⁴
- Por conseguinte, está previsto que os rendimentos per capita na região regressem aos níveis registados em 2012, com implicações significativas para os níveis de pobreza e os grupos vulneráveis.⁵
- Na ASS, prevê-se um agravamento da pobreza em 90 por cento dos países em 2020; as estimativas sugerem que outras 25 a 40 milhões de pessoas serão empurradas para a pobreza extrema em 2020.⁶
- Os indícios sugerem que os impactos económicos da Covid-19 afectam mais as mulheres que os homens, com as medidas de mitigação a incidir mais sobre os sectores onde as mulheres trabalham.⁷
- A África subsariana entrou na pandemia de Covid-19 numa situação económica mais difícil do que outras regiões do mundo, deixando-a com poucas possibilidades de proteger as suas economias e populações vulneráveis; em média, o pacote orçamental disponibilizado para fazer face à Covid-19 nos países africanos não ultrapassou os 2,3 por cento do PIB.⁸
- Estando agora previsto em 22 por cento menor que as estimativas pré-crise,⁹ o espaço orçamental está a encolher substancialmente com a queda das receitas em toda a ASS.
- Como resultado, muitos países da ASS estão a assumir mais dívida; a médio prazo, a elevada proporção das receitas públicas absorvidas pelo serviço da dívida implicará necessariamente que existirão menos receitas para as áreas prioritárias, incluindo o investimento para efeitos da adaptação e mitigação às alterações climáticas.

2.1 Implicações económicas da pandemia

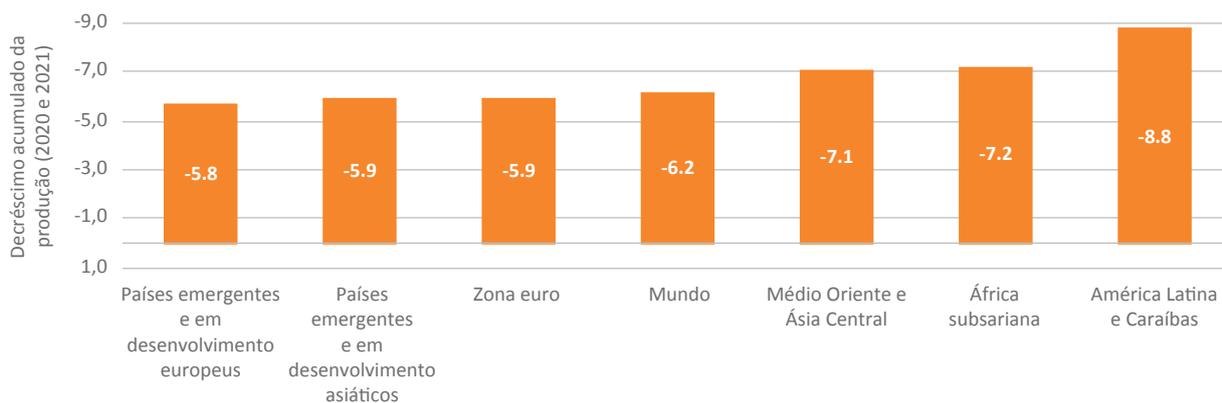
Desde que estas previsões foram feitas, mais de 1,9 milhões¹⁰ de pessoas perderam a vida à pandemia de Covid-19, e a economias em todo o mundo sofrem o que se prevê ser a pior recessão económica desde a grande depressão. O crescimento económico mundial está previsto em 4,4 por cento em 2020, com uma recuperação de 5,2 por cento para 2021. Nestes dois anos, prevê-se que o crescimento mundial sofra uma perda acumulada de 6,2 pontos percentuais (pp) em relação às previsões pré-crise. As diferenças regionais são gritantes, conforme indicado na Figura 1. No período

2020/21, a América Latina e as Caraíbas deverão sofrer a maior queda acumulada do crescimento do PIB (-8,8 pp), seguindo-se a ASS (-7,2 pp) e o Médio Oriente e Ásia Central (-7,1 pp).¹¹

Os confinamentos nacionais, conjugados aos efeitos nefastos da recessão global, deverão causar uma contracção de 3 por cento na ASS em 2020, o pior desempenho para a região desde que há registo, ou seja, 6,6 pontos percentuais abaixo das previsões pré-crise. Numa base per capita, isto equivale a uma queda real de 5,6 por cento, um retrocesso aos níveis de rendimento per capita de 2012, com implicações significativas para os níveis de pobreza e para os grupos vulneráveis

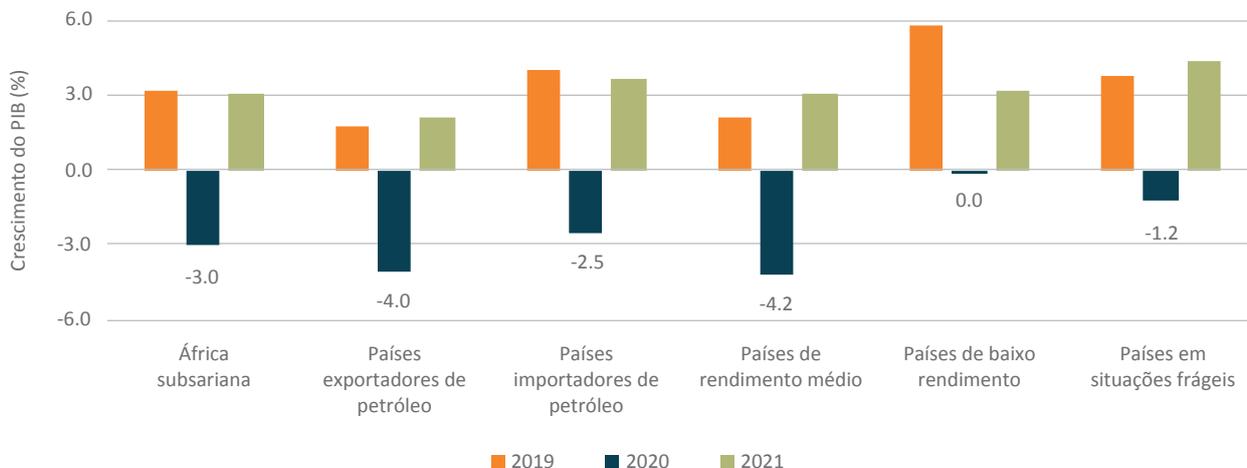
(abordado na Secção 2.3). A para disto, os efeitos indirectos das medidas aplicadas para travar a propagação da pandemia foram particularmente difíceis para as mulheres nos países em desenvolvimento, que maioritariamente desenvolvem actividades no sector informal que frequentemente requerem interacção social.¹² Conforme indica a Figura 2, as previsões sugerem que a região irá registar uma recuperação modesta em 2021, com uma taxa de crescimento de 3,1 por cento, uma expansão inferior à que está prevista para grande parte do resto do mundo, em virtude do espaço orçamental reduzido na África subsariana. Existem, evidentemente, riscos de estas projecções serem revistas em baixa, em função da evolução da pandemia de Covid-19, que continua incerta, da resiliência dos sistemas sanitários da região, e da disponibilidade de financiamento externo. De igual modo, África continua a sofrer choques relacionados com o clima, que afectam de forma mais dura os mais vulneráveis, contribuem para a insegurança alimentar e o deslocamento da população, e colocam os recursos hídricos sob enorme pressão. Novas inundações, secas e pragas de gafanhotos ameaçam descarrilar qualquer recuperação.¹³ A região, como um todo, não deverá regressar aos níveis de produção de 2019 até 2022, salvo a Nigéria, a África do Sul e as Seicheles, onde o PIB real deverá regressar aos níveis pré-crise somente em 2023 ou 2024.¹⁴

Figura 1: Decréscimo acumulado acentuado da produção mundial



Fonte: FMI, 2019¹⁵ e 2020¹⁶

Figura 2: Todos os países na região sofreram os impactos nefastos da crise, com um recuo do PIB de 3% na região este ano



Fonte: FMI, 2020¹⁷

2.2 A pandemia de Covid-19 e as implicações orçamentais

A África subsariana entrou na pandemia de Covid-19 numa situação de fragilidade orçamental pior do que a maioria das outras regiões do mundo. Antes da pandemia, muitas partes da ASS sofriam já uma queda das receitas e uma maior pressão sobre a despesa devido, em particular, às consequências das alterações climáticas. Estima-se que os prejuízos provocados pelos ciclones Idoi e Kenneth no Malawi, na Zâmbia e no Zimbábue ascendam a pelo menos 2 mil milhões de dólares - cerca de 4 por cento do PIB conjunto dos três países.¹⁸ As estimativas sugerem que os custos económicos das alterações climáticas em África são significativamente mais elevados em termos relativos do que em muitas outras regiões do mundo, e serão equivalentes a 1,5-3 por cento do PIB por ano até 2030.¹⁹ Dezanove países da ASS registavam um elevado risco de sobre-endividamento, ou estavam já em situação de sobre-endividamento antes da pandemia, e, embora o nível de endividamento da região no seu conjunto tenha permanecido inferior aos níveis anteriores aos programas de perdão da dívida, o perfil de risco da dívida pública aumentou acentuadamente.²⁰ Estes factores colocam a ASS numa situação de vulnerabilidade no que respeita ao financiamento da crise. Quando a pandemia se fez sentir, foram necessários recursos financeiros para controlar o vírus e amortecer os efeitos na economia. Todavia, o espaço orçamental já reduzido em razão dos factores acima referidos tem produzido uma diversidade de respostas em toda a região, tanto em dimensão como em duração.

A maioria dos países da ASS conseguiram reunir uma ou outra forma de estímulo orçamental em resposta à pandemia - a Figura 3 contém uma selecção de toda a região. Os dados do FMI revelam que a região, no seu conjunto, anunciou medidas orçamentais num total de 37,7 mil milhões de dólares, representando 0,6 por cento do esforço mundial de 5 953 mil milhões de dólares (embora contribuindo 2 por cento do rendimento mundial). A nível nacional, isto equivale a um pacote orçamental médio que ronda os 2,3 por cento do PIB, em comparação com pacotes equivalentes a uma média de 7,4 por cento do PIB nos países avançadas e 3,8 por cento do PIB nos mercados emergentes. Na região, os países que anunciaram os maiores pacotes (em percentagem do PIB) são o Lesoto (10,2 por cento do PIB), as Seicheles (5,8 por cento), o Chade (5,7 por cento) e a África do Sul (5,3 por cento). Os países que registavam um melhor espaço orçamental ao entrar na crise, ou que gozavam de acesso a financiamento externo, envidaram esforços no âmbito destes pacotes para aumentar as despesas de protecção social numa tentativa de amortecer os efeitos sobre as famílias mais pobres durante os períodos de confinamento (nomeadamente, África do Sul, Quénia e Nigéria). Os dados sugerem, contudo, que a generosidade dos mecanismos de protecção social na ASS é fraca - equivalente a 10 dólares per capita, face à média global de 176 dólares.

Fruto, em parte, de uma elevada pressão temporal, os pacotes de estímulo apresentaram uma incidência de curto prazo, sem uma apreciação profunda das potenciais implicações das medidas adoptadas, e, salvo um punhado de excepções, parecem apresentar uma fraca, se alguma,

inclusão do aspecto género. O Burkina Faso é um exemplo de países que deram prioridade aos trabalhadores do sector informal nos seus programas de transferência monetária, em que as mulheres são o maior grupo beneficiário, enquanto o Togo lançou uma nova rede de segurança social, nos termos da qual as mulheres recebem pagamentos mensais mais elevados do que os homens.²¹

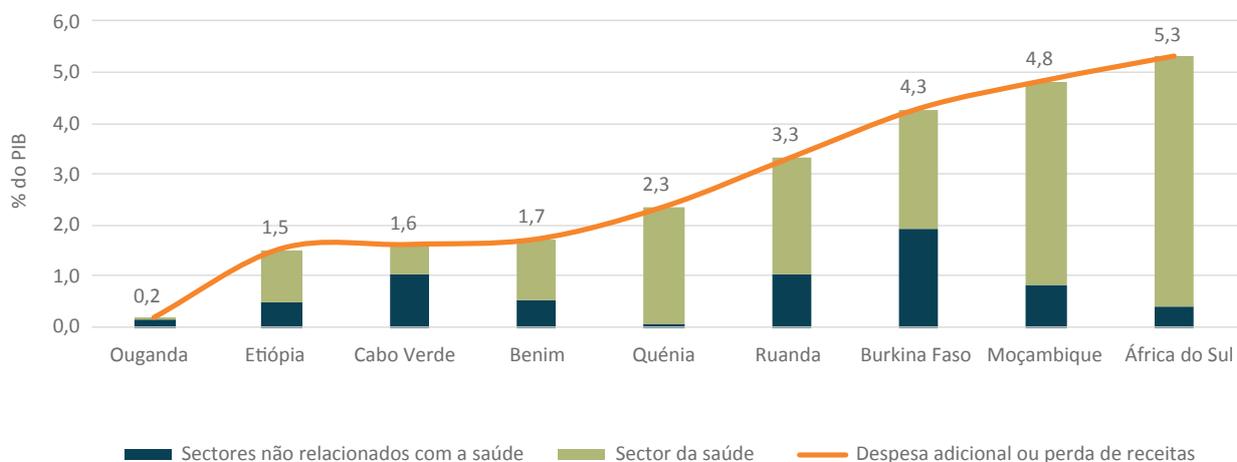
Embora as necessidades de despesa tivessem aumentado, as receitas na região sofreram uma queda – de um patamar já baixo – com a redução do desempenho económico e o desagravamento fiscal. De uma perspectiva regional, as receitas públicas, como proporção do PIB, caíram de 16,8 por cento em 2019 para 14,5 por cento em 2020. Em comparação com as previsões pré-crise, a expectativa é que as receitas na região em 2020 caiam em 22 por cento, conforme indicado na Figura 4. A queda das receitas regista-se em toda a região, sendo os exportadores de petróleo os mais afectados (uma redução de 23 por cento face a 2019) no início de 2020 devido à redução dos preços do petróleo.²²

A pressão provocada pelo aumento da despesa e a queda das receitas afectou os saldos orçamentais (ver a Figura 5). Na região, o défice orçamental estava projectado para aumentar de -4,2 por cento do PIB em 2019 para -7,6 por cento em 2020, até cair para -5,9 por cento em 2021. Embora existam diferenças na região, todos os países (excepto a Zâmbia) preveem um agravamento do défice orçamental em 2020; o aumento médio na região equivale a -3,3 pontos percentuais, e alguns países, sobretudo aqueles afectados pelo colapso do turismo (Cabo Verde, Gana, Maurícias, Seicheles e África do Sul), confrontam-se agora com défices de dois dígitos. No que respeita aos países exportadores de petróleo, o défice orçamental estava projectado para agravar-se, em

média, de -3,3 por cento do PIB em 2019 para -5,6 por cento em 2020.²³ As projecções apontam para uma redução dos défices orçamentais na região em 2021 e a recuperação para os níveis pré-crise num prazo relativamente breve. Esta é uma tendência preocupante, uma vez que as receitas não estão previstas para recuperar com a mesma rapidez, o que indica a necessidade de cortar nas dotações e repriorizar a despesa discricionária para equilibrar as contas. Ao procurar melhorar o saldo orçamental, os governos correm o risco de se concentrarem demasiado no curto prazo, passando para segundo plano as questões que não despertem tanto interesse, como a agenda do clima.

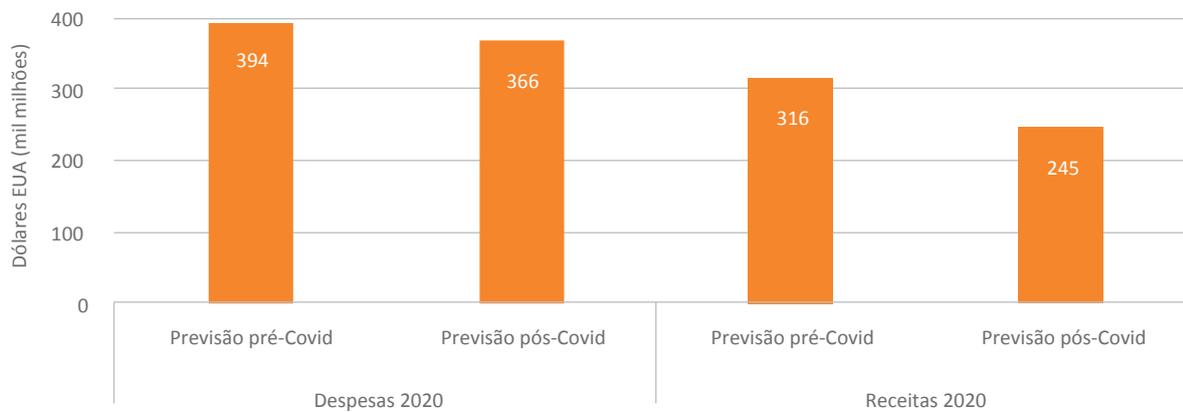
A pandemia de Covid-19 agrava a acumulação já substancial da dívida na ASS.²⁴ Na região, a dívida pública estava prevista para aumentar para 66 por cento do PIB até ao final de 2020 (ver a Figura 6), quase 10 pp acima dos níveis pré-crise. Os maiores aumentos registam-se nos países exportadores de petróleo, onde os rácios entre o serviço da dívida e as receitas são elevados, situando-se em 76,3 por cento (153 por cento superiores às previsões pré-Covid- ver a Figura 7). É evidente que a pandemia veio agravar as vulnerabilidades da dívida na região; cinco países²⁵ estão em situação de sobre-endividamento, e 13²⁶ foram classificados como apresentando um elevado risco de sobre-endividamento. A médio prazo, a elevada proporção das receitas absorvidas pelo serviço da dívida significará que restam menos receitas para áreas prioritárias, incluindo o investimento na adaptação e mitigação das alterações climáticas. Além do mais, as necessidades irão aumentar após a crise para fazer face ao aumento da pobreza, combater a crescente desigualdade, e corrigir os contratempos à acumulação de capital humano.

Figura 3: As medidas de estímulo orçamental apresentam diferenças significativas na região, em função da comportabilidade e da gravidade da pandemia



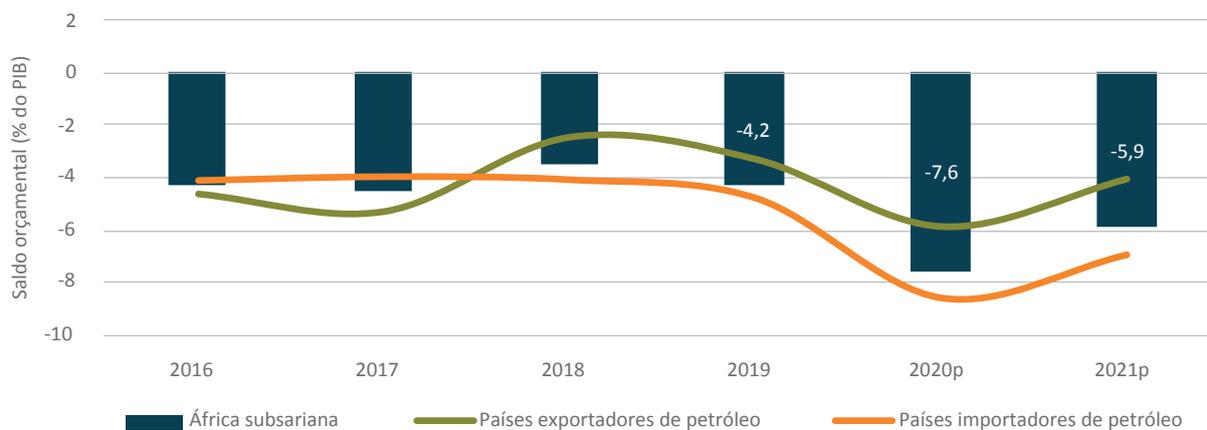
Fonte: FMI, 2020.²⁷ FMI, 2019 e 2020.²⁸

Figura 4: O espaço orçamental está a encolher. As receitas em toda a ASS estão previstas para encolher 22% face às estimativas pré-crise



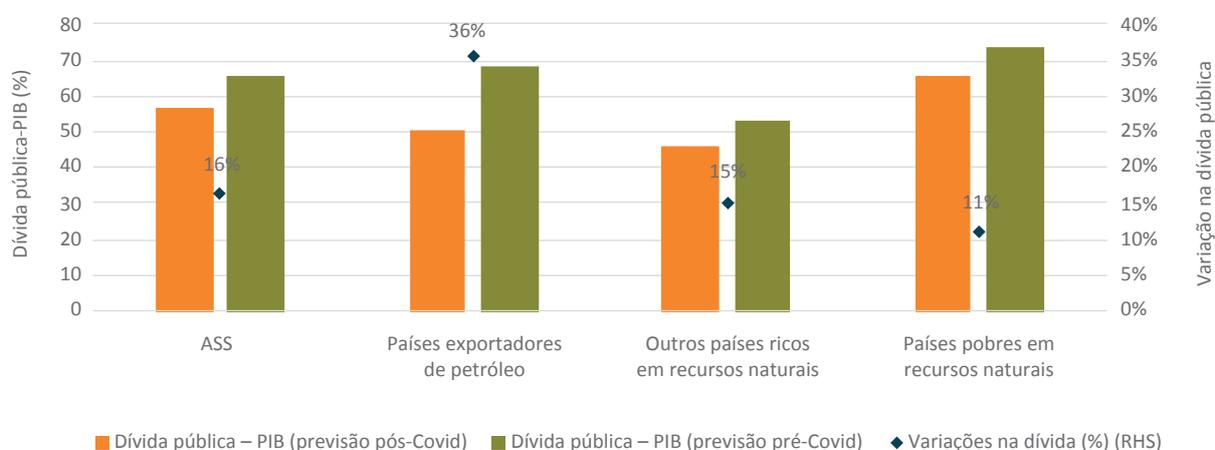
Fonte: FMI, 2020.²⁹ FMI, 2019 e 2020.³⁰

Figura 5: Os défices orçamentais têm vindo a agravar-se em toda a região, estando previstos para aumentar em 3,4 pontos percentuais entre 2019 e 2020.



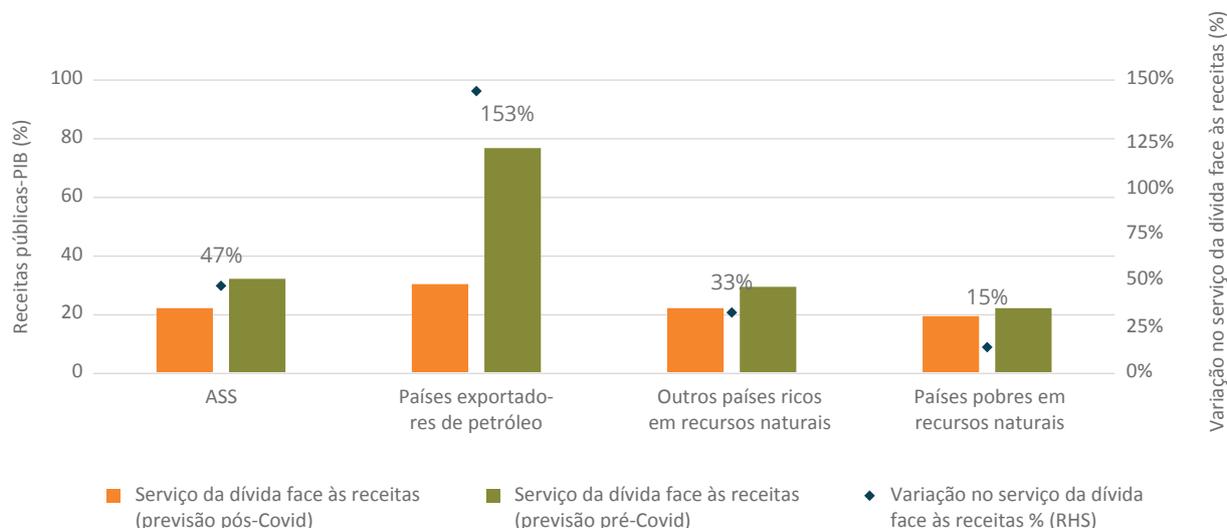
Fonte: FMI, 2020³¹

Figura 6: Os níveis da dívida pública em relação ao PIB para 2020 são 16% superiores às previsões pré-Covid, 36% superiores para os países exportadores de petróleo



Fonte: FMI, 2020³²

Figura 7: O rácio do serviço da dívida face às receitas públicas está a aumentar na região, mas aumentou significativamente para os países exportadores de petróleo



Fonte: FMI, 2020³³

O financiamento externo ao desenvolvimento tem contribuído imenso para proporcionar aos países a liquidez rápida de que necessitam para fazer face à crise, mas os níveis são insuficientes. Trinta e um países africanos receberam apoio financeiro da Linha de Crédito Rápido e do Instrumento de Crédito Rápido do FMI (concebidos especificamente para o rápido desembolso de financiamento em momentos de choques).³⁴ A Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida

(ISSD), introduzida pelos países membros do G20 para permitir a suspensão do serviço da dívida, ofereceu alívio a 28 países da região. Mesmo assim, as poupanças até à data têm sido reduzidas devido à fraca participação dos credores; estima-se que, até à data, a ISSD abrangue apenas 1,66 por cento do reembolso da dívida em 2020 por parte de todos os países em desenvolvimento.³⁵

O FMI prevê que as necessidades de financiamento externo da ASS ascenderão aos 890 mil milhões de dólares durante o período 2020–2023, equivalente a uns 55 por cento do PIB regional de 2020.³⁶ Mas, a evolução do financiamento ao desenvolvimento no médio prazo é, em certa medida, função da vontade política. Embora muitos países tenham manifestado o seu apoio político à recuperação sustentável mundial, são poucos os países que irão sair incólumes desta crise, com potenciais implicações para os envelopes da ajuda.³⁷ Vários compromissos de ajuda também foram antecipados e desviados para uma resposta humanitária à Covid-19; subsistem dúvidas sobre o efeito disto para o fluxo da ajuda, ou o que se passará com os projectos inicialmente identificados para receber ajuda. As previsões a nível central apontam para um défice de financiamento significativo de 290 mil milhões, mas compete aos governos determinar quais os sectores ou áreas políticas que mais irão sofrer este défice.

2.3 Pandemia de Covid-19: pobreza, segurança alimentar e implicações para o género

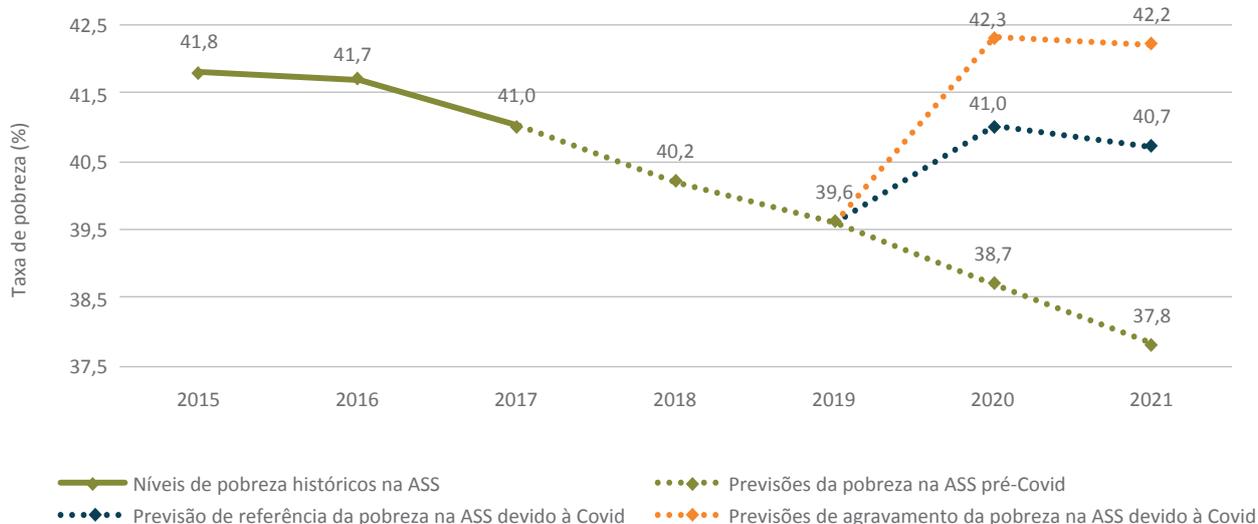
Apesar dos esforços para responder à situação, os recursos disponíveis na região continuam longe de serem suficientes para fazer face aos impactos sociais da crise. As estimativas actuais sugerem que a pandemia está a inverter os ganhos económicos e de desenvolvimento conquistados com muito esforço na região, com o maior impacto a ser sentido desproporcionadamente pelos segmentos mais vulneráveis da população. As estimativas do Banco Mundial sugerem que os níveis de pobreza (medidos como o número de pessoas

que vivem com menos de 1,90 dólares por dia) em 2020 serão 1,4 pontos percentuais mais elevados do que em 2019, empurrando mais 25 milhões de pessoas para a pobreza extrema, conforme ilustrado na Figura 8. Este número aumenta para 40 milhões numa conjuntura mais desfavorável.³⁸

Na região, prevê-se que, em 2020, 90 por cento dos países³⁹ irão registar níveis de pobreza superiores aos de 2019. Não se espera que a recuperação seja rápida. Até 2022, 62 por cento dos países em ASS deverão registar níveis de pobreza superiores aos de 2019.⁴⁰ O aumento dos preços dos produtos alimentares é outro motivo de preocupação. A pandemia perturbou as cadeias de suprimento dos alimentos localmente produzidos e importados, contribuindo para o aumento dos preços dos alimentos em muitos países e suscitando inquietações sobre a insegurança alimentar. Em África subsariana em geral, a inflação⁴¹ aumentou para 10,6 por cento em 2020, de 8,5 por cento em 2019; em Angola, Etiópia, Sudão do Sul e Zimbábwe, a inflação situa-se acima dos 20 por cento.⁴² A segurança alimentar continua a suscitar preocupações em Angola, Burkina Faso, República Centro-Africana, Etiópia e Nigéria. Em África Oriental a insegurança alimentar foi agravada pela praga dos gafanhotos. Os inquéritos de alta frequência realizados pelo Banco Mundial sugerem que pelo menos 45 por cento das famílias na região afirmaram que haviam receado o esgotamento das existências alimentares nos últimos 30 dias; na RDC, este número ascendeu aos 84 por cento.⁴³

Tanto a pandemia de Covid-19 como a crise climática expuseram o facto de que são sempre os mais pobres e marginalizados na sociedade que são os mais vulneráveis aos choques.

Figura 8: A pobreza deverá aumentar, empurrando mais 25-40 milhões de pessoas para a pobreza em ASS como resultado da pandemia



Fonte: Banco Mundial, 2020⁴⁴

Surtem indícios crescentes de que os impactos da pandemia Covid-19 afecta predominantemente as mulheres, sendo as medidas de mitigação da pandemia introduzidas em África dirigidas aos sectores onde as mulheres têm uma maior probabilidade de trabalhar. Oitenta e nove por cento das mulheres em África desempenham actividades na economia informal.⁴⁵ As mulheres estão também sobre-representadas nos sectores dos serviços, do turismo e da hotelaria, e representam a maioria do sector de agricultura de subsistência.⁴⁶ À medida que os países foram introduzindo confinamentos, muitos destes empregos desapareceram rapidamente, sem qualquer protecção legal e social. Durante o surto de Ébola em 2013–2016 na Libéria, as mulheres sofreram taxas de desemprego superiores às dos homens, sendo que, no rescaldo, demorou mais para as mulheres se inserirem novamente no mercado de trabalho.⁴⁷ No Quénia, as mulheres representam 60 por cento dos desempregados desde o início da pandemia.⁴⁸ Na mesma esteira, são menos as estratégias de sobrevivência pelas quais as mulheres podem enveredar, com um acesso reduzido ao financiamento. Um levantamento realizado pelo Facebook revelou que mais empresas cujas proprietárias eram mulheres comunicaram terem encerrado temporariamente do que as empresas cujos proprietários eram homens, tanto no Gana como na Nigéria.⁴⁹ O encerramento das escolas também resultou no aumento do trabalho (predominantemente) não remunerado das mulheres, ao mesmo tempo que diminuiu o acesso a emprego remunerado. De acordo com um estudo pelo *Population Council* em Nairobi, as mulheres afirmam que são elas quem mais prepara as refeições da família (49 por cento face a 24 por cento dos homens) se ocupam da limpeza (61 por cento

face a 25 por cento dos homens) e cuidam dos filhos (67 por cento face a 36 por cento dos homens) desde o surto.⁵⁰

2.4 O caminho acidentado pela frente

É provável que a pandemia de Covid-19 venha a pesar no crescimento da ASS nos próximos anos, com a maioria dos países a não prever regressar rapidamente aos níveis do PIB anteriores à crise. Está previsto que o PIB per capita na região regresse aos níveis de 2019 só em 2025, desfazendo sete anos de ganhos duramente conquistados, e potencialmente empurrando até 40 milhões de pessoas para a pobreza extrema.⁵¹ Os défices orçamentais em toda a região têm vindo a aumentar acentuadamente para satisfazer às crescentes necessidades de saúde e despesas relacionadas com a pandemia, ao mesmo tempo que as receitas foram caindo, situações estas que não estão previstas para se corrigirem num futuro próximo. A dívida pública tem sido o caminho pelo qual os governos enveredaram ao procurar financiar os défices crescentes; o serviço da dívida a isto associado irá agravar os défices orçamentais nos próximos anos. No seu todo, estes factos apresentam um quadro preocupante para a recuperação da pandemia na ASS. O que era um espaço orçamental restrito para muitos países antes da pandemia, transformou-se num contexto político extremamente condicionado. Os países irão enfrentar decisões difíceis a médio prazo, com o elevado peso da dívida a dificultar a capacidade de muitos de financiar o desenvolvimento e a tão necessária despesa para fazer face às alterações climáticas.

“ Está previsto que o PIB per capita na região regresse aos níveis de 2019 só em 2025, desfazendo sete anos de ganhos duramente conquistados, e potencialmente empurrando até 40 milhões de pessoas para a pobreza extrema ”



Implicações da pandemia de Covid-19 para os orçamentos e despesas associadas ao clima

3.1 Alterações climáticas durante a pandemia

Enquanto o mundo continua a lutar contra a pandemia, a crise das alterações climáticas continua, em muitos casos, a agravar o impacto da Covid-19. Em 2020, o Quênia, a Somália, o Sudão e a Etiópia sofreram uma das piores pragas de gafanhotos⁵², enquanto a África Austral sofreu a sua pior seca dos últimos 25 anos.⁵³ Desde o início de 2020, o Sudão, por exemplo, enfrentou pragas de gafanhotos e fortes cheias, além da pandemia de Covid-19, deixando 9,6 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar aguda - o nível mais alto jamais registado no país.⁵⁴ Em muitos casos, a pandemia está a ampliar as necessidades das pessoas que sofrem catástrofes resultantes das alterações climáticas, agravando as vulnerabilidades que enfrentam e dificultando a sua recuperação.⁵⁵

Embora os confinamentos tivessem introduzido alguma esperança para a agenda das alterações climáticas, com uma redução global de 8,8 por cento nas emissões de CO₂ na primeira metade de 2020,⁵⁶ este feito será temporário se o mundo pós-crise voltar ao comportamento habitual. O modo como os países optarem por sair da crise, e os caminhos que vierem a percorrer no médio prazo serão vitais para manter e repetir esses ganhos ano após ano para se alcançar uma situação de zero emissões até 2050. Contudo, confrontados com o enorme peso financeiro imposto pela pandemia, a maioria dos países em África irão rever os seus orçamentos a pente fino ao decidir como rectificar as suas finanças públicas no médio prazo. O acompanhamento da forma como os países irão abordar a despesa associada ao clima servirá de presságio para as eventuais repercussões em matéria da agenda das alterações climáticas.

3.2 A pandemia de Covid-19 e a despesa associada ao clima

Embora os países em todo o continente reconheçam cada vez mais a importância das alterações climáticas como uma prioridade macro-orçamental, concebendo estratégias ou planos de acção nacionais neste domínio, este objectivo é

oneroso. As estimativas variam, mas as evidências sugerem que o financiamento necessário para a adaptação será de entre 5 a 30 mil milhões de dólares por ano para o período 2010-2015, aumentando para 20 a 60 mil milhões de dólares por ano até ao período 2020-30⁵⁷. Para os países que enfrentam dificuldades financeiras e múltiplas necessidades de desenvolvimento, os défices de financiamento são significativos. Um estudo sobre a despesa para a adaptação em África em 2016, estimou o fosso de adaptação a nível do continente (ou seja, aquela parte do impacto das alterações climáticas impossível de evitar pelos níveis previstos de despesa para a adaptação) na região dos 80 por cento, o que significa que o nível de despesa para a adaptação de 2016 reduzirá o potencial impacto económico das alterações climáticas em cerca de 20 por cento.⁵⁸

É provável que os custos tenham vindo a aumentar desde que estas estimativas foram produzidas.⁵⁹ A pandemia provocou uma grave pressão em baixa sobre as receitas e os níveis de dívida aumentaram significativamente.⁶⁰ Posto isto, é possível inferir que o défice para a adaptação irá alargar-se, em parte devido ao impacto da pandemia no espaço orçamental.

Num momento em que a pandemia de Covid-19 continua a alastrar-se pelo mundo fora e as respostas políticas sofrem constantes modificações, é difícil prever o eventual impacto da pandemia sobre a despesa associada ao clima em África, mas este documento oferece uma panorâmica (em Janeiro de 2021) das experiências com a Covid-19 em três países e de como estas poderão afectar as despesas associadas ao clima. Esta secção analisará as decisões orçamentais de curto prazo, as reafecções orçamentais introduzidas através de orçamentos rectificativos, por sector, e o tipo de despesas (recorrentes ou de capital). Em situações de emergência, os países utilizam frequentemente o orçamento de capital como um amortecedor; normalmente, é mais fácil optar por não construir uma estrada, por exemplo, do que cortar nos encargos salariais da função pública. Dado que diferentes aspectos das despesas associadas ao clima são custeadas por diferentes rubricas do orçamento (por exemplo, o abastecimento de água, programas de extensão agrícola ou salários são financiados a partir do orçamento recorrente, enquanto que os projectos são financiados a

partir do orçamento de capital), é importante acompanhar as mudanças na composição dos orçamentos. Além disso, se os ajustamentos orçamentais que venham a ser necessários continuarem a incidir sobre a despesa de capital no orçamento, as implicações para o crescimento a longo prazo afectarão o futuro espaço orçamental.

É evidente que as acções de curto prazo numa situação em que se vive uma pandemia mundial não são necessariamente indicativas das eventuais respostas e implicações de longo prazo para a agenda no domínio das alterações climáticas. Como tal, e na medida do possível, esta análise centrar-se-á no médio prazo para determinar se as medidas de consolidação orçamental que se avistam ser necessárias irão afectar os programas associados ao clima. Porém, esta não passa de uma análise meramente indicativa. Só com acesso aos resultados da marcação orçamental ou ao realizar uma análise da despesa pública para o clima e institucional é que será possível prever com alguma certeza qual será a trajectória da despesa associada ao clima no médio prazo.⁶¹ No médio prazo, muitos países continuarão a enfrentar a escolha difícil entre a implementação de medidas para apoiar o crescimento em breve trecho e evitar o agravamento da dívida que será difícil de reembolsar no futuro, tendo em conta a queda da produção durante a crise.

3.3 África do Sul

A África do Sul enfrenta um duplo desafio no contexto das alterações climáticas, caracterizado pelos elevados níveis de desigualdade, sendo altamente vulnerável aos impactos climáticos e ocupando o 14º lugar entre os países emissores de gases com efeito de estufa (GEE). Nas suas Contribuições Nacionalmente Determinadas, apresentadas no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas em 2016, o governo indica os seus compromissos relativos ao pico, estabilização e redução das emissões de GEE, prevendo expandir as infra-estruturas e a tecnologia para fontes de energia limpa e adoptar normas custo-eficazes para reduzir o consumo de energia eléctrica em edifícios e pela indústria. Para colmatar os eventuais impactos disto sobre as comunidades e os agregados familiares que dependem da indústria carvoeira e de outras indústrias com elevado nível de emissões, a África do Sul desenvolveu uma abordagem de “transição justa” em relação às alterações climáticas, com vista a proporcionar melhores empregos, protecção social e mais oportunidades de formação para todos os trabalhadores afectados pelas políticas relativas ao aquecimento global e às alterações climáticas. A Proposta Nacional de Reposta às Alterações Climáticas de 2011 divulga o compromisso do Governo no sentido de “integrar as respostas às alterações

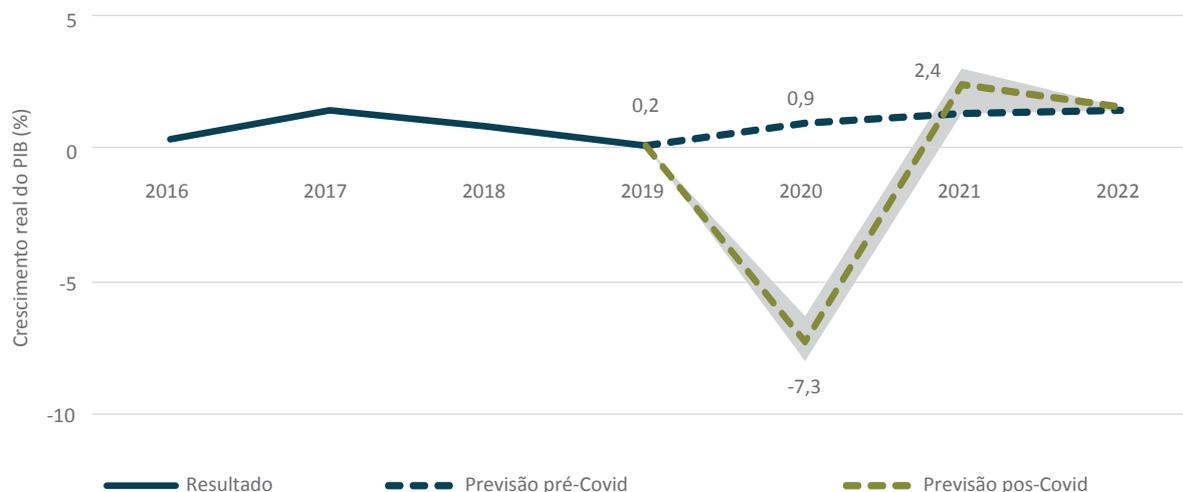
climáticas no processo orçamental e assim integrar os programas de resposta às alterações climáticas a nível nacional, provincial e local, e junto das instituições de financiamento ao desenvolvimento e empresas públicas.” As principais medidas introduzidas até à data incluem um imposto de carbono (introduzido em 2019), um programa de compra de energia renovável pelo Estado (desde 2010), e directivas para a integração da despesa pública sensível ao clima no Quadro de Despesa de Médio Prazo. Também começou a ser concebido um sistema de marcação para o orçamento sensível ao clima desde o ano passado.

3.3.1 Contexto macro-orçamental

A pandemia atingiu a África do Sul num momento de significativa contenção orçamental: o crescimento do PIB havia diminuído de 3,3 por cento em 2011 para apenas 0,2 por cento em 2019, conjugado à contracção do crescimento real do PIB per capita desde 2014.⁶² A dívida pública aumentara de pouco mais de 40 por cento do PIB em 2012 para 63 por cento do PIB em 2019. Face a esta situação vulnerável pré-pandemia, e enfrentando a maioria dos casos na região e um confinamento extremamente rigoroso que paralisou a economia, a África do Sul foi fortemente afectada pela Covid-19. O crescimento estava previsto para contrair em 7,3 por cento em 2020, antes de recuperar moderadamente em 2021 para cerca de 2,4 por cento (ver a Figura 9), num contexto em que as dificuldades estruturais já existentes, tais como a escassez de electricidade, se farão sentir novamente.⁶³ A crise da Covid-19 teve um impacto atarrador sobre o desemprego e a pobreza. Os estudos revelam que 40 por cento dos trabalhadores sul-africanos empregados não estavam a trabalhar em Abril e estima-se que 3 milhões de pessoas haviam sido empurradas para a pobreza.⁶⁴

Antes da pandemia, o orçamento de 2020 previa restabelecer a solidez das finanças públicas da África do Sul, ao propor uma redução líquida da despesa de 10,5 mil milhões de dólares (156,1 mil milhões de rands) durante o período 2020/21 - 2022/23, face ao orçamento de 2019.⁶⁵ A pandemia de Covid-19 e o resultante aumento da despesa e redução das receitas alterou estes planos. Posteriormente, o Governo da África do Sul, num orçamento rectificativo, propôs um défice significativamente mais elevado e uma repriorização significativa dentro dos limites definidos para fazer face ao impacto da Covid-19. As previsões apontam para um aumento do défice orçamental de entre -14 por cento⁶⁶ e -16,2 por cento⁶⁷ do PIB em 2020, face a 6,4 por cento do PIB em 2019.⁶⁸ Os planos para o futuro sugerem cortes mais profundos nos últimos anos de programação para travar o défice. A despesa deverá ser reduzida em mais 7 por cento dos orçamentos iniciais em 2021/22 e 2022/23.⁶⁹

Figura 9: Antes da pandemia, a economia da África do Sul já registava um desempenho fraco. Em consequência da pandemia, o PIB para 2020 está previsto para contrair em 7,3%



Fonte: FMI, 2020. Banco Mundial, 2020. BAfD, 2020.⁷⁰

3.3.2 Resposta orçamental à pandemia em 2020

Em 2020/21, o governo na África do Sul financiou a sua resposta à pandemia de Covid-19 no valor de 9.9 mil milhões de dólares (145 milhões de rands) com um orçamento rectificativo, dos quais 2,5 mil milhões de dólares (36 mil milhões de rands) foram financiados por dívida adicional e os restantes pela redefinição das prioridades do orçamento. O efeito combinado das restrições orçamentais antes da pandemia e das consequências da Covid-19, levou a que muitos ministérios e programas financiados pelo orçamento do Estado sofressem cortes nos seus orçamentos.

Conforme ilustra a Figura 10, os sectores que mais perderam no orçamento rectificativo foram o de ensino e cultura e o de desenvolvimento económico, cujos orçamentos sofreram cortes de 13,2 por cento e 7,5 por cento face aos orçamentos inicial para 2020. O sector do desenvolvimento social foi o que mais ganhou, com o orçamento rectificativo a aumentar o orçamento do sector em 25,3 por cento para financiar o Fundo de Seguro de Desemprego para os trabalhadores em dificuldades, e outros mecanismos para proteger os trabalhadores de baixos rendimentos e as famílias mais vulneráveis.⁷¹

Embora seja impossível, nesta fase inicial, determinar a proporção de despesas relevantes para o clima que foi afectada pela pandemia, uma vez que a nossa análise se limita aos dados orçamentais, e as acções associadas ao clima não estão disponíveis, é possível fazer algumas inferências relativamente à variação ao analisar os programas e ministérios que normalmente tutelam as despesas com as alterações climáticas, e como o orçamento rectificativo veio alterar as dotações dos mesmos.⁷² O Ministério do Ambiente,

Florestas e Pescas (DEFF), um ministério-chave para as despesas relacionadas com o clima, sofreu uma redução de 9 por cento nas despesas recorrentes em comparação com o orçamento original. Conforme demonstra o Quadro 1, a suspensão de actividades com custos recorrentes devido à Covid-19 resultou num corte em cerca de um terço das dotações dos sub-programas relativos às alterações climáticas no DEFF para 2020/21. Os sub-programas mais afectados são o das Alterações Climáticas, Qualidade do Ar e Gestão do Desenvolvimento Sustentável (-51 por cento) e o da Mitigação das Alterações Climáticas (-44 por cento).

Relativamente ao Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária, cujo orçamento geral sofreu um corte de 12 por cento, as dotações no orçamento nacional para a investigação agrícola, gestão de calamidades, desenvolvimento de agricultores, serviços extensionistas e segurança alimentar foram reduzidos em 13 por cento, em média. O sub-programa da segurança alimentar sofreu um corte de quase metade da dotação original: a justificação da Tesouro Nacional foi que “seriam apoiados menos agricultores devido às restrições na actividade económica. Todavia, importa sublinhar que a maioria do desenvolvimento de infra-estruturas agrícola e serviços de apoio é financiada a nível provincial, e não se sabe como estes programas foram afectados nem qual será o impacto futuro para a segurança alimentar. Ademais, foram efectuados pagamentos adicionais de 1,7 mil milhões de dólares (25,4 mil milhões de rands) para apoiar a segurança alimentar dos agregados familiares.

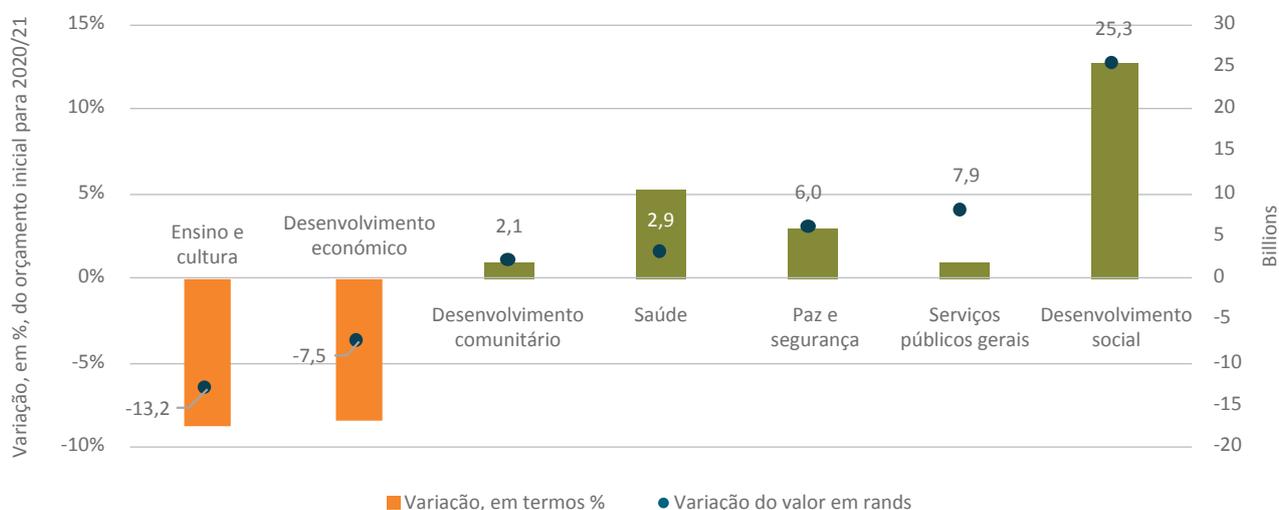
Para o programa nacional de apoio à inovação energética, energia verde e projectos de eficiência energética, os cortes foram de 5 por cento, na média. No domínio da gestão dos

Quadro 1: Ajustamentos orçamentais em razão da pandemia de Covid-19, susceptíveis de afectar as despesas associadas ao clima

	Ajustamento em US\$ (000)	Ajustamento (%) ao orçamento original
no Ambiente	-1,020	-31%, em média
Adaptação às alterações climáticas	-34	-5%
Mitigação das alterações climáticas	-398	-44%
Alterações climáticas, qualidade do ar e gestão do desenvolvimento sustentável	-350	-51%
Relações internacionais no domínio das alterações climáticas e apresentação de relatórios	-238	-23%
na Agricultura	-77,497	-13%, em média
Produção agrícola, saúde, segurança dos alimentos, recursos naturais e gestão de calamidades	-12,891	-6%
Apoio e desenvolvimento dos agricultores	0	0%
Segurança alimentar	-64,054	-46%
Serviços extensionistas e desenvolvimento das capacidades sectoriais	-553	-1%
no Desenvolvimento Social	1,736,809	14%
Assistência social	1,736,809	14%
Projectos de inovação energética, energia verde e eficiência energética	-9,394	-5%, em média
Eficiência mineral e energética e programas de energia verde	-2,153	-5% em média
Programas de energia e inovação	-7,240	-5% em média
Gestão hídrica	-10,975	-7%
Desenvolvimento de infra-estruturas verdes	0	0%
Regulamentação do sector das águas	-1,965	-7%
Planeamento hídrico e gestão de informação	-9,010	-13%

Fonte: Tesouro Nacional, 2020⁷³

Figura 10: Os sectores de Desenvolvimento Económico e de Ensino e Cultura foram os mais afectados pelo orçamento rectificativo de 2020/21



Fonte: Tesouro Nacional, 2020

recursos hídricos, foram efectuados cortes nas dotações para a regulamentação do sector da água e do planeamento da água. No entanto, as transferências para o desenvolvimento de infraestruturas hídricas não sofreram alterações, embora o orçamento rectificativo deixasse patente que os projectos seriam adiados.

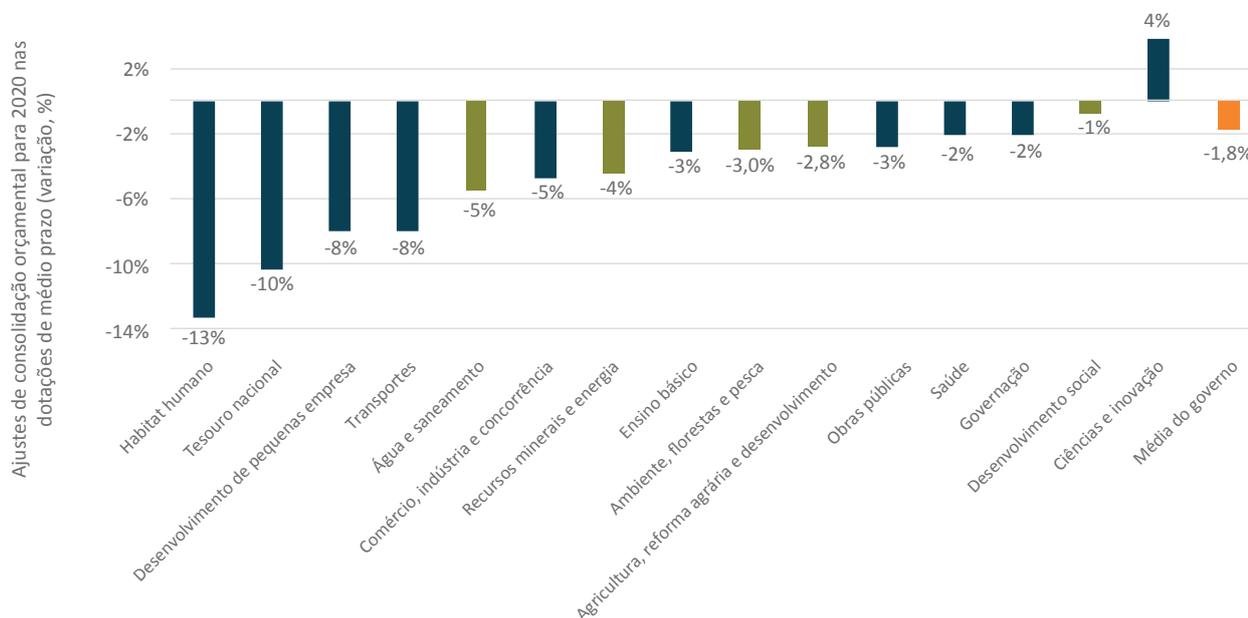
3.3.3 Possíveis implicações para a resposta a médio prazo

Em virtude da pandemia de Covid-19, muitos ministérios e programas financiados pelo orçamento nacional da África do Sul sofreram cortes, assim reduzindo o financiamento público para as acções no âmbito do clima. Isto tornou-se evidente no rescaldo da crise. Porém, o orçamento rectificativo não indica onde poderão surgir os cortes nos últimos anos de programação, sendo, por conseguinte, impossível prever as implicações para a despesa em matéria das alterações climáticas a médio prazo na África do Sul.⁷⁴ Mas é provável que a África do Sul pondere uma forma ou outra de consolidação orçamental a partir de 2021 para conter o seu défice significativo. Dado que 2020 estava previsto para ser o ano de consolidação orçamental para a África do Sul antes da pandemia, uma análise do tratamento dado pelo governo sul-africano à despesa relevante para o clima no decorrer do processo da consolidação orçamental em 2020 poderá

ajudar a esclarecer o que se pode prever para o período após a pandemia de Covid-19. Isto não passa de especulação, como é evidente, mas existem motivos por acreditar que a pandemia poderá ter afectado as prioridades orçamentais da África do Sul, e que o passado pode não servir de boa indicação das tendências no futuro.

As medidas iniciais de consolidação orçamental na África do Sul (pré-Covid) em 2020 previam uma a revisão média das dotações a médio prazo de -1,8 por cento. A Figura 11 ilustra os ajustes sofridos pelos ministérios que normalmente contraem alguma da despesa associada clima. Conforme indicado, alguns dos principais ministérios relevantes para o clima, como o DEFF e o Departamento de Agricultura, Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, sofreram cortes superiores à média, de 3 por cento e 2,8 por cento, respectivamente. Em Fevereiro de 2021, o governo da África do Sul publicará a proposta de orçamento do executivo para 2021/22-2023/24, que indicará a incidência da Covid-19 para as prioridades do país a médio prazo. O acréscimo do pilar relativo ao crescimento “inclusivo, digital, verde e sustentável” na estratégia de recuperação económica de alto nível da África do Sul talvez implique que venha a ser atribuída uma maior prioridade à acção climática a médio prazo (a ser abordado na secção 4.1).

Figura 11: As medidas anteriores de consolidação orçamental afectaram quase todos os sectores na África do Sul, mas aqueles que mais contribuem para a despesa associada ao clima têm enfrentado cortes acima da média no passado



Fonte: Tesouro Nacional, 2019 e 2020

3.4 Cabo Verde

De acordo com o *Global Risk Report* de 2020, Cabo Verde é o país africano mais exposto ao risco climático, passando pela subida do nível do mar, a variabilidade das precipitações e as secas. O governo reagiu com um conjunto de políticas e planos que definem as prioridades para a adaptação às alterações climáticas e a gestão dos riscos de calamidades. Embora estas políticas não estejam acompanhadas de compromissos associados às finanças públicas, o orçamento do Estado prevê o financiamento de programas importantes de apoio ao sector agro-florestal, ao abastecimento de água e à resiliência às secas, bem como a um programa de gestão de catástrofes. Em 2019, o Ministério das Finanças criou uma comissão interministerial para o financiamento das acções de combate às alterações climáticas, cujos progressos em matéria de reformas visando a elaboração de um orçamento sensível ao clima sofreram um revés em resultado da pandemia de Covid-19. As discussões iniciais centraram-se na marcação do orçamento sensível ao clima, a possibilidade de realizar uma avaliação do PEFA sobre o clima e o desenvolvimento de uma estratégia de mobilização de financiamentos para combater as alterações climáticas.

3.4.1 Contexto macro-orçamental

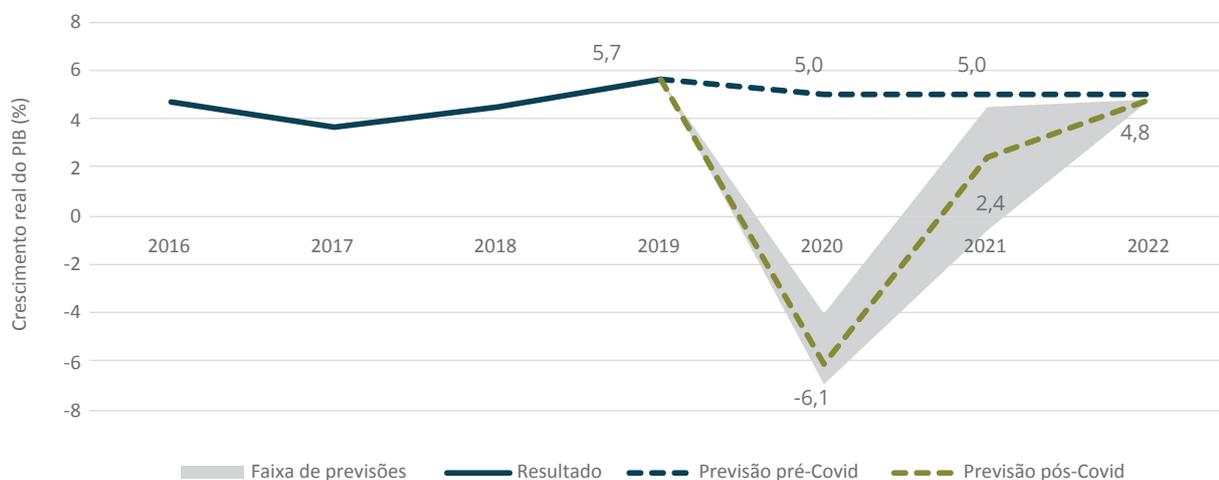
Antes da pandemia, a economia de Cabo Verde registava uma aceleração (crescimento de 5,7 por cento em 2019), impulsionada pelo forte crescimento do sector do turismo, não obstante sofrer os efeitos duradouros da seca de 2017 que resultou numa contracção em 40 por cento do sector agrícola entre 2016 e 2018.⁷⁵ Devido a esta dependência, com 40 por cento do desempenho económico associado aos sectores do turismo e de viagens, a exposição de Cabo Verde aos efeitos indirectos da pandemia de Covid-19 foram elevados.⁷⁶ Em 2020, o crescimento do PIB deverá sofrer a maior contracção de sempre, com as previsões a apontarem para uma contracção real de 6,1 por cento, em média (Figura 12). O abrandamento da actividade económica deve-se à forte queda das receitas do turismo (previstas para cair em 60–70 por cento face a 2019), à perda de receitas da exportação de peixe e à estagnação das actividades industriais, de transportes e de logística causadas pela disrupção das cadeias mundiais de abastecimento.⁷⁷ Por conseguinte, o Banco Mundial prevê que a taxa de desemprego irá duplicar para 19,2, levando mais 40 000 pessoas para uma situação de pobreza em 2020.⁷⁸

Apesar de ter entrado na pandemia numa situação orçamental forte, com um pequeno défice de 1,9 por cento do PIB na sequência da consolidação orçamental e das acções de reforma das empresas estatais (EE), o défice orçamental deverá aumentar substancialmente em 2020. As previsões apontavam para a subida do défice para 11,3 por cento do PIB em 2020 (face às previsões iniciais de 1,7 por cento do PIB) em razão da perda das receitas do turismo e do aumento das pressões de despesa. Cabo Verde lançou um pacote de estímulos no valor de 1,6 por cento, em grande parte destinado ao apoio aos rendimentos e a preservar os meios de subsistência dos mais vulneráveis. Embora grande parte das acções de resposta de Cabo Verde tenha sido financiada por reafectações orçamentais e apoio externo, está previsto que os níveis da dívida pública venham a subir de um nível já muito elevado de 125 por cento do PIB em 2019 para 139,4 por cento do PIB em 2020.⁷⁹ O risco de sobre-endividamento em Cabo Verde continua elevado; será necessário regressar a uma consolidação orçamental sustentada para reduzir os níveis da dívida no período pós-pandemia. Os custos do serviço da dívida continuam modestos devido ao acesso de Cabo Verde a empréstimos concedidos em condições favoráveis.⁸⁰

3.4.2 Resposta orçamental à pandemia em 2020

Cabo Verde aprovou um orçamento rectificativo em Agosto de 2020,⁸¹ aumentando o orçamento original em 2,6 por cento, com destaque para a protecção de vidas, relançamento da economia e mitigação dos impactos socio-económicos da pandemia. Este aumento do orçamento geral foi financiado, em grande parte, com recursos externos (+78,5 por cento), enquanto o financiamento interno sofreu uma queda em virtude da menor arrecadação de receitas (-17,5 por cento), conforme ilustra o Quadro 2. O orçamento apresentou várias reafectações entre programas para responder às novas prioridades. Dos quatro pilares de despesa definidos por Cabo Verde (economia, social, administração pública, soberania) foram os pilares da economia e social que mais beneficiaram do orçamento rectificativo, tendo os respectivos limites máximos aumentado em 4,6 por cento e 12,0 por cento, face ao orçamento original de 2020. Os pilares da administração pública e da soberania sofreram cortes substanciais, sobretudo no que respeita às despesas operacionais.

Figura 12: A pandemia deverá causar a maior contracção de sempre em Cabo Verde, com o PIB de 2020 a contrair entre 4% e 7%



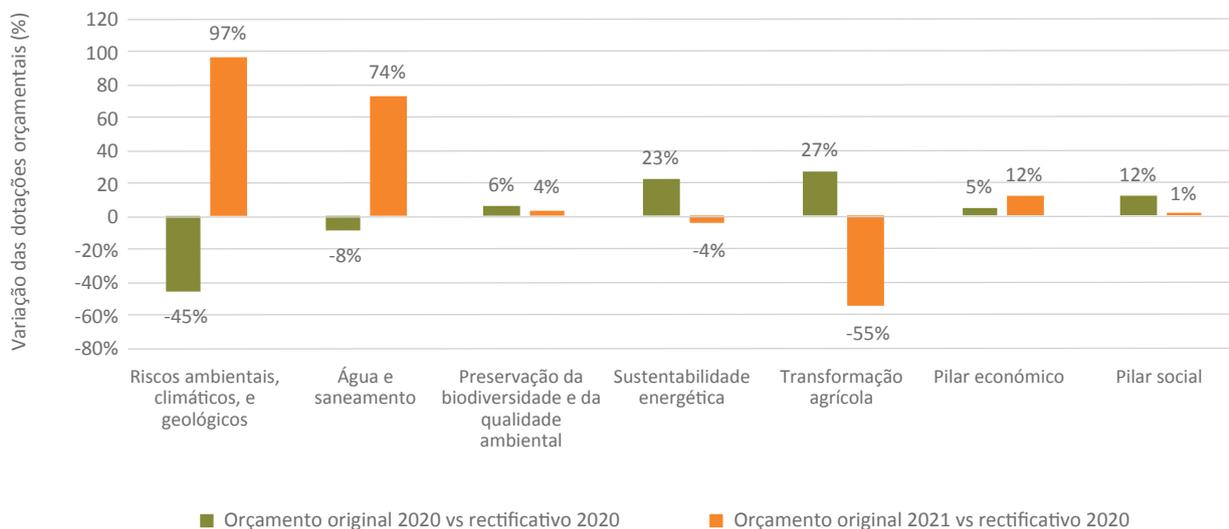
Fonte: FMI, 2020. Banco Mundial, 2020. BAfD, 2020.⁸²

Quadro 2: Orçamento rectificativo de Cabo Verde 2020, fontes de financiamento

	Orçamento original 2020 (US\$ milhões)	Orçamento rectificativo 2020 (US\$ milhões)	Variação (%)
Internas	648	534	-17,5
Tesouro nacional	639	525	-17,8
Outros fundos nacionais	8	9	5,7
Externas	172	307	78,5
Donativos	57	87	52,6
Empréstimos	112	216	92,3
Ajuda alimentar	2	3	43,4
Despesa total	820	841	2,6

Fonte: Ministério das Finanças, 2020

Figura 13: Os orçamentos das áreas que normalmente prosseguem programas associados às alterações climáticas foram afectados pela pandemia em variados graus, com as reduções frequentemente repostas até 2021



Fonte: Ministério das Finanças, 2020⁸³ e 2021⁸⁴

À semelhança da África do Sul, a informação orçamental não nos permitiu identificar como as despesas associadas ao clima foram afectadas pela pandemia. Por conseguinte, concentrar-nos-emos nos programas normalmente responsáveis pelas despesas com as alterações climáticas e daí fazer algumas inferências. Em Cabo Verde, as despesas associadas ao clima situam-se, em grande parte, em cinco programas do pilar económico: (i) água e saneamento; (ii) preservação da biodiversidade e da qualidade ambiental; (iii) sustentabilidade energética; (iv) transformação agrícola; e (v) gestão dos riscos ambientais, climáticos e geológicos.

O pilar onde se localiza a despesa associada ao clima – pilar económico – não foi muito sacrificado no orçamento rectificativo (aumento de 4,6 por cento) embora se tenha registado uma variação considerável entre os programas inseridos no pilar económico (ver a Figura 13), sendo que os programas que suportam a despesa associada ao clima foram afectados de formas diversas. O orçamento da água e saneamento foi reduzido em 8 por cento (-414 milhões de CVE (4,6 milhões de dólares) no orçamento de 2020, muito mais afectado que a média dos programas no pilar económico. Contudo, uma análise dos projectos individuais revela que as dotações da maioria dos projectos foram aumentadas no orçamento rectificativo. A redução, na sua generalidade, foi impulsionada por um projecto que visava a produção e distribuição de água; o orçamento refere que esta reafecção resultou da reprogramação do financiamento externo para dar resposta às maiores necessidades noutra área. Em 2021, o orçamento da água e saneamento foi reconstituído, apesar de esta tendência ser impulsionada pelo mesmo projecto, com alguns elementos a serem adiados até 2021. Aliás, muitos dos programas menores parecem ter sido adiados.⁸⁵

O programa relativo aos riscos climáticos, ambientais e geológicos, que tem como objectivo fornecer informação, dados e tecnologia às instituições para analisarem as condições meteorológicas dos oceanos e do clima, parece, à primeira leitura, ser um dos mais atingidos no pilar económico; o orçamento rectificativo de 2020 efectuou cortes de 45% no programa (-177 milhões de CVE (2 milhões de dólares)). No entanto, esta redução reflecte simplesmente a transferência de fundos do Fundo Nacional de Emergência (FNE, um fundo criado para lidar os choques de catástrofes nacionais) para dar resposta à Covid-19. Este fundo recentemente criado trata-se de um fundo de contingência para dar resposta aos fenómenos naturais e, por conseguinte, esta redução era expectável e demonstra que o fundo funciona bem em situações de catástrofe – protegendo outras despesas vitais ao recorrer a mecanismos de financiamento já existentes. No entanto, a dimensão desta catástrofe em particular fez com que os orçamentos de emergência, como o FNE, sejam simplesmente insuficientes e exigem financiamentos complementares para evitar cortes profundos nas despesas vitais. Em 2021, o FNE foi reconstituído na sua totalidade, a par do que parece ser uma dotação padrão para os custos operacionais, demonstrando o compromisso do

governo de Cabo Verde para com mecanismos essenciais de financiamento a posteriori. O observatório atmosférico de Cabo Verde, financiado em grande parte por doadores, que acompanha as condições atmosféricas, continuou a receber um reforço das dotações orçamentais durante a pandemia.⁸⁶

As dotações para o programa de transformação da agricultura registaram um reforço no orçamento rectificativo em relação ao orçamento de 2020, reflexo da ambição do governo no sentido de proteger a população rural contra os efeitos nefastos das secas, na sequência de vários anos de seca. Com vista a reforçar a resiliência das famílias, o programa de emergência foi reforçado em 1.9 milhões de dólares (172 milhões de CVE). Contudo, grande parte deste programa conta com o financiamento externo, predominantemente da FAO. A dotação orçamental em 2021 sofreu um corte devido à redução do financiamento externo, apesar de o ano 2021 estar previsto para ser um ano positivo para a agricultura.

Embora o programa de energia sustentável tenha recebido um aumento de 27% no orçamento, grande parte da dotação parece estar consagrada à melhoria da qualidade da energia, enquanto áreas como a promoção da eficiência energética receberam cortes orçamentais de 8%. Embora o governo tenha reafirmado o seu compromisso para com as energias renováveis, o orçamento revela que tanto os objectivos como os prazos serão adiados face à redução da actividade económica, sem fornecer mais pormenores. Os planos pré-pandemia demonstram o objectivo de atingir uma taxa de penetração das energias renováveis de 54% até 2030.⁸⁷ A dotação orçamental para o programa em 2021 é 55% inferior à dotação de 2020, principalmente fruto da redução do financiamento dos doadores e da queda nas receitas do Fundo de Turismo.⁸⁸

Grande parte dos projectos inseridos no programa de “Conservação da biodiversidade e da qualidade do ambiente” viu as suas dotações aumentadas em 2020. No entanto, o projecto “Mitigação do impacto ambiental” sofreu um corte de 14 por cento, um valor substancialmente superior ao do programa global, que foi aumentado em 6%. O orçamento de 2021 prevê um aumento de 50 por cento para o projecto “Reforço da capacidade de adaptação e resiliência do sector florestal em Cabo Verde.

3.4.3 Eventuais implicações para a resposta de médio prazo

À semelhança da África do Sul, uma análise dos últimos anos de consolidação orçamental poderá contribuir com algumas sugestões de eventuais decisões para o governo de Cabo Verde em matéria do orçamento num mundo pós-Covid-19. Antes da pandemia, o governo de Cabo Verde enveredou pelo caminho da consolidação orçamental para reduzir a dívida pública elevada; o Governo de Cabo Verde conseguiu reduzir o défice orçamental de um máximo de 10% em 2012 para 1,8 por cento do PIB em 2019.⁸⁹ O Governo de Cabo Verde reafirmou o seu compromisso no sentido

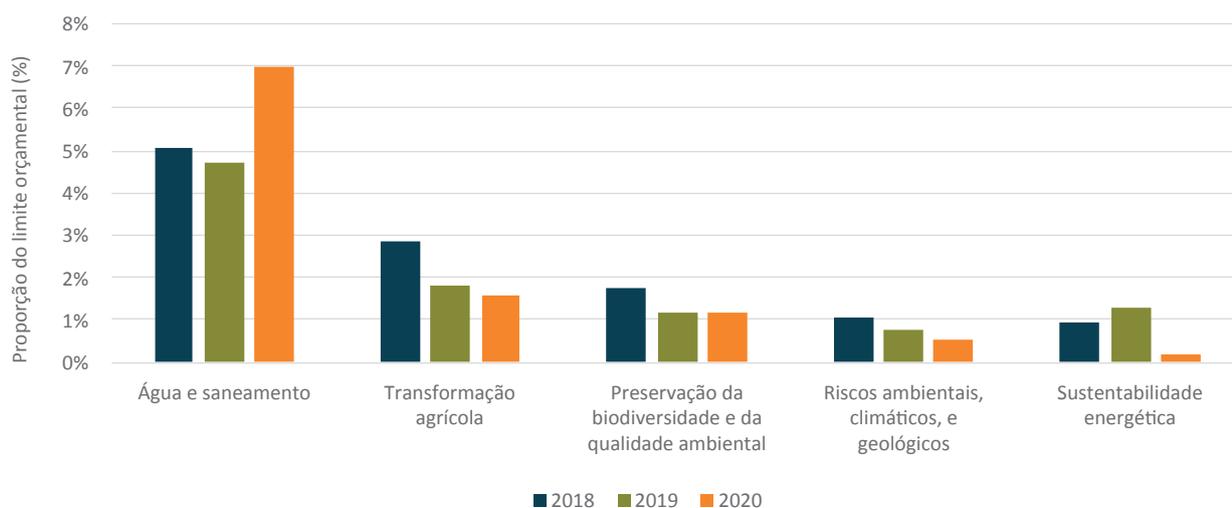
de voltar à consolidação orçamental assim que os impactos da pandemia o permitirem, de modo a gerar poupanças orçamentais, a médio e longo prazo, para reembolsar a dívida contraída durante a pandemia e reequilibrar as contas públicas. A informação relativa aos projectos associados ao clima é escassa, o que dificulta a avaliação do impacto directo da consolidação orçamental nos últimos anos sobre os orçamentos associados ao combate às alterações climáticas, mas é possível analisar a repartição das dotações orçamentais por programa para determinar como foram ajustadas nos últimos anos. Conforme ilustrado na Figura 14, alguns dos programas que normalmente suportariam despesas no domínio das alterações climáticas sofreram cortes nos últimos anos, com excepção do programa da água e saneamento. Este programa é o maior e parece ter mantido o seu estatuto de área prioritária mesmo aquando das medidas anteriores de consolidação orçamental. Os primeiros sinais disso registaram-se em 2021, quando o programa recebeu um aumento substancial das dotações orçamentais (74 por cento). A situação é menos clara no que respeita aos outros programas.

Embora Cabo Verde tenha produzido previsões orçamentais a médio prazo, estas são incompletas e, por conseguinte, apresentam um quadro misto do efeito da pandemia sobre as despesas associadas ao clima a médio prazo. Os dados relativos ao sector da água e saneamento parecem estar mais completos e, em consonância com as tendências históricas, as previsões de médio prazo até 2023 sugerem que o orçamento para o sector da água e saneamento continuará a aumentar, impulsionado pelo investimento no sistema de produção e distribuição de água na ilha de Santiago (a

maior ilha do arquipélago). As previsões actuais sugerem que o orçamento duplicará entre 2020 e 2022. O programa de riscos ambientais, climáticos, e geológicos deverá manter a sua quota do orçamento a médio prazo, mas continua a ser ultrapassado pelo FNE, que absorve consistentemente cerca de 75 por cento do orçamento do programa, deixando pouco espaço para outros projectos de gestão de riscos.

A nível dos outros programas, vários projectos de grande envergadura parecem terminar em 2021, reduzindo as previsões globais dos programas. É possível que isto seja mais um reflexo de uma previsão incompleta a médio prazo do que uma indicação de declínio das prioridades. Na verdade, as eleições e a nova visão estratégica (2021-2026), previstas para 2021, irão provavelmente colmatar as lacunas no médio prazo e desempenharão um papel fundamental na consecução da agenda de combate às alterações climáticas. A nova Visão Estratégica 2021-2026 integra a Estratégica de Resiliência e Acção Climática 2020-2030, com o objectivo de promover: (i) a integração das alterações climáticas em políticas, planos e estratégias a todos os níveis; e (ii) a integração e monitorização da componente de adaptação às alterações climáticas nas políticas públicas e sectoriais. Isto sugere que os projectos de adaptação e mitigação das alterações climáticas continuarão a ser uma prioridade para Cabo Verde a médio prazo, nomeadamente em consequência da exposição de Cabo Verde aos impactos das alterações climáticas. No entanto, num contexto de consolidação orçamental para evitar o sobre-endividamento, é provável que algumas despesas associadas ao clima venham a ser adiadas. Os projectos financiados por doadores continuam a ser fundamentais para o pequeno Estado insular.

Figura 14: As medidas anteriores de consolidação orçamental reduziram as dotações dos programas que suportam despesas no domínio das alterações climáticas, com excepção da água e saneamento, que parece gozar de maior importância.



Fonte: Ministério das Finanças⁹⁰

3.5 Quénia

O Quénia vive riscos relacionados com o clima, incluindo secas, inundações, subida do nível do mar, deslizamentos de terras e lama, bem como o desaparecimento de glaciares. Os custos directos e indirectos das catástrofes climáticas levaram o Quénia a integrar as alterações climáticas em muitos dos seus planos e políticas orientadoras, a saber no Quadro Nacional de Desenvolvimento “Kenya Vision” 2030, que reconhece as alterações climáticas como um risco susceptível de provocar o abrandamento do desenvolvimento do país. O Plano Nacional de Adaptação (2015-2030) e o Plano Nacional de Acção contra as Alterações Climáticas (2018-2022) detalham as ambições do Governo em matéria de alterações climáticas, e a Política Quadro Nacional para as Alterações Climáticas (2018) prevê um compromisso explícito para garantir a integração das considerações sobre alterações climáticas no planeamento, na orçamentação, na implementação e na tomada de decisões a nível nacional e distrital e em todos os sectores. Contém um roteiro que serve de guia para o governo do Quénia integrar as alterações climáticas nos seus sistemas de GFP, que, até à data incluiu a referência ao clima nas orientações orçamentais, um sistema de marcação orçamental plenamente operacional, uma estratégia de financiamento de riscos de catástrofes e a exploração de seguros soberanos para a seca, bem como um fundo nacional para o clima.

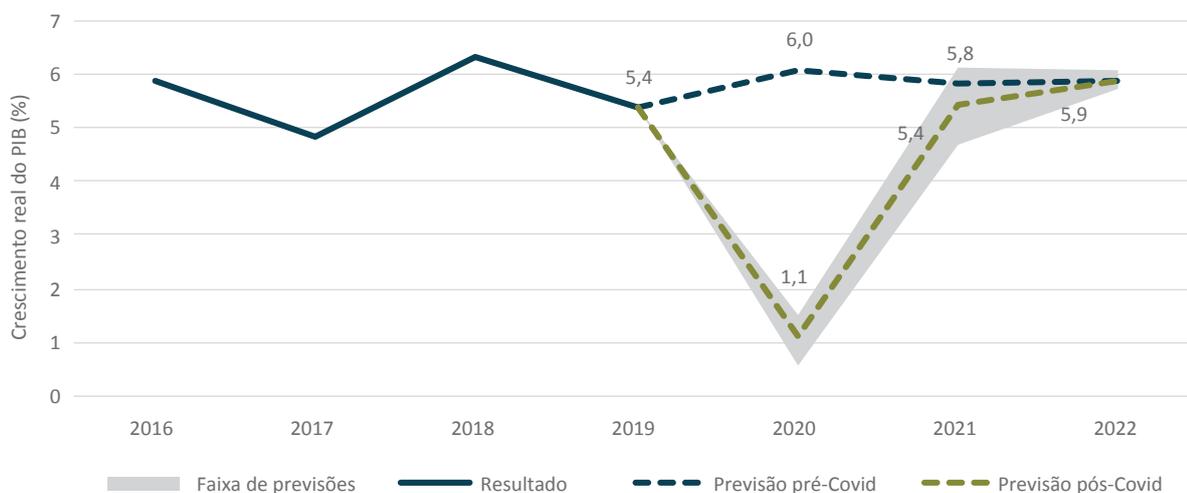
3.5.1 Contexto macro-orçamental

A pandemia de Covid-19 afectou significativamente a economia do Quénia, reduzindo a actividade económica na sua generalidade; o PIB real está previsto para cair para 1,1 por cento (em média) em 2020, face às previsões anteriores de 6 por cento. O governo responder com um conjunto de medidas em apoio ao sistema de saúde, proteger as famílias vulneráveis e actividades comerciais num valor

equivalente a cerca de 2,3 por cento do PIB.⁹¹ De acordo com as previsões, estas acções, a par da gradual reabertura da economia, deverão resultar numa recuperação modesta em 2021, rondando os 4,7–6,1 por cento (ver a Figura 15).⁹² O desemprego quase que duplicou em relação ao nível pré-Covid. A pandemia também excluiu muitos quenianos do mercado de trabalho, reduzindo a taxa de participação no mercado de trabalho de 75 por cento no último trimestre de 2019 para 61 por cento em meados de Maio até os inícios de Julho. Os trabalhadores que ganham em função da carga horária ou de trabalho – sobretudo mulheres – que ainda estão empregados, sofreram cortes nas horas de trabalho ou nos ordenados. Quase 1 em 3 negócios de família não está a exercer actividades, e as receitas caíram em todos os sectores.⁹³

As medidas destinadas a proteger a economia e a população dos efeitos da pandemia inverteram as medidas de consolidação orçamental previamente previstas pelo Governo e consideradas necessárias face ao défice orçamental insustentável de 8 por cento do PIB nos últimos 5 anos. O défice orçamental de 2019/20 atingiu os 7,8 por cento do PIB, em comparação com a meta orçamental inicial de 6,0 por cento.⁹⁴ O declínio do rácio das receitas em relação ao PIB mesmo antes da pandemia devido a incentivos fiscais numerosos e generosos que erodiram a base tributária (caindo de 22 por cento do PIB em 2011/12 para apenas 18 por cento em 2018/19)⁹⁵, obrigou o governo do Quénia a contrair empréstimos para financiar a dívida. Os níveis da dívida pública atingiram os 66,7 por cento do PIB no final de 2019/20, com as previsões para 2021 a apontarem para uma subida para 69,1 por cento do PIB. Posteriormente, o FMI classificou o Quénia como país em risco elevado de sobre-endividamento depois de a pandemia ter contribuído para expor as vulnerabilidades do país. Os juros da dívida situam-se em 4,3 por cento do PIB, num nível substancial, o equivalente a 25 por cento do total das receitas.⁹⁶

Figura 15: Está prevista uma queda do PIB do Quénia em 2020, seguida de uma recuperação modesta em 2021



Fonte: FMI, 2020. Banco Mundial, 2020. BAfD, 2020.⁹⁷

3.5.2 Resposta orçamental à pandemia

O espaço orçamental condicionado do Quênia obrigou à racionalização das dotações existentes para financiar a resposta à pandemia, o que exigiu dois orçamentos nacionais rectificativos durante o exercício de 2019/20.⁹⁸ O último orçamento rectificativo do ano resultou numa redução dos limites orçamentais para 2019/20 em -0.4 por cento, face ao primeiro orçamento rectificativo (apresentado antes da pandemia). As reafectações saíram do orçamento de capital (-6.6 por cento) para financiar as medidas de resposta à Covid-19 e para mitigar os efeitos das cheias. O orçamento do exercício 2020/21, que entrou em vigor em Julho de 2020, também continha medidas de resposta à pandemia, muito embora o limite orçamental para 2020/21 tivesse sido reduzido em 4.6 por cento face ao orçamento pré-Covid-19 de 2019/20 devido à determinação do governo do Quênia no sentido de reduzir o défice para um nível mais sustentável. As previsões actuais apontam para um défice orçamental de 7,3 por cento em 2020/21, ou 0,5 pontos percentuais abaixo do défice de 2019/20, mas 2,4 pontos percentuais acima dos planos pré-Covid.⁹⁹

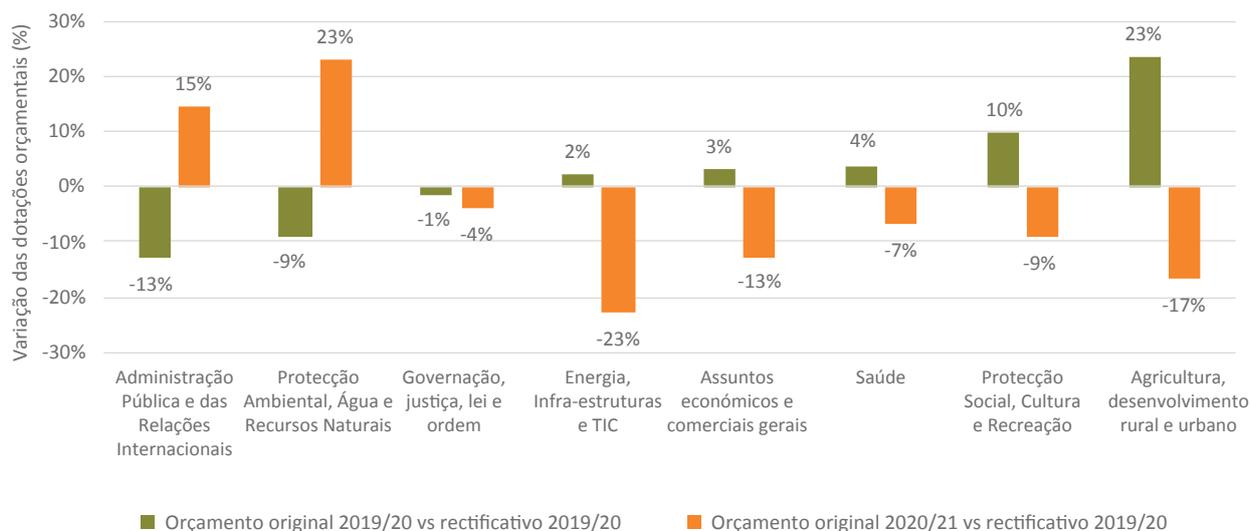
Numa base sectorial, o orçamento rectificativo final de 2019/20 resultou num aumento médio das dotações em 2 por cento face ao orçamento pré-Covid. Conforme ilustrado na Figura 16, o maior beneficiário do orçamento rectificativo foi o sector da Agricultura, e Desenvolvimento Rural e Urbano, com um aumento de 23 por cento da sua dotação orçamental. Seguiu-se o sector da Protecção Social, Cultura

e Recreação, cuja dotação aumentou em 10 por cento. Os sectores que mais perderam no orçamento rectificativo foram o sector da Administração Pública e Relações Internacionais (com um corte orçamental de 13 por cento) e o sector da Protecção Ambiental, Água e Recursos Naturais, que registou cortes de 9 por cento.¹⁰⁰

À semelhança da África do Sul, os dados orçamentais disponíveis não permitiram aferir como as despesas associadas ao clima foram afectadas pela pandemia. Por conseguinte, iremos nos concentrar nos sectores que normalmente suportam a despesa com mudanças climáticas, para fazer algumas inferências a esse respeito. No Quênia, as despesas associadas ao clima são suportadas principalmente pelos seguintes três sectores: (i) Agricultura, Desenvolvimento Rural e Urbano; (ii) Protecção Ambiental, Água e Recursos Naturais; e (iii) Energia, Infraestruturas e Tecnologia de Informação e Comunicação.

O sector de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Urbano beneficiou do orçamento rectificativo em 2019/20, registando o maior aumento de todos os sectores (23 por cento). A maior parte desse aumento consiste do aumento em 65 por cento destinado ao Departamento de Desenvolvimento de Culturas, que abrange as acções no domínio da agricultura inteligente para o clima e resiliência à seca. De acordo com o orçamento, fundos recorrentes adicionais foram afectados ao combate à praga e propagação de gafanhotos do deserto, e à Reserva Alimentar Estratégica. O aumento das despesas de capital é reflexo de fundos de doadores adicionais para

Figura 16: Tanto o orçamento rectificativo de 2019/20 como o orçamento de 2020/21 deram origem a variações importantes na composição das dotações orçamentais em todos os sectores associados às necessidades da Covid-19 e o desejo de manter as medidas de co



Fonte: Tesouro Nacional, 2020¹⁰¹

a implementação do Projecto de Agricultura Inteligente para o Clima do Quênia e do Projecto Nacional de Crescimento Inclusivo Rural e Agrícola. O orçamento destinado à irrigação foi mantido, embora o financiamento para investigação em matéria agrícola tenha sofrido um ligeiro corte (-4 por cento) no âmbito do processo de racionalização da despesa.

Passando para o orçamento de 2020/21, a dotação para o sector de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Urbano é 17 por cento menor do que no orçamento final de 2019/20, embora semelhante à dotação no orçamento original de 2019/20. Isto parece ser resultado da transferência do programa de irrigação do sector da Agricultura para o do Meio Ambiente. Tendo em conta esta transferência, a redução foi de cerca de 7 por cento, superior à redução sectorial média de 4 por cento.¹⁰²

O sector da Protecção Ambiental, Água e Recursos Naturais não se saiu bem no orçamento rectificativo em 2019/20, enfrentando uma redução orçamental de 9 por cento. Todos os ministérios inseridos neste sector, com excepção do Departamento de Estado para a Vida Selvagem, enfrentaram cortes orçamentais. As maiores reduções foram suportadas pelos programas Florestas e Conservação de Torres de Água e Desenvolvimento de Infra-estruturas de Água e Esgotos, cujos cortes se cingiram predominantemente ao orçamento de capital. O Tesouro Nacional frisou que estas reduções resultaram da racionalização das despesas pelos doadores. No orçamento de 2020/21, o orçamento do sector aumentou em 23 por cento, o que em grande parte parece ser o resultado da transferência do programa de irrigação do sector da agricultura para o sector do ambiente. Neste contexto, o sector registou um aumento estimado em 9 por cento. A dotação do programa de irrigação e recuperação de terras aumentou em 56 por cento no orçamento de 2020/21, com o intuito de concretizar o compromisso de aumentar em 247 279 acres a área total cultivada em regime de regadio.¹⁰³

A dotação destinada ao sector de Energia, Infra-estruturas e TIC registou um aumento médio de 2 por cento no orçamento rectificativo de 2019/20. Neste sector, contudo, o Ministério da Energia sofreu um corte de 24 por cento no seu orçamento, e o programa de tecnologia de energia alternativa sofreu um corte de 15 por cento), mas o maior corte registou-se no programa de Transmissão e Distribuição de Energia (o maior programa do Ministério da Energia) devido às necessidades de despesa noutras áreas.¹⁰⁴

3.5.3 Possíveis implicações para a resposta a médio prazo

Nos últimos anos, o Quênia assumiu a consolidação orçamental como uma prioridade, mas tem enfrentado dificuldades em implementar a política na prática, mantendo um elevado défice orçamental. O aumento da dívida contraída para fazer face à pandemia, e as necessidades crescentes de serviço da dívida daí resultantes (tenho atingindo os 4,3 por cento do PIB em 2019¹⁰⁵), obrigam o governo do Quênia à

consolidação orçamental. As previsões pós-Covid a médio prazo para o Quênia comprovam esta necessidade, com os limites orçamentais definidos a manterem-se estagnados até 2023/24. Se forem implementadas conforme previsto, as dotações sectoriais permanecerão razoavelmente constantes a médio prazo. Examinando as mudanças em termos nominais (conforme ilustrado Figura 17), não se registam grandes repriorizações favorecendo ou desfavorecendo os sectores relevantes para o clima a médio prazo, apesar de algumas alterações de menor envergadura. O aumento previsto para as dotações do sector da Energia, Infra-estruturas e TIC e do sector da Protecção Ambiental, Água e Recursos Naturais até 2024, deverá ser acompanhado pela redução das dotações orçamentais do sector da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Urbano.

Analisando os dados a nível dos programas, o sector da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Urbano apresenta variações substanciais entre os programas que parecem ser altamente relevantes para o clima. O financiamento do programa de Desenvolvimento e Gestão de Culturas, que inclui as actividades em matéria da agricultura inteligente para o clima e resiliência à seca, deverá sofrer um corte de 55 por cento entre 2020/21 e 2023/24, assim desfazendo alguns dos ganhos de curto prazo registados durante o período da pandemia. Embora as informações disponíveis não permitam identificar a razão por esta tendência, uma vez que uma grande parte deste programa ser normalmente financiado pelos doadores, é possível que não tenham ainda sido efectuadas projecções de médio prazo relativas a estas fontes de financiamento. Outros programas com despesas associadas ao clima, incluindo o que visa o Desenvolvimento e Gestão das Pescas (+35 por cento) e Investigação e Desenvolvimento Agrícola (+17 por cento), deverão registar aumentos das dotações em 2020/21 e 2023/24.

No sector da Protecção do Ambiente, Água e Recursos Naturais, o programa Conservação e Gestão da Vida Selvagem, que prevê investimentos no domínio da protecção da biodiversidade, é o principal programa associado ao clima cujo financiamento deverá sofrer cortes; as projecções sugerem um corte de 17 por cento nos orçamentos de 2020/21 até 2023/24. Outros programas altamente relevantes e que deverão ser objecto de um reforço das dotações, são o programa Gestão e Protecção Ambiental, que abarca o trabalho do governo em torno do desenvolvimento de políticas relativas às alterações climáticas e do acesso ao financiamento climático. O financiamento deste programa deverá aumentar em 25 por cento entre 2020/21 e 2023/24. De igual modo, prevê-se que as despesas no domínio da conservação das florestas e dos recursos hídricos deverão aumentar em 34 por cento.

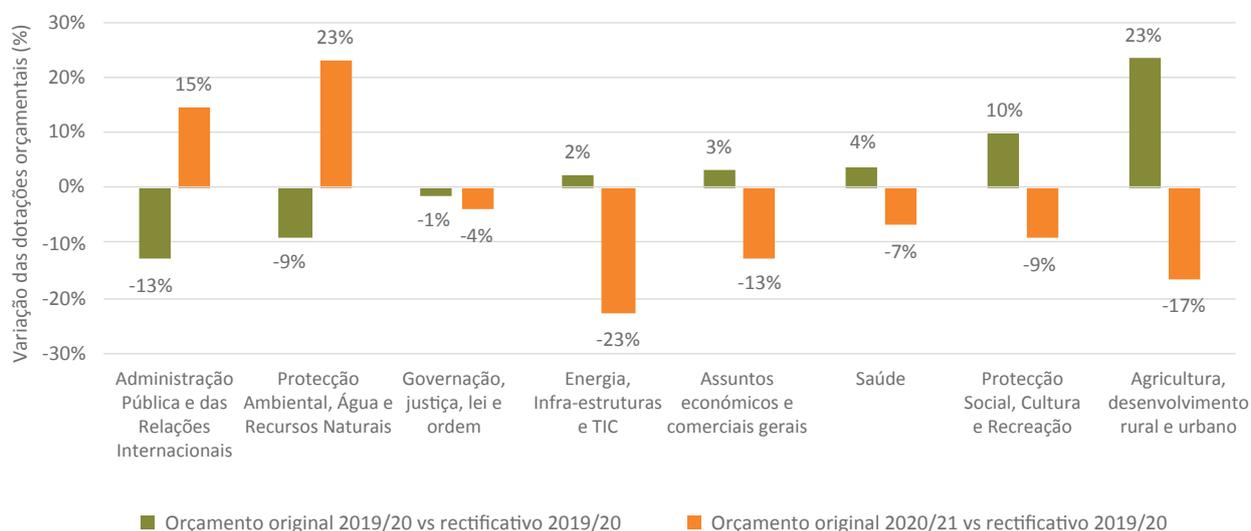
No sector da Energia, Infra-estruturas e TIC, os investimentos na energia renovável no âmbito do programa das Tecnologias de Energia Alternativa estão previstos para sofrer um corte de 60 por cento, enquanto o financiamento do programa

de Geração de Energia, com destaque para o carvão, está previsto para aumentar em 174 por cento no mesmo período, revelando uma tendência preocupante. Algumas tendências positivas neste sector consistem nos investimentos no desenvolvimento de infra-estruturas no litoral, a saber a defesa contra as cheias, cujas dotações estão previstas para duplicar. A par disto, regista-se um compromisso para com projectos de transportes resistentes às alterações climáticas no âmbito do programa de Serviços de Transporte Rodoviário.

Na generalidade, os planos de médio prazo sugerem que o governo do Quénia não pretende ajustar as quotas sectoriais de forma significativa, com a maioria dos sectores a suportar

o peso da consolidação orçamental; porém alguns programas relevantes para o clima sofrerão cortes orçamentais maiores do que outros. No entanto, tal como no caso de Cabo Verde, é provável que os orçamentos de médio prazo careçam de dados, e nem sempre são um bom reflexo dos padrões de despesa futuros (particularmente no Quénia). Este factor poderá explicar alguns dos cortes que identificámos nos dados, sobretudo a nível do programa Agricultura, Desenvolvimento Rural e Urbano. Tal como em Cabo Verde, em alguns programas-chave, o apoio financeiro dos doadores será determinante para a manutenção dos níveis de despesa em projectos relevantes para o clima.

Figura 17: Os ajustes nas dotações do orçamento de médio prazo do Quénia variam entre programas, com a Agricultura, Desenvolvimento Rural e Urbano a sofrer o maior corte



Fonte: Tesouro Nacional, 2020¹⁰⁶



Consequências para a agenda de combate às alterações climáticas e potenciais novos caminhos

4.1 Perspectivas a médio prazo

A pandemia obrigou os governos em todo o mundo a introduzir ajustamentos profundos aos seus orçamentos com o intuito de encontrar as verbas necessárias para as acções de resposta. Muitos países africanos, confrontados com duras restrições orçamentais já antes da pandemia e a necessidade de proteger as suas populações da crise sanitária e económica subsequente, desviaram as despesas de áreas não relacionadas com a pandemia, incluindo as despesas associadas ao clima, pelo menos para o exercício de 2020/21. Neste mesmo contexto, há que aguardar até passar a pandemia e que sejam publicadas informações detalhadas sobre as despesas para aferir a dimensão destes ajustamentos e as implicações a longo prazo; mas é evidente que, a médio prazo, e no âmbito de quaisquer pacotes de recuperação pós-pandemia que venham a ser concebidos, os governos continuarão a enfrentar decisões difíceis sobre a definição das prioridades, ao ponderar os efeitos da pandemia, nomeadamente nos níveis de pobreza e segurança alimentar face às necessidades de desenvolvimento a longo prazo, incluindo no domínio das alterações climáticas.

Enquanto os países se concentram no combate à pandemia, é difícil prever se os planos de recuperação de médio prazo incluirão políticas verdes. Embora a pandemia tenha demonstrado a capacidade das forças naturais de provocarem choques económicos profundos, comprovando a importância da agenda de combate às alterações climáticas, a situação financeira difícil da maioria dos países poderá resultar no afastamento dos pacotes verdes a favor de outras áreas políticas, sobretudo aquelas centradas na inversão a curto prazo da pobreza associada à pandemia.

Recentemente, os ministros africanos responsáveis pelo meio ambiente comprometeram-se a apoiar um plano verde de recuperação da Covid-19, mas existem dúvidas sobre a aplicação desse compromisso no continente.¹⁰⁷ A África do Sul e a Nigéria são exemplos de elaboração de pacotes de recuperação da Covid-19 com uma componente verde.

Na Nigéria, o pacote de recuperação prevê 619 milhões de dólares para fornecer acesso a redes solares e mini-redes a cinco milhões de famílias e 25 milhões de pessoas actualmente sem acesso a energia eléctrica. Inclui, igualmente, planos para um programa de expansão do gás, com o objectivo de promover o uso doméstico de combustíveis mais limpos. Aproveitou também os preços baixos do petróleo para eliminar os subsídios onerosos aos combustíveis fósseis em 2020.¹⁰⁸

O plano de recuperação pós-Covid-19 da África do Sul afirma que um “estímulo verde em grande escala apresenta o potencial de impulsionar o crescimento económico na sequência da pandemia da Covid-19, e proporciona uma oportunidade única para incentivar uma recuperação verde e justa”. No primeiro compromisso a este respeito, o plano identifica a escassez de energia na África do Sul como um obstáculo importante ao crescimento, e assinala a intenção de implementar os compromissos assumidos no Plano Integrado de Recursos de 2019 para aumentar a presença das energias renováveis na matriz energética até 2030. Também visa flexibilizar o ambiente regulador para estimular a auto-geração de energia, o que permitirá promover a incidência das energias renováveis na matriz energética. O plano dá ainda prioridade a projectos verdes para investimento no âmbito de um novo fundo de emprego social, e define um conjunto de iniciativas para estimular a economia verde, nomeadamente através da expansão do programa de reabilitação de edifícios públicos e privados e melhoria da eficiência energética e hídrica, e apoio a pequenos agricultores através de parcerias público-privadas na indústria da silvicultura (a saber em plantações estatais). Dá primazia igualmente ao investimento em infra-estruturas digitais, susceptíveis de reduzir as deslocações quotidianas por algumas classes de trabalhadores, assim cortando nas emissões¹⁰⁹. No entanto, o *Greenness of Stimulus Index*, desenvolvido pela *Vivid Economics* para avaliar a eficácia dos pacotes de estímulos contra a Covid-19 ao aplicar uma lente verde, constata que o pacote de estímulos da África do Sul regista um fraco desempenho. Relata que a África do

Sul reduziu o desenvolvimento das energias renováveis em resposta à queda na procura de energia, adiou o pagamento do imposto sobre o carbono e flexibilizou os regulamentos ambientais.¹¹⁰ O Ruanda, por sua vez, prevê garantir que o plano de recuperação económica seja verde e resistente às alterações climáticas.¹¹¹ No Quênia, a estratégia de recuperação económica pós-Covid-19 refere a uma recuperação verde e resiliente, mas os planos ainda não foram elaborados.¹¹²

Uma das limitações enfrentada pela maioria dos países do continente é a falta de financiamento, o que se registava já antes da pandemia. Contudo, perante a consolidação orçamental na maioria dos países nos anos vindouros na sequência do aumento da dívida pública para fazer face às pressões de despesa induzidas pela pandemia, é provável que os pacotes de recuperação sejam um tanto ou quanto reduzidos, a menos que os países possam aumentar o acesso a financiamento.

4.2 Vias para sair do aperto orçamental: financiamento do investimento público no combate às alterações climáticas

Conforme referido em todo este estudo, as perspectivas de médio prazo para o alargamento do espaço orçamental em toda a região não são animadoras. Neste contexto, os países terão dificuldade em mobilizar o financiamento público à escala necessária para financiar planos de médio prazo susceptíveis de impulsionar os países para reduzir as emissões a zero e acelerar a resiliência climática. Esta secção debruça-se sobre a viabilidade de algumas das potenciais fontes de financiamento ao sairmos da pandemia da Covid-19 (pelo menos da primeira vaga).

4.2.1 Receitas interna

Em consonância com as tendências anteriores¹¹³, as receitas internas continuarão provavelmente a ser a principal fonte de financiamento para o investimento na adaptação e mitigação das alterações climáticas na maioria dos países do continente. Embora a Covid-19 continue a afectar significativamente a arrecadação de receitas,¹¹⁴ é possível que esta situação impulse uma reforma em matéria fiscal. No entanto, este impulso terá de ser cuidadosamente gerido para evitar uma ênfase nas políticas fiscais “fáceis de gerar receitas”, mas frequentemente regressivas por natureza. Entre estas encontram-se as políticas susceptíveis de colocar uma maior peso sobre a população mais afectada pela pandemia, em particular as mulheres. Como tem acontecido na Nigéria, e na sequência da queda da procura decorrente dos confinamentos globais, os preços mais baixos dos combustíveis criaram espaço para os governos explorarem as oportunidades de

reforma que passa por um imposto ecológico, como, por exemplo através de reformas dos subsídios aos combustíveis fósseis e/ou introdução de impostos ambientais, como a tributação das emissões de carbono.

Os impostos sobre as emissões de carbono reduzem os incentivos para o consumo e a produção de carbono, ao atribuir-lhe um preço. Dependendo de como são elaborados, esses impostos podem gerar receitas estimadas em entre 1 e 2 por cento do PIB nos principais países em desenvolvimento, o que pode ser fundamental para preencher a lacuna de financiamento do clima.¹¹⁵ Além da tributação das emissões de carbono, a remoção/reforma dos subsídios aos combustíveis fósseis para eliminar as ineficiências no consumo de combustível fóssil (ou seja, aqueles que reduzem o preço da energia para os consumidores) e a produção de combustível fóssil (ou seja, reduzir directa ou indirectamente o custo de produção) também pode contribuir para gerar mais receitas. Esses subsídios frequentemente assumem a modalidade de isenções fiscais (ineficientes) ou taxas reduzidas de impostos sobre os preços ao consumidor. A reforma dessas políticas pode ajudar os governos a prevenir a perda de receitas ao reduzir os incentivos para o consumo ou produção de combustíveis fósseis.

Não obstante as vantagens, a introdução de impostos sobre o carbono ou outros impostos inovadores, e/ou a reforma dos subsídios aos combustíveis fósseis exigirão, em muitos casos, a melhoria da capacidade de mobilização das receitas internas, além da vontade política. A par disso, pelo menos a curto prazo, poderão exigir mecanismos de compensação associados (por exemplo, transferências directas de dinheiro) para proteger as famílias mais pobres e as mulheres, para as quais os subsídios energéticos podem representar uma parte mais elevada do rendimento total. Em tempos de reduzida capacidade devido ao desvio de recursos e ao espaço orçamental e político apertado, políticas como estas podem ser menos atractivas, e os países podem optar por enveredar pelas reformas “fáceis de gerar receitas”, tais como o aumento do imposto especial de consumo ou do IVA.

4.2.2 Ajuda pública ao desenvolvimento

A ajuda pública ao desenvolvimento (APD) representa uma fonte importante de financiamento para o investimento no domínio na adaptação e mitigação das alterações climáticas em África. Num contexto de pressões orçamentais extremamente desafiadoras, é provável que muitos países procurem obter mais ajuda para financiar as suas prioridades. Contudo, não se sabe como a pandemia irá afectar o envelope de APD disponível. Por um lado, muitos países manifestaram o compromisso político em apoio a uma recuperação globalmente sustentável, tendo a pandemia revelando a interdependência dos países em todo o mundo. Nas fases iniciais da pandemia, os membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) expressaram o desejo de proteger

os orçamentos da APD.¹¹⁶ Maiores níveis de solidariedade poderão resultar no aumento geral da APD no futuro. Por outro lado, os países doadores também se confrontam com orçamentos extremamente condicionados, tendo também enveredado por reafecções orçamentais em grande escala ao procurar medidas de financiamento adicional para financiar as suas acções de resposta. As economias avançadas arriscam mergulhar numa recessão e conseqüente queda do produto nacional bruto (PNB) no curto e médio prazos. Nos países onde os compromissos de ajuda são calculados em função do PNB, as reduções estão implícitas. A OCDE estimou que, se os membros do CAD mantivessem os rácios de APD face ao PNB aplicados em 2019, o total de APD poderia diminuir em 11–14 mil milhões de dólares em 2020. Outros países estão a seguir o exemplo do Reino Unido, que reduziu seu compromisso em matéria de APD (de 0,7 por cento do PNB para 0,5 por cento do PNB), o que gera alguma preocupação em relação aos fluxos no futuro.¹¹⁷

Independentemente do desfecho relativamente ao valor global da APD a médio prazo, existem alguns indícios de que a ajuda às acções de luta contra as alterações climáticas irá aumentar. Antes da pandemia, registava-se um aumento do volume total de financiamento climático. No período de 2016-2018, o financiamento climático cresceu 35 por cento (de 58,6 mil milhões de dólares para 78,9 mil milhões de dólares).¹¹⁸ Não obstante os efeitos negativos da Covid-19 sobre as finanças públicas em todo o mundo desde então, alguns países como o Reino Unido reiteraram recentemente o seu compromisso de duplicar a sua contribuição para o financiamento internacional do clima entre 2021 e 2025.¹¹⁹ A mudança da administração nos EUA irá provavelmente resultar em que o maior contribuidor de APD se junte novamente ao Acordo de Paris, no âmbito do qual os países desenvolvidos se comprometem a apoiar a luta contra as alterações climáticas nos países em desenvolvimento. Como tal, espera-se que este percurso venha a aumentar a contribuição da APD dos EUA com um foco climático. Actualmente, apenas 3% da carteira total de ajuda dos EUA tem um foco climático, tornando os EUA o quarto menor doador do CAD para a acção climática como parte da sua carteira de APD.¹²⁰

O financiamento climático internacional, em particular, oferece o potencial para alargar o espaço orçamental nos países em desenvolvimento, sobretudo num mundo pós-Covid. Os 78,9 mil milhões de dólares de ajuda climática aos países em desenvolvimento acima referidos foram registados em 2018,¹²¹ e foi acompanhada pelo compromisso no âmbito do Acordo de Paris de aumentar este valor para 100 mil milhões de dólares por ano. Todavia, convém aplicar alguma prudência à perspectiva de que o financiamento climático internacional venha a suprimir de forma considerável as lacunas orçamentais. Primeiro, apenas 25 por cento a APD foi dirigida a África em 2018. A par disto, a grande maioria do financiamento destina-se à mitigação (70 por cento dos fluxos em 2018), enquanto a maioria das necessidades de investimento de África residem na adaptação. Ademais, uma maior proporção da APD para a luta contra as alterações

climáticas assume a modalidade de empréstimos, um factor de preocupação para o crescente número de países africanos que enfrentam desafios em matéria da sustentabilidade da dívida (ver a Secção 2.2, acima).

Têm vindo a ser criados vários fundos internacionais para o clima destinados a agilizar o fluxo do financiamento climático para onde seja mais necessário; estes incluem o Fundo Verde para o Clima (GCF), o Fundo de Adaptação e o Fundo dos Países Menos Desenvolvidos. Mas alguns destes têm enfrentando desafios de atrasos nos desembolsos devido à lentidão da acreditação das agências de implementação (com muitos governos de países em desenvolvimento incapazes de satisfazer as condições de acesso directo) e os critérios restritivos para a elegibilidade dos projectos. Por exemplo, uma proposta da Etiópia foi rejeitada pelo GCF por os investimentos serem demasiado orientados para o desenvolvimento e não suficientemente focados no clima.¹²² São poucos os casos de apoio ao orçamento geral relacionado com o clima (actualmente, Moçambique e Etiópia são os únicos países no continente que o recebem). Sem uma mudança significativa na forma como a comunidade internacional fornece financiamento climático, em que modalidade e para que finalidade, é improvável que contribua de forma efectiva para a resolução dos desafios orçamentais de África, num mundo pós-Covid e num momento em que dele mais necessitará.

4.2.3 Obrigações verdes e azuis

As obrigações verdes (ou ecológicas) consistem em instrumentos de dívida consagrados especificamente ao financiamento de projectos climáticos e ambientais. As obrigações azuis destinam-se a mobilizar capitais para financiar projectos do mar e dos oceanos susceptíveis de produzir benefícios de ordem ambiental, económica e climática.¹²³ A emissão de obrigações verdes e azuis poderá representar um mecanismo financeiro importante em prol da recuperação económica ecológica a médio prazo. Embora o acesso a este tipo de financiamento exija infra-estruturas e capacidades associadas, existem opções para os países do continente que já emitem obrigações verdes e azuis, como a África do Sul, a Nigéria e as Seicheles. No rescaldo dos choques provocados pela Covid-19, o governo das Maurícias optou por incluir quadros de promoção de obrigações verdes e azuis nos orçamentos de 2020/21.¹²⁴

4.2.4 Swaps de dívida

Tradicionalmente, os swaps de dívida representam uma conversão do contrato de dívida existente num novo, onde o contrato anterior é normalmente “amortizado” ou descontado. A aplicação deste conceito ao clima exige que o credor aceite reduzir a dívida — quer pela conversão em moeda local, quer pela aplicação de uma taxa de juro menor ou alguma forma de amortização da dívida — e o valor poupado é utilizado para investir em programas de adaptação e mitigação das alterações climáticas.¹²⁵ Estes instrumentos foram aplicados em pequena escala nas Seicheles em 2018. O governo colaborou com a entidade de conservação nacional,

o Fundo Mundial para o Meio Ambiente e o PNUD na conversão de 27 milhões de dólares de dívida pública em prol do clima (*debt-for-climate swaps*), para criar vastas áreas de parques marinhos protegidos para a resiliência climática, gestão das pescarias, conservação da biodiversidade e ecoturismo.¹²⁶

Num contexto do aumento da dívida, com os custos de recuperação económica pós-Covid-19 a ameaçar esgotar os recursos financeiros necessários para combater a crise climática e a degradação ambiental, a conversão da dívida a favor da protecção da natureza e/ou do clima oferece uma solução para lidar com ambos os desafios em simultâneo. É evidente que, para criar o espaço orçamental necessário, os objectivos de pagamento devem ser menores do que os pagamentos do serviço da dívida original e os *swaps* deverão ser direccionados a programas inteiros, em vez de a projectos de menor escala, para alcançar a massa crítica. A concretização de *swaps* em grande escala exige uma coordenação internacional complexa, visto que a dívida é normalmente detida por vários actores.¹²⁷ Todavia, a ISSD demonstrou que a coordenação é possível, sobretudo se for vinculada a acções de recuperação da pandemia de

Covid-19. Num discurso recente, o Presidente da Namíbia manifestou interesse em explorar medidas de financiamento que atendam aos objectivos do clima e do desenvolvimento sustentável, destacando a conversão da dívida em prol do clima, e as obrigações verdes e azuis.¹²⁸

4.3 Perspectivas de médio prazo

A opção por parte dos países no sentido de dar primazia a uma recuperação verde depende de uma multiplicidade de factores, mas é provável que o acesso ao financiamento para a adaptação e mitigação das alterações climáticas desempenhe um papel importante. No continente, nem todos os países irão atrair as mesmas oportunidades de financiamento, nem sempre correlacionadas com a necessidade ou vulnerabilidade aos impactos das alterações climáticas. Algumas alternativas exigirão uma apropriação política substancial, bem como uma melhor capacidade de implementação (como impostos sobre o carbono ou obrigações verdes); outras exigirão uma cooperação internacional complexa (por exemplo, *swaps* de dívida).

“ Para alguns programas-chave, o apoio financeiro dos doadores será determinante para a manutenção dos níveis de despesa em projectos relevantes para o clima

”



Conclusão

Confrontados com uma crise climática, a pandemia de Covid-19 demonstrou que os governos estão à altura de agir a uma escala e a um ritmo extraordinários para intervir em crises depois de a escala da mesma ser conhecida. Grandes valores de financiamento foram rapidamente mobilizados para combater a pandemia e salvar vidas, fazendo mergulhar o mundo em níveis record de dívida. A capacidade das forças naturais de levar as economias ao colapso, revela a importância das acções climáticas e da necessidade da devida preparação, mitigação e adaptação.

No entanto, muitos países não resistiram à crise e não dispõem os meios para financiar a sua recuperação, muito menos realizar os investimentos tão necessários no domínio da adaptação e mitigação do clima com o intuito de evitar uma crise climática. Irá demorar até se conhecer com precisão as implicações da Covid-19 para a despesa associada ao clima, visto os governos estarem concentrados nas acções de resposta e nos preparativos para a segunda e terceira vagas da pandemia. O mais certo é que muitos países terão dificuldades em corrigir a sua situação financeira e que a pandemia de Covid-19 terá efeitos duradouros tanto no que toca à dimensão quanto à composição dos orçamentos. Pelo menos a curto prazo, o potencial para dar mais prioridade à acção climática pode ser limitado, com a adaptação e mitigação das alterações climáticas a competir com outras prioridades sectoriais e intersectoriais, nomeadamente salvaguardar os sistemas sanitários e manobrar as tendências da pobreza para o rumo certo na sequência dos

efeitos devastadores da pandemia, particularmente para as mulheres e os grupos vulneráveis. As implicações disto a longo prazo ainda estão por esclarecer. A futura trajectória do crescimento e a disponibilidade do financiamento são factores importantes, a par da exposição dos países a choques climáticos. Conforme acima referido, mesmo durante a pandemia, países como Cabo Verde e Quénia continuaram a dar primazia a alguns projectos importantes de ordem climática (seca em Cabo Verde, e inundações e pragas de gafanhotos no Quénia) devido aos potenciais efeitos nefastos de descuar estas áreas. A maior exposição destes países às mudanças climáticas fornece alguma garantia de que esse financiamento continuará a ser priorizado, independentemente dos condicionalismos que caracterizam o espaço orçamental. Ademais, as prioridades dos doadores também parecem desempenhar um papel fundamental na manutenção de projectos relevantes para o clima, enquanto os governos se concentram temporariamente noutras áreas.

Embora seja impossível confirmar se os países pretendem avançar com compromissos - e encontrar o espaço orçamental - para enveredar por caminhos mais verdes, as primeiras análises dão a entender que os pacotes de estímulos verdes, particularmente os que incluem despesas de apoio ao desenvolvimento rural, podem oferecer retornos fortes sobre o investimento do governo, e são susceptíveis de serem mais inclusivos.¹²⁹ Mas é provável que a disponibilidade de financiamento adicional contribuirá para persuadir os governos africanos nesse sentido.

Notas de fim

- 1 National Geographic Resource Library | Encyclopedic entry, *Climate Change*, link.
- 2 Alagidede P., G. Adu, and P. B. Frimpong, 2014. *The Effect of Climate Change on Economic Growth: Evidence from Sub-Saharan Africa*, WIDER Working Paper 2014/017, link. IMF, 2019. *World Economic Outlook October 2019*, link.
- 3 IMF, 2019. *World Economic Outlook October 2019*, link.
- 4 IMF, 2019. *World Economic Outlook October 2019*, link. IMF, 2020. *World Economic Outlook October 2020*, link.
- 5 IMF, 2020. *World Economic Outlook October 2020*, link.
- 6 World Bank, 2020. *Poverty and Shared Prosperity 2020*, link. World Bank, 2020. *Macro Poverty Outlook 2020*, link.
- 7 See, for example: OCHA, 2020. *Possible Actions – Women’s Rights and COVID-19*, link. Burki. T., 2020. *The indirect impact of COVID-19 on women*, link. UN Women, 2020. *The Private Sector’s Role in Mitigating the Impact of COVID-19 on Vulnerable Women and Girls in Nigeria*, link. World Bank, 2020. *COVID-19 Pandemic Through a Gender Lens*, link.
- 8 IMF, 2020. *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*, link.
- 9 IMF, 2020. *World Economic Outlook October 2020*, link.
- 10 John Hopkins University, 2020. *COVID-19 Dashboard*, link. [Accessed 10/01/2021]
- 11 IMF, 2019. *World Economic Outlook October 2019*, link. IMF, 2020. *World Economic Outlook October 2020*, link.
- 12 UN Women, 2020. *The Impact of COVID-19 on Women*, link.
- 13 UN Climate Change, 2020. *Climate change is an increasing threat to Africa*, link.
- 14 IMF, 2020. *World Economic Outlook October 2020*, link. IMF, 2020. *Regional Economic Outlook Sub-Saharan Africa – A Difficult Road to Recovery*, link.
- 15 IMF, 2019. *World Economic Outlook October 2019*, link.
- 16 IMF, 2020. *World Economic Outlook October 2020*, link.
- 17 IMF, 2020. *Regional Economic Outlook Sub-Saharan Africa – A Difficult Road to Recovery*, link.
- 18 World Economic Forum, 2020. *The Sub-Saharan Africa Risks Landscape*, link.
- 19 UNEP, 2010. *ADAPT Cost Project: Analysis of the Economic Costs of Climate Change Adaptation in Africa*, link.
- 20 UNEP, 2010. *ADAPT Cost Project: Analysis of the Economic Costs of Climate Change Adaptation in Africa*, link.
- 21 Gentilini, U., M. Almenfi, and P. Dale, 2020. *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*, link.
- 22 IMF, 2020. *World Economic Outlook October 2020*, link.
- 23 IMF, 2020. *Regional Economic Outlook Sub-Saharan Africa – A Difficult Road to Recovery*, link.
- 24 World Bank, 2020. *Latest Publicly Available Debt Sustainability Analyses Under the Joint Bank-Fund Debt Sustainability Framework for Low Income Countries (LIC-DSF)*, link.
- 25 Republic of Congo, Mozambique, South Sudan, São Tomé and Príncipe, Zimbabwe
- 26 Cabo Verde, Cameroon, Central African Republic, Chad, Ethiopia, The Gambia, Ghana, Kenya, Liberia, Malawi, Sierra Leone, Togo, Zambia
- 27 IMF, 2020. *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*, link.
- 28 IMF, 2020. *World Economic Outlook October 2020*, link. IMF, 2019. *World Economic Outlook October 2019*, link.
- 29 IMF, 2020. *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*, link.
- 30 IMF, 2020. *World Economic Outlook October 2020*, link. IMF, 2019. *World Economic Outlook October 2019*, link.
- 31 IMF, 2020. *Regional Economic Outlook Sub-Saharan Africa – A Difficult Road to Recovery*, link.
- 32 IMF, 2020. *Regional Economic Outlook Sub-Saharan Africa – A Difficult Road to Recovery*, link.
- 33 IMF, 2020. *Regional Economic Outlook Sub-Saharan Africa – A Difficult Road to Recovery*, link.
- 34 IMF, 2020. *Review of Enhanced Access Limits Under the Rapid Credit Facility and Rapid Financing Instrument*, link.
- 35 Eurodad, 2020. *The G20 Debt Service Suspension Initiative: Draining Out the Titanic With a Bucket?* Link.
- 36 IMF, 2020. *Regional Economic Outlook Sub-Saharan Africa – A Difficult Road to Recovery*, link.
- 37 OECD, 2020. *The impact of the coronavirus (COVID-19) crisis on development finance*, link.
- 38 World Bank, 2020. *Poverty and Shared Prosperity 2020*, link.
- 39 De entre 42 países em ASS, as estimativas da pobreza não estão disponíveis para a Guiné Equatorial, a Eritreia e o Uganda.
- 40 World Bank, 2020. *Macro Poverty Outlook 2020*, link. Covid-19 implications are not isolated.
- 41 Consumer Price Index, annual average.
- 42 IMF, 2020. *World Economic Outlook October 2020*, link.
- 43 World Bank, 2020. *COVID-19 High-Frequency Monitoring Dashboard*, link.
- 44 World Bank, 2020. *Poverty and Shared Prosperity 2020*, link.
- 45 UN Women, 2015. *Progress of the World’s Women 2015-2016*, link.
- 46 OCHA, 2020. *Possible Actions – Women’s rights and COVID-19*, link.
- 47 UN Women, 2020. *The Private Sector’s Role in Mitigating the Impact of COVID-19 on Vulnerable Women and Girls in Nigeria*, link.
- 48 UN Women, 2020. *The Private Sector’s Role in Mitigating the Impact of COVID-19 on Vulnerable Women and Girls in Nigeria*, link.
- 49 World Bank, 2020. *COVID-19 Pandemic Through a Gender Lens*, link.
- 50 Population Council, 2020. *Kenya: COVID-19 Perceptions, Prevention Practices, and Impact—Responses from Third Round of Data Collection in Five Nairobi Informal Settlements (Kibera, Huruma, Kariobangi, Dandora, and Mathare)*, link.

- 51 IMF, 2020. *World Economic Outlook October 2020*, link. World Bank, 2020. *Poverty and Shared Prosperity 2020*, link.
- 52 Embora as evidências não sejam conclusivas a respeito da relação entre as alterações climáticas e as pragas de gafanhotos, os estudos revelaram uma associação entre o clima mais quente a pragas mais perniciosas de gafanhotos, a par do tempo húmido, que favorece a multiplicação dos gafanhotos.
- 53 Action Aid, 2020. *Food Crisis in East Africa 2017–2020*, link.
- 54 FAO, 2020. *Sudan: 2020 Flood Response Overview*. Geneva: Food and Agricultural Organization of the United Nations, link.
- 55 Walton, D. and M. van Aalst, 2020. *Climate-Related Extreme Weather Events and Covid-19: A First Look at the Number of People Affected by Intersecting Disasters*, link.
- 56 Comparado com o mesmo período em 2019. Nature, 2020. *Near-real-time monitoring of global CO2 emissions reveals the effects of the COVID-19 pandemic*, link.
- 57 UNEP, 2010. *ADAPTCost Project: Analysis of the Economic Costs of Climate Change Adaptation in Africa*, link.
- 58 Climate Scrutiny and Mokoro, 2017. *Africa's Public Expenditure on Adaptation*.
- 59 UNEP, 2010. *ADAPTCost Project: Analysis of the Economic Costs of Climate Change Adaptation in Africa*, link.
- 60 Em 2016, as previsões dos rácios das receitas em relação ao PIB em África subsariana para o ano 2021 eram 3,3 pontos percentuais superiores acima do que agora está previsto. A par disto, os níveis de dívida dispararam; as previsões de 2016 colocavam a dívida bruta de África subsariana em 2021 em 42,5 por cento do PIB, comparado com a dívida real de quase 58 por cento do PIB em 2021. IMF, 2020. *World Economic Outlook Database: October 2020*, link. IMF, 2016. *World Economic Outlook Database: October 2016*, link.
- 61 É evidente que o aumento da despesa não implica uma maior eficácia. Contudo, face aos dados limitados, concentramo-nos aqui somente nos valores monetários.
- 62 World Bank, 2020. *Macro Poverty Outlook: South Africa*, link.
- 63 World Bank, 2020. *Macro Poverty Outlook: South Africa*, link. World Bank, 2020. *Global Economic Prospects: Slow Growth, Policy Challenges (January 2020)*, link. IMF, 2020. *World Economic Outlook October 2020*, link. AfDB, 2020. *African Economic Outlook 2020 – Supplement*, link.
- 64 Jain, R., J. Budlender, R. Zizzamia and R. Bassier, 2020. *The Labour Market and Poverty Impacts of Covid-19 In South Africa*, Link
- 65 National Treasury, 2013 and 2020. *Budget Review*, link.
- 66 IMF, 2020. *Regional Economic Outlook Sub-Saharan Africa – A Difficult Road to Recovery*, link.
- 67 World Bank, 2020. *Macro Poverty Outlook: South Africa*, link.
- 68 *ibid*
- 69 National Treasury, 2020, *Supplementary Budget Review*, link.
- 70 World Bank, 2020. *Macro Poverty Outlook: South Africa*, link. World Bank, 2020. *Global Economic Prospects: Slow Growth, Policy Challenges (January 2020)*, link. IMF, 2020. *World Economic Outlook October 2020*, link. AfDB, 2020. *African Economic Outlook 2020 – Supplement*, link.
- 71 IMF, 2021. *Policy Tracker: Policy Responses to Covid-19*, link.
- 72 O orçamento nacional, contudo, demonstra apenas parcialmente a despesa pública em acções de mitigação e adaptação ao clima na África do Sul, uma vez que uma parte significativa da despesa recai sobre os orçamentos dos governos provinciais e locais, e os orçamentos das entidades públicas (como as entidades responsáveis pela rede rodoviária e o abastecimento de água) e das empresas públicas (como a Eskom, que mantém uma posição de monopólio na distribuição de energia eléctrica na África do Sul).
- 73 National Treasury Supplementary Budget Review, June 2020. O orçamento refere-se às dotações às direcções nacionais, incluindo subvenções adicionais para os governos subnacionais, e a repartição equitativa para as províncias e administrações locais.
- 74 Isto tornar-se-á claro na proposta de orçamento relativo ao exercício 2021/22-2023/24
- 75 World Bank, 2019. *Cabo Verde Disaster Risk Management Development Policy Financing with Cat DDO (P160628)*, link.
- 76 World Bank, 2020. *Country Overview: Cabo Verde*, link.
- 77 AfDB, 2020. *African Economic Outlook 2020 – Supplement*, link.
- 78 World Bank, 2020. *Macro Poverty Outlook: Cabo Verde*, link.
- 79 *Ibid.*
- 80 IMF, 2020. *IMF Country Report No. 20/297. Second Review Under the Policy Co-ordination Instrument and Request for Modification of Target*, link.
- 81 Embora algumas medidas foram aplicadas retrospectivamente a partir de Abril.
- 82 World Bank, 2020. *Macro Poverty Outlook: Cabo Verde*, link. World Bank, 2020. *Global Economic Prospects: Slow Growth, Policy Challenges (January 2020)*, link. IMF, 2020. *World Economic Outlook October 2020*, link. AfDB, 2020. *African Economic Outlook 2020 – Supplement*, link.
- 83 Ministério das Finanças, 2020. *2020 Proposta Orçamento Retificativo*, link.
- 84 Ministério das Finanças, 2020. *2021 Proposta do Orçamento do Estado*, link.
- 85 Ministério das Finanças, 2020. *2021 Proposta do Orçamento do Estado*, link.
- 86 Ministério das Finanças, 2020. Dados solicitados do Ministério das Finanças (10/01/2021)
- 87 Governo de Cabo Verde, 2018. *Sector da Energia*, link.
- 88 Ministério das Finanças, 2020. *2020 Proposta de Orçamento Retificativo*, link. Ministério das Finanças, 2020. Dados solicitados do Ministério das Finanças (10/01/2021)
- 89 World Bank, 2020. *Macro Poverty Outlook: Cabo Verde*, link.
- 90 Ministério das Finanças, contas de 2018, 2019 e 2020.

- 91 IMF, 2020. *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*, link.
- 92 As previsões constituem valores médios calculados a partir de dados obtidos do FMI, Banco Mundial e Banco Africano de Desenvolvimento. Ver a referência no gráfico.
- 93 World Bank, 2020. *Kenya Economic Update: Navigating the pandemic*, link.
- 94 World Bank, 2020. *Macro Poverty Outlook: Kenya*, link.
- 95 World Bank, 2020. *Kenya Public Expenditure Review – Options for Fiscal Consolidation after the COVID-19 Crisis* – link.
- 96 IMF, 2020. *Staff Report Following the Request for Rapid Credit*, link.
- 97 World Bank, 2020. *Macro Poverty Outlook: Kenya*, link. World Bank, 2020. *Global Economic Prospects: Slow Growth, Policy Challenges (January 2020)*, link. IMF, 2020. *World Economic Outlook October 2020*, link. AfDB, 2020. *African Economic Outlook 2020 – Supplement*, link.
- 98 A despesa e os orçamentos dos países não foram incluídos.
- 99 Parliamentary Budget Office, 2020. *Unpacking the Estimates of Revenue and Expenditure for 2020/2021 and the Medium Term*, link.
- 100 National Treasury, 2020. *2019/20 Supplementary Estimates II Programmed Based Budget*, link. National Treasury, 2020. *2019/20 Supplementary Estimates III Programmed Based Budget*, link.
- 101 National Treasury, 2020. *2019/20 Supplementary Estimates II Programmed Based Budget*, link. National Treasury, 2020. *2019/20 Supplementary Estimates III Programmed Based Budget*, link. National Treasury, 2020. *2020/21 Programme Based Budget*, link.
- 102 Existem outros programas que possam ter sofrido alterações, pelo que esta estimativa é apenas uma aproximação
- 103 National Treasury, 2020. *2019/20 Supplementary Estimates II Programmed Based Budget*, link. National Treasury, 2020. *2019/20 Supplementary Estimates III Programmed Based Budget*, link. National Treasury, 2020. *2020/21 Programme Based Budget*, link.
- 104 Ibid.
- 105 World Bank, 2020. *Macro Poverty Outlook: Kenya*, link.
- 106 National Treasury, 2020. Sector MTEFs 2021/22. link
- 107 UN Environment, 2020. African Ministers of the Environment commit to support a green COVID-19 recovery plan, link.
- 108 Carbon brief, 2020. *Coronavirus: Tracking how the world's 'green recovery' plans aim to cut emissions*, link. Nigeria Investment Promotion Commission, 2020. *Bouncing Back: Nigeria Economic Sustainability Plan*, link.
- 109 GoSA, 2020. *Building a New Economy: Highlights of South Africa's Reconstruction and Recovery Plan*, link.
- 110 Vivid Economics, 2020. *Greenness of Stimulus Index: An Assessment of COVID-19 Stimulus by G20 Countries and Other Major Economies in Relation to Climate Action and Biodiversity Goals*, link.
- 111 FONERWA, 2020. *Rwanda commits to a green recovery on World Environment Day*, link.
- 112 National Treasury, 2020. *Presentation on Post-Covid-19 Economic Recovery Strategy*, link.
- 113 S. Allan, A. V. Bahadur, S. Venkatramani, and V. Soundarajan 2019. *The Role of Domestic Budgets in Financing Climate Change Adaptation*, link.
- 114 IMF, 2020. *Regional Economic Outlook Sub-Saharan Africa – A Difficult Road to Recovery*, link.
- 115 IMF, 2019. *The Economics of Climate: Finance and Development*, link.
- 116 OECD, 2020. *COVID-19 GLOBAL PANDEMIC: Joint Statement by the OECD Development Assistance Committee on the Covid-19 crisis*, link.
- 117 OECD, 2020. *The impact of the coronavirus (COVID-19) crisis on development finance*, link.
- 118 OECD, 2020. *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries Since 2013–18*, link.
- 119 COP26 Presidency, 2021. *Priorities for Public Climate Finance in the Year Ahead*, link.
- 120 Donor Tracker, 2020. *Financing for the Future: Climate Finance and the Role of ODA*, link.
- 121 OECD, 2020. *Climate finance for developing countries rose to USD 78.9 billion in 2018*, link.
- 122 Climate Home News, 2019. *Rich countries oppose bid to drought-proof Ethiopian communities*, link.
- 123 World Bank, 2018. *Sovereign Blue Bond Issuance: Frequently Asked Questions*, link.
- 124 Government of Mauritius, 2020. *Budget Speech 2020/21: Our New Normal, the Economy of Life*, link.
- 125 IISD, 2020. *Using debt swaps to tackle debt climate and nature loss*, link.
- 126 World Economic Forum, 2020. *How debt for climate swaps could spur a green recovery*, link.
- 127 Steele, P. and S. Patel., 2020. *Tackling the triple crisis: Using debt swaps to address debt, climate and nature loss post-COVID-19*: IIED, link.
- 128 President Hage G. Geingob's *Statement at the high-Level event on financing for development in the era of Covid-19 and beyond*, 29 September 2020, link.
- 129 Hepburn, C., B. O'Callaghan, N., Stern, J., Stiglitz, and D. Zenghelis, 2020. *Will COVID-19 Fiscal Recovery Packages Accelerate or Retard Progress on Climate Change?*, link.

