

Financiamento da ação climática na América Latina e nas Caraíbas

De que forma estão os bancos públicos de desenvolvimento a apoiar a transição climática?



Banco Europeu
de Investimento | Global

Financiamento da ação climática na América Latina e nas Caraíbas

De que forma estão os bancos públicos de desenvolvimento a apoiar a transição climática?

Financiamento da ação climática na América Latina e nas Caraíbas:

De que forma estão os bancos públicos de desenvolvimento a apoiar a transição climática?

© Banco Europeu de Investimento, 2024.

Reservados todos os direitos.

Todas as questões relacionadas com direitos e licenças devem ser dirigidas a publications@eib.org.

Banco Europeu de Investimento
98-100, boulevard Konrad Adenauer
L-2950 Luxemburgo

Sobre o Departamento de Assuntos Económicos do BEI

A missão do Departamento de Assuntos Económicos do BEI consiste em fornecer análises e estudos económicos para apoiar o Banco nas suas operações e na definição do seu posicionamento, da sua estratégia e da sua política. O departamento e a sua equipa de economistas são chefiados por Debora Revoltella, diretora de Assuntos Económicos.

Principais colaboradores

Joana Conde, Ricardo Santos, Barbara Marchitto, Emmanouil Davradakis, Enrique Galán e Lara Wiedmann (Banco Europeu de Investimento).

Romy Calderón Alcas, Jesus Gutierrez e Kevin Fiestas Garcia (ALIDE).

Declaração de exoneração de responsabilidade

As opiniões expressas na presente publicação são da responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Europeu de Investimento.

Publicado pelo Banco Europeu de Investimento.

Impresso em papel FSC®.

Índice

Resumo	1
Riscos climáticos	2
Necessidades de investimento climático e fontes de financiamento	6
Papel dos bancos públicos de desenvolvimento	11
Resultados do inquérito do BEI e da ALIDE sobre os bancos públicos de desenvolvimento	14
Exposição dos bancos públicos de desenvolvimento aos riscos climáticos	15
Estratégia climática e concessão de empréstimos verdes pelos bancos públicos de desenvolvimento	16
Riscos climáticos e instrumentos de análise	18
Obstáculos à concessão de empréstimos verdes	19
Conclusões e recomendações	22
Bibliografia	23
Anexos	
Instrumentos de dívida sustentável – Tipos e definições	24

Resumo

Os países da América Latina e das Caraíbas estão a pagar um preço desproporcionado pela transição climática, tendo em conta a sua reduzida contribuição para as emissões globais de CO₂. Vários países da região, sobretudo nas Caraíbas, têm algumas das maiores exposições a riscos físicos, apesar de contribuírem relativamente pouco para as emissões globais. Estes riscos têm sido particularmente evidentes nos últimos anos, com vários exemplos de graves danos económicos e humanos associados a fenómenos climáticos em toda a região, desde incêndios florestais a inundações, secas e ciclones. Os países da América Latina e das Caraíbas também enfrentam riscos de transição significativos relacionados com uma elevada contribuição do setor agrícola para essas emissões, em especial na América Central e na América do Sul. No entanto, estão relativamente menos expostos do que países de outras regiões do mundo.

As necessidades de financiamento da região relacionadas com o clima são consideráveis, representando entre 1,9 % e 4,9 % do seu produto interno bruto (PIB) por ano (entre 110 mil milhões e 290 mil milhões de USD), de acordo com as estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Comissão Económica para a América Latina e as Caraíbas (CEPAL), respetivamente. Mais de 60 % destas necessidades dizem respeito à atenuação dos riscos físicos, mas as necessidades de investimento para a adaptação às alterações climáticas são igualmente significativas.

Esta necessidade de financiamento da ação climática insere-se num contexto macroeconómico e orçamental difícil. Atualmente, os países da América Latina e das Caraíbas enfrentam um baixo crescimento económico associado a uma capacidade orçamental limitada. A região tem um dos níveis de investimento mais baixos do mundo, atingindo apenas 20 % do PIB, e uma margem de manobra orçamental limitada devido ao aumento da dívida pública na sequência da pandemia de COVID-19 e a condições de financiamento mais restritivas a nível mundial.

A região da América Latina e das Caraíbas registou um aumento da sua quota de emissões de dívida sustentável a nível mundial, mas o atual financiamento da ação climática ainda não responde às necessidades crescentes. O financiamento sustentável tem crescido rapidamente, em especial desde 2020, impulsionado pelo setor oficial (administração pública e empresas públicas), mas a emissão total anual de obrigações relacionadas com o clima é ainda inferior a metade da emissão anual de financiamento sustentável e inferior a 10 % das necessidades de financiamento da ação climática. Dadas as necessidades significativas, o financiamento público não será suficiente. O reforço da atenuação das alterações climáticas e da adaptação às mesmas na América Latina e nas Caraíbas exigirá uma melhoria da estrutura institucional para atrair também investidores privados e estrangeiros.

Os bancos públicos de desenvolvimento são mais relevantes na América Latina e nas Caraíbas do que noutras regiões do mundo e são extremamente importantes para o financiamento da ação climática, podendo intervir onde os setores soberano e privado não o fazem. O presente estudo tem por objetivo avaliar de que forma os bancos públicos de desenvolvimento contribuem para apoiar a transição climática e o que os impede de intensificar o financiamento verde.

A análise do BEI mostra que os bancos públicos de desenvolvimento já estão a cumprir o seu papel na resposta aos riscos climáticos, mas terão de aumentar os seus empréstimos a favor da ação climática. O Banco Europeu de Investimento (BEI) e a Associação Latino-Americana de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ALIDE) realizaram um inquérito que contou com a participação de 28 bancos públicos de desenvolvimento de 15 países, que representam cerca de 50 % do total dos ativos dos bancos públicos de desenvolvimento na região. O inquérito revela que, apesar de o financiamento da ação climática ser visto como uma oportunidade, a maioria dos bancos públicos de desenvolvimento não se considera uma referência nesse domínio. Como principais obstáculos ao aumento da concessão de empréstimos verdes, identificam a baixa prioridade atribuída pelos clientes aos investimentos climáticos, a falta de capacidade técnica tanto dos clientes como dos bancos de desenvolvimento e, no caso de alguns bancos, a falta de financiamento a longo prazo para corresponder ao perfil dos investimentos climáticos.

As prioridades políticas para aumentar o financiamento da ação climática na América Latina e nas Caraíbas devem centrar-se no financiamento a longo prazo e no reforço da capacidade técnica. A maioria dos países da região enfrenta restrições de financiamento e necessita de ter acesso a financiamento a longo

prazo e em condições favoráveis, em grande parte assegurado por instituições financeiras internacionais e bancos multilaterais de desenvolvimento. No entanto, tendo em conta as necessidades de financiamento consideráveis, este tipo de financiamento não será, por si só, suficiente, uma vez que é especialmente importante promover a sensibilização e reforçar a capacidade técnica, tanto dos clientes como dos bancos públicos de desenvolvimento, tal como demonstrado pelo inquérito realizado pelo BEI e pela ALIDE. O reforço desta capacidade é fundamental para impulsionar a concessão de empréstimos a favor da ação climática por parte dos bancos de desenvolvimento e tranquilizar os investidores privados, catalisando os tão necessários investimentos privados.

O presente estudo começa por apresentar uma panorâmica dos riscos climáticos nos países da América Latina e das Caraíbas, utilizando a classificação do BEI dos riscos climáticos por país. Esta introdução é seguida de uma avaliação das necessidades de investimento climático da região e das potenciais fontes de financiamento, tendo em conta o atual contexto macroeconómico e orçamental, bem como de uma descrição do papel dos bancos públicos de desenvolvimento na região, do seu atual contributo para a atenuação dos riscos climáticos e dos resultados do inquérito. A última secção apresenta as principais conclusões e recomendações.

Riscos climáticos

A América Latina e as Caraíbas estão a sentir cada vez mais os efeitos das alterações climáticas. Os países das Caraíbas são os mais expostos no mundo a fenómenos climáticos extremos, enquanto os impactos das alterações climáticas são cada vez mais visíveis na América Central e na América do Sul. Nenhum país do mundo está imune às alterações climáticas, mas algumas regiões estão mais expostas do que outras. As alterações climáticas estão a afetar de forma desproporcionada os países em regiões quentes (onde o calor afeta significativamente a produtividade do trabalho), os pequenos Estados insulares expostos a tempestades e à subida do nível do mar e os países em que os setores sensíveis às alterações climáticas (especialmente a agricultura) desempenham um papel importante na economia. Além disso, nas economias de baixo e médio rendimento, os governos e as empresas têm, de um modo geral, menos capacidade para investir em medidas de adaptação e atenuação destinadas à redução das alterações climáticas e à proteção contra os seus efeitos¹. A combinação de uma maior exposição a fenómenos climáticos com uma menor capacidade de adaptação e atenuação está a tornar alguns países particularmente vulneráveis.

Esta região já está a pagar um preço elevado pelas alterações climáticas, apesar de ser responsável por menos de 5 % das emissões globais de CO₂. O aumento das temperaturas, as alterações nos padrões típicos de precipitação e a maior frequência de inundações e furacões provocam fenómenos extremos e um impacto gradual na produtividade e no crescimento económico que têm repercussões graves nos seres humanos e na economia, agravando os desafios económicos e sociais existentes. Nas últimas duas décadas, os países da região sofreram cerca de 1 350 catástrofes naturais relacionadas com o clima, que afetaram mais de 170 milhões de pessoas e causaram quase 30 000 mortes. Estima-se que os prejuízos económicos associados a estes fenómenos sejam superiores a 170 mil milhões de USD². Desde 2022, registou-se um aumento das catástrofes naturais na região:

- incêndios florestais na Argentina, no Chile e na região do Pantanal;
- fortes inundações na Guatemala, no Peru, na Bolívia, na Colômbia, em Trindade e Tobago, na Venezuela, nas Honduras, no Paraguai, no Equador e na região de Mato Grosso do Sul, no Brasil;
- secas na Argentina, no Uruguai, nas Honduras e no Brasil, que dependem fortemente da agricultura; e
- ciclones tropicais em vários países, nomeadamente a Costa Rica, a Guatemala, o Belize e as Honduras.

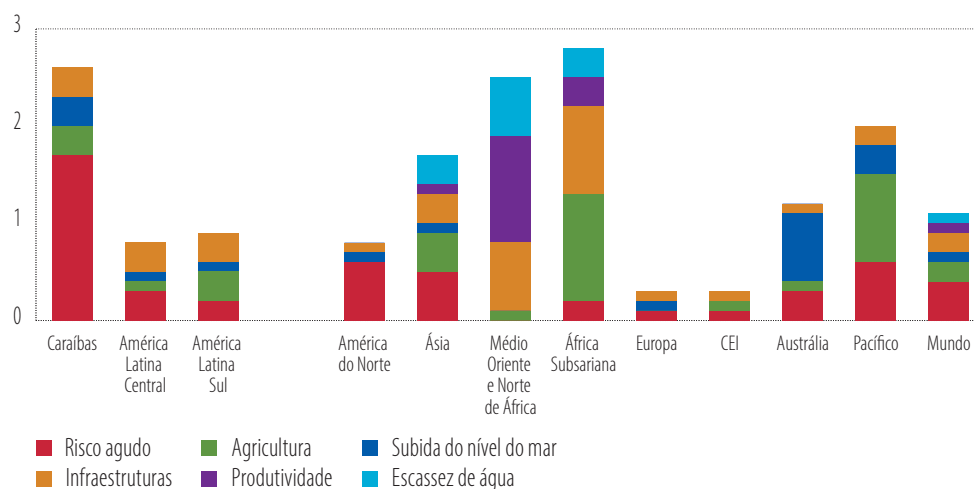
¹ A capacidade de adaptação é a aptidão de um sistema para moderar eventuais danos decorrentes das alterações climáticas ou para fazer face às suas consequências.

² Apesar de proporcionarem uma estimativa útil da dimensão dos diferentes fenómenos climáticos, estes dados, obtidos na Base de Dados de Situações de Emergência (EM-DAT), estão amplamente subestimados (Centro de Investigação sobre a Epidemiologia de Catástrofes, 2021; Jones *et al.*, 2022) devido à sub-representação de alguns fenómenos climáticos, nomeadamente no que diz respeito às informações sobre os prejuízos financeiros, em especial no caso dos países de baixos rendimentos. Além disso, estas estimativas contemplam apenas os efeitos diretos (primários), sem ter em conta os eventuais efeitos indiretos (secundários).

A fim de avaliar os riscos climáticos a nível nacional, o BEI desenvolveu uma metodologia para mapear os riscos físicos e os riscos de transição a esse nível, os quais estão refletidos na sua classificação dos riscos climáticos por país (Ferrazzi *et al.*, 2021). Para elaborar a componente de risco físico da avaliação dos riscos climáticos, o BEI estima o impacto dos fenómenos climáticos no PIB a curto e médio prazo (entre cinco e dez anos). O risco físico total resulta da soma dos prejuízos causados por catástrofes naturais (fenómenos «extremos» como tempestades, inundações, secas, etc.) e dos prejuízos graduais a longo prazo decorrentes das alterações climáticas, como as perdas na agricultura devido ao aumento das temperaturas e à desertificação, o impacto da subida do nível do mar nas infraestruturas, o impacto do calor na produtividade do trabalho e os efeitos da escassez de água. A classificação do BEI do risco de transição por país baseia-se em cinco pilares fundamentais: 1) o nível de emissões, 2) a exposição da economia aos combustíveis fósseis e o nível de atenuação, que se baseia 3) na eficiência energética, 4) na implantação das energias renováveis e 5) na preparação do país.

De acordo com a classificação do BEI dos riscos climáticos por país, em termos de risco físico, a África Subariana, o Médio Oriente, o Norte de África, as Caraíbas e os Estados insulares do Pacífico são as regiões mais expostas às alterações climáticas a nível mundial. Considerando o risco físico, tanto agudo como crónico, estas regiões são duas vezes e meia a três vezes mais afetadas do que a média mundial. A figura 1 apresenta uma panorâmica global, comparando os países da América Latina e das Caraíbas com outras regiões do mundo e discriminando o impacto total por cada fator. O risco agudo, relacionado com a componente de danos e perigos naturais (causados por tempestades, furacões, incêndios, secas e inundações), é mais relevante para os pequenos Estados insulares. O risco crónico, relacionado com o impacto gradual a longo prazo das alterações climáticas, é mais significativo para África e para o Médio Oriente.

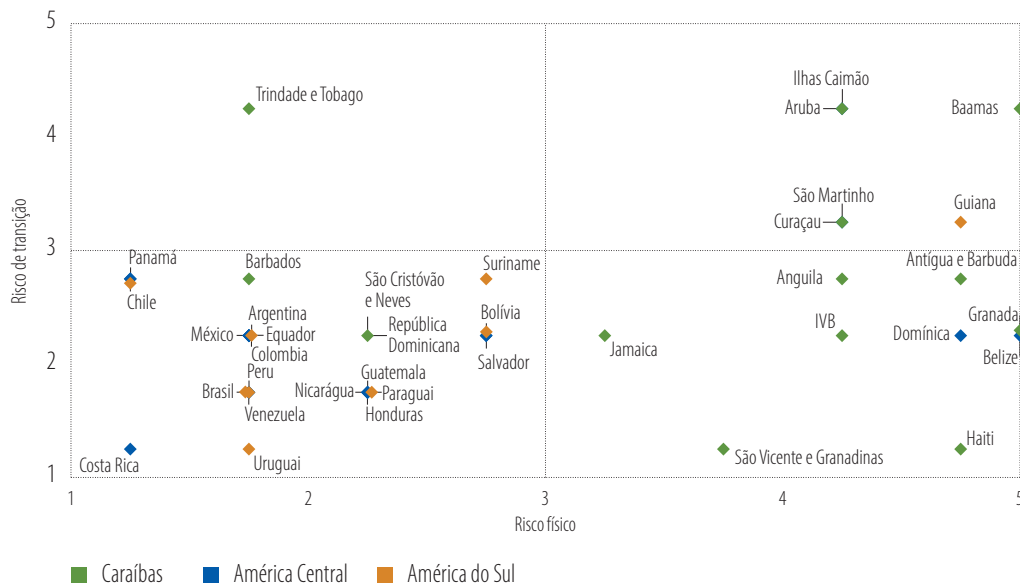
Figura 1
Impacto económico do risco físico no mundo, por componente (média mundial = 1)



Fonte: Classificação do BEI dos riscos climáticos por país.
Nota: A média mundial é calculada como média ponderada (ponderada pela dimensão económica de um país, ou seja, o PIB nominal) e, por predefinição, é igual a 1.

Os países das Caraíbas parecem estar entre os mais afetados pelos impactos das alterações climáticas a nível mundial (figura 2). Concretamente, são os mais afetados em termos de danos decorrentes do risco agudo (por exemplo, de tempestades e furacões). Apesar de representarem apenas 0,2 % do PIB mundial (e 0,4 % do total das emissões de CO₂, ou 0,2 % se o cálculo for efetuado em termos cumulados), os prejuízos financeiros causados pelas alterações climáticas nesses países são dez vezes superiores e o número de fenómenos climáticos 20 vezes superior. O BEI estima igualmente que, para quase todos os países das Caraíbas, os danos e as perdas decorrentes das alterações climáticas excedam 1 % do PIB anual. Nas duas últimas décadas, dez países das Caraíbas (dos 17 em análise) sofreram um impacto anual médio no PIB superior a 2 % devido ao clima. Cinco países das Caraíbas figuram entre os 20 países com mais vítimas mortais *per capita* a nível mundial e oito estão entre os 20 países com maiores perdas económicas em percentagem do PIB nas últimas duas décadas (Banco Mundial, 2022).

Figura 2
Classificação do BEI dos riscos climáticos por país – risco físico vs. risco de transição



Fonte: BEI (2023).

Nota: A classificação do BEI dos riscos climáticos por país varia entre 1 (risco mais baixo) e 5 (risco mais elevado).

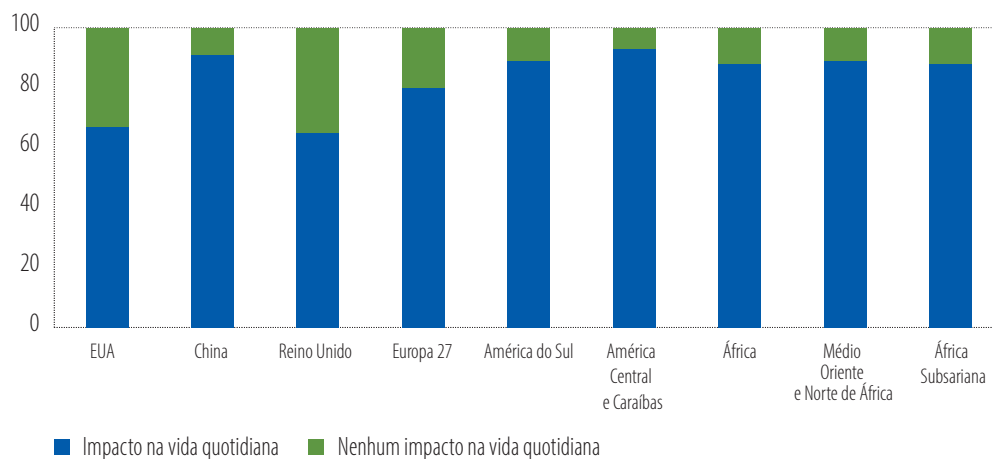
A América Central e a América do Sul são também significativamente afetadas, em consonância com a média mundial. Os países sul-americanos estão mais expostos aos impactos das alterações climáticas na agricultura. Em países como a Guiana, a Bolívia, o Paraguai e o Equador, a percentagem da economia dedicada à agricultura é elevada (próxima ou superior a 10 % do PIB), e esta percentagem também não é negligenciável nos países de maior dimensão (entre 5 % e 10 % do PIB no Brasil, na Argentina e na Colômbia). Os países da América Central sofrem mais danos decorrentes do risco agudo (tempestades, inundações, etc.), o que também tem um impacto negativo na agricultura, que representa cerca de 10 % do seu PIB. Esta conclusão é particularmente válida para a Nicarágua, as Honduras e a Guatemala.

Além disso, os custos relacionados com o risco crónico associado ao impacto gradual do aquecimento global são igualmente relevantes para a região. No inquérito do BEI sobre o clima realizado em 2024³, mais de 90 % dos inquiridos na América Latina e nas Caraíbas referem que as alterações climáticas afetam a sua vida quotidiana (figura 3). Trata-se da percentagem mais elevada da amostra, em comparação com outras regiões do mundo, o que reflete os resultados da classificação do BEI dos riscos climáticos por país.

Os países da América Latina e das Caraíbas enfrentam riscos de transição significativos, mas estão menos expostos em comparação com outras regiões do mundo. A América do Norte e a Europa surgem como as regiões mais expostas ao risco de transição, mas os países das Caraíbas também enfrentam um risco de transição elevado, de acordo com a classificação do BEI dos riscos climáticos por país (figura 2). Como mostra a figura 4, a América Central e a América do Sul têm classificações mais baixas (ou seja, menor risco de transição) devido aos seus níveis de emissões relativamente baixos (em comparação com outros países) e às suas medidas de atenuação relativamente boas, especialmente através das energias renováveis. No entanto, este menor risco de transição esconde diferenças significativas entre setores. Na região da América Latina e das Caraíbas, o setor agrícola contribui para 25 % das emissões totais, um valor superior à média mundial (13 %). O uso do solo, a alteração do uso do solo e as florestas contribuem com 19 %, uma vez mais muito acima da média mundial de pouco mais de 1 %.

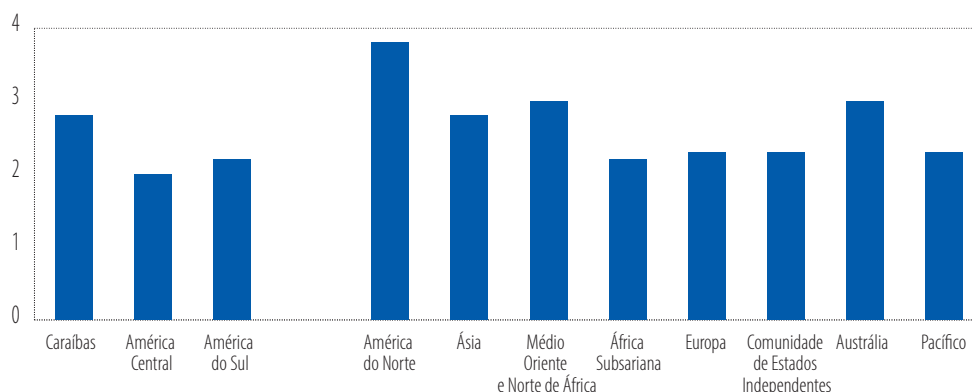
3 No que concerne à amostra relativa à América Latina e às Caraíbas, o inquérito abrangiu 10 587 pessoas (com idade igual ou superior a 15 anos) em 13 países diferentes.

Figura 3
Percentagem de inquiridos que referem que as alterações climáticas afetam a vida quotidiana
 (% de respostas)



Fonte: BEI (2023).

Figura 4
Risco de transição no mundo



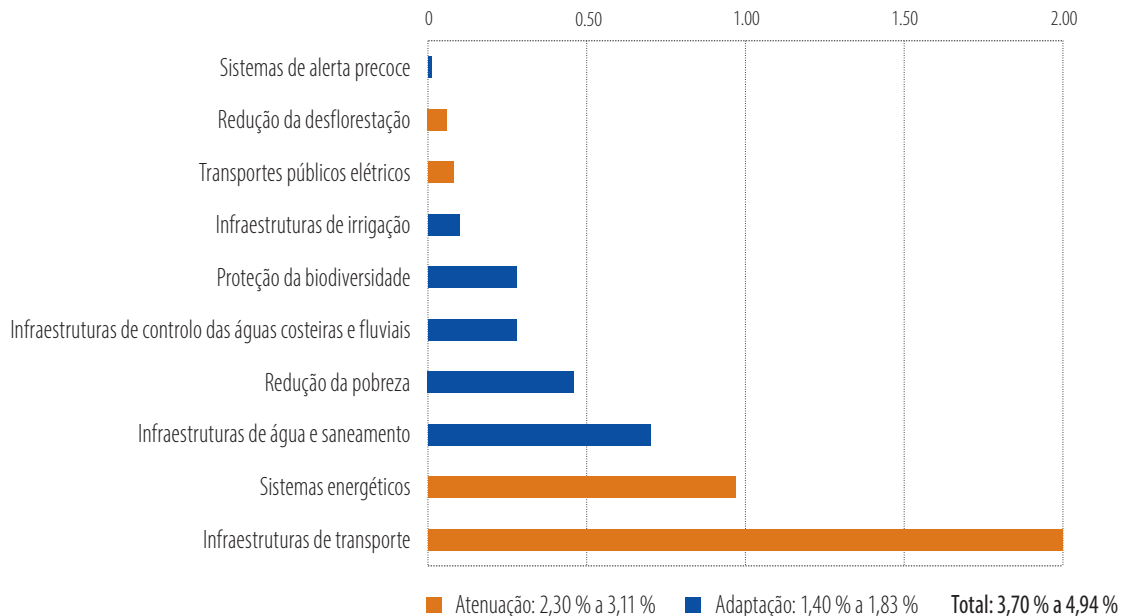
Fonte: Classificação do BEI dos riscos climáticos por país. Nota: 1 = baixo risco de transição, 5 = alto risco de transição

Necessidades de investimento climático e fontes de financiamento

Neste contexto de riscos climáticos crescentes, a consecução dos objetivos das regiões em matéria de atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas exigirá investimentos consideráveis, com as estimativas anuais a variarem entre 110 mil milhões de USD, de acordo com o FMI, e 290 mil milhões de USD, de acordo com a Comissão Económica para a América Latina e as Caraíbas. Segundo as estimativas da Comissão Económica para a América Latina e as Caraíbas, o custo da inação face às alterações climáticas poderá implicar uma diminuição do PIB *per capita* entre 0,8 % e 6,3 % até 2030, podendo mesmo atingir 23 % em 2050. A comissão prevê igualmente que o cumprimento dos compromissos em matéria de alterações climáticas exigirá um investimento anual considerável, estimado entre 3,7 % e 4,9 % do PIB da região até 2030 (figura 5). As estimativas do FMI são mais baixas, mas, ainda assim, apontam para necessidades de investimento de 1,9 % por ano. As maiores necessidades dizem respeito aos esforços de atenuação das alterações climáticas, em especial para melhorar os sistemas energéticos e as infraestruturas de transporte.

Figura 5

Investimento anual necessário para satisfazer os compromissos da América Latina e das Caraíbas em matéria de ação climática até 2030 (% do PIB)



Fonte: CEPAL (2023a).

Esta necessidade crescente de investimento na transição climática surge no contexto de uma conjuntura macroeconómica difícil e de obstáculos estruturais significativos. Atualmente, a América Latina e as Caraíbas⁴ registam um baixo crescimento e preços voláteis das matérias-primas, num contexto mundial complexo que restringe consideravelmente a capacidade dos países para gerir os choques económicos. De acordo com o FMI, a região deverá crescer cerca de 2 % em 2024, abaixo das taxas de crescimento pós-pandemia de 2,3 % e 4,2 % alcançadas, respetivamente, em 2023 e 2022, mas em consonância com as taxas de crescimento médias registadas na década anterior à pandemia de COVID-19, o que significa que não está a conseguir acompanhar o crescimento de outras regiões emergentes e em desenvolvimento (figura 6).

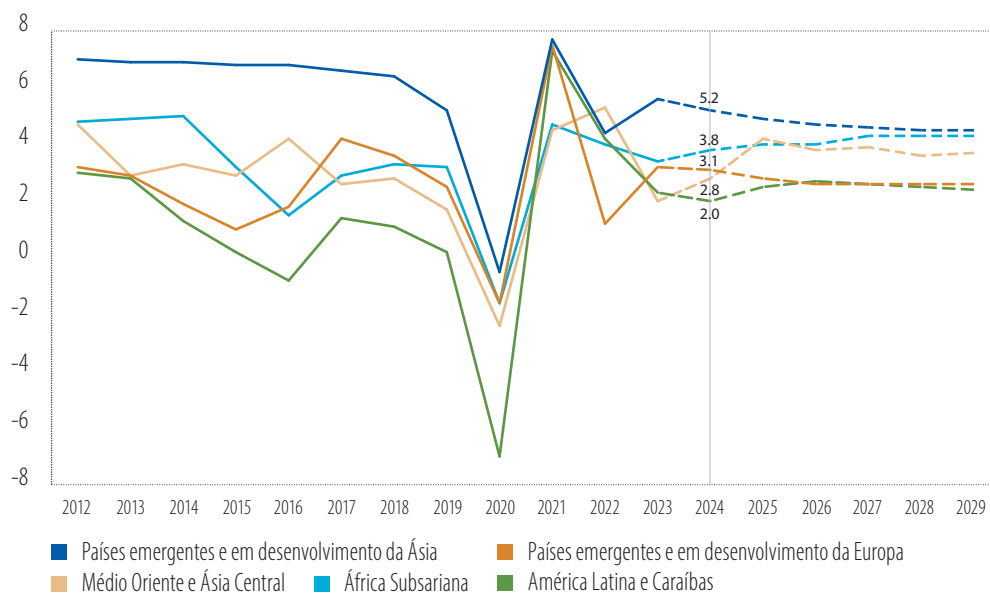
A região da América Latina e das Caraíbas tem um dos níveis mais baixos de investimento total do mundo. De acordo com um relatório elaborado pela OCDE em parceria com outras entidades [OECD *et al.* (2023), *Latin American Economic Outlook 2023: Investing in Sustainable Development*, Publicação da OCDE, Paris], o investimento total dos países da região foi de cerca de 20 % do PIB em 2022 (dados mais recentes), muito inferior ao dos países emergentes e em desenvolvimento da Ásia (40 %) e da Europa (26 %), dos países do Médio Oriente e da Ásia Central (25 %) e dos países da África Subsariana (22 %). Esta situação deve-se, por sua vez, à reduzida taxa de poupança, sendo o setor privado a maior fonte de investimento em quase todos os países da região (78 % do investimento total).

A capacidade da região para financiar esta transição energética é ainda condicionada pela reduzida margem de manobra orçamental, que deverá continuar a diminuir no futuro. A crise da COVID-19 deixou marcas nas economias da América Latina e das Caraíbas, sobretudo porque o aumento das despesas implicou maiores encargos com a dívida, o que reduziu a margem de manobra orçamental das entidades soberanas (figura 7, gráfico A). A dívida já apresentava uma clara tendência ascendente antes da COVID-19 e, em média, a região não recuperou da rápida acumulação durante o período de pandemia. Além disso, o aumento das despesas com juros devido ao agravamento das condições financeiras a nível mundial (figura 7, gráfico B) também

4 Nas figuras 6 e 7, a média da América Latina e das Caraíbas segue a definição regional do FMI (2024b), que inclui 33 países: Antígua e Barbuda, Argentina, Aruba, Baamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Domínicia, Equador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Salvador, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trindade e Tobago, Uruguai e Venezuela.

contribuiu para reduzir a capacidade dos governos para investir em domínios de importância crucial para o desenvolvimento económico e social. Com efeito, o peso dos pagamentos de juros no PIB atingiu um pico de 4,4 % em 2023, ultrapassando os valores registados nas duas décadas anteriores.

Figura 6
Crescimento do PIB por região (2012-2023) e projeções (2024-2029) (%)



Fonte: FMI (2024b).

Figura 7
Margem de manobra orçamental das administrações centrais

Gráfico A. Dívida pública e défice (% do PIB)

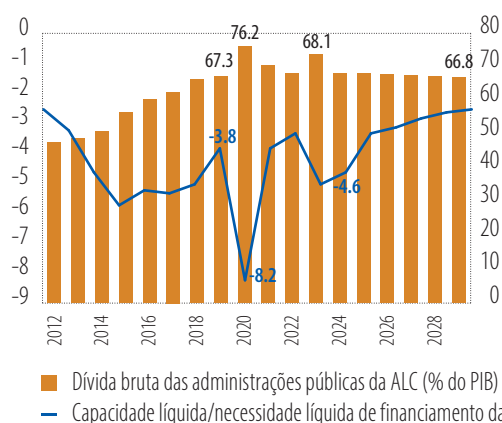
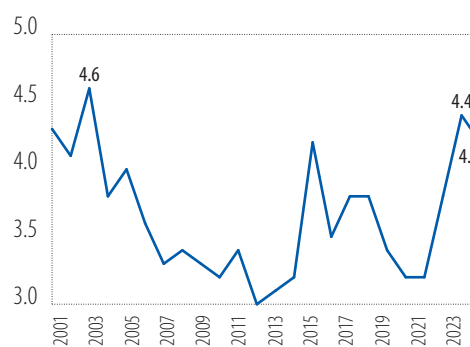


Gráfico B. Despesas com juros (% do PIB)



Fonte: CEPAL (2024) e cálculos dos autores.

Tendo em conta as necessidades de financiamento significativas, o setor público não terá, por si só, capacidade para financiar a transição climática. O reforço da atenuação das alterações climáticas e da adaptação às mesmas na América Latina e nas Caraíbas exigirá igualmente uma participação significativa do setor privado. Para o efeito, os governos e os decisores políticos devem melhorar a estrutura institucional

para atrair o investimento privado, que deverá, em última análise, ser a principal fonte de financiamento a longo prazo. Dada a urgência destes investimentos e o ritmo lento da mobilização do setor privado, pelo menos na fase intermédia, o setor público terá de desempenhar um papel de liderança. Além disso, face às restrições que os governos enfrentam (como referido acima), os bancos públicos de desenvolvimento serão ainda mais relevantes no futuro.

A emissão de obrigações sustentáveis e verdes tem vindo a aumentar a nível mundial, mas ainda não é suficiente para satisfazer as necessidades de financiamento da região da América Latina e das Caraíbas, o que sublinha a necessidade de um volume de financiamento público significativo a médio prazo. Como se demonstra mais pormenorizadamente na caixa 1 *infra*, a região aumentou a sua quota na emissão de dívida sustentável a nível mundial, mas os fluxos de financiamento da ação climática representam apenas cerca de metade desta emissão e foram, em média, inferiores a 10 mil milhões de USD por ano desde 2015, significativamente abaixo das necessidades estimadas de 100 mil milhões a 290 mil milhões de USD.

Caixa 1.

Fluxos de financiamento da ação climática e de financiamento sustentável nos países da América Latina e das Caraíbas

Uma maior sensibilização ambiental, iniciativas políticas para alcançar emissões líquidas nulas de CO₂ e políticas regulamentares para a ecologização do sistema financeiro resultaram num aumento da emissão de instrumentos de dívida sustentável após 2015. A dívida sustentável engloba obrigações ou empréstimos concedidos a projetos ou empresas com impacto social ou ambiental (o anexo 1 contém mais informações sobre a dívida sustentável e as suas definições). A emissão de dívida sustentável aumentou desde o Acordo de Paris de 2015 (figura 8, gráfico A), que criou um quadro comum para este tipo de instrumento.

A quota da América Latina e das Caraíbas na emissão de dívida sustentável a nível mundial aumentou desde 2015, mas continua a ser baixa. Embora essa quota tenha duplicado, continua a ser muito baixa, com 3,7 % do total mundial em 2023, sendo a quarta mais pequena (figura 8, gráfico B).

Figura 8

Emissão de dívida sustentável

Gráfico A. Emissão de dívida sustentável a nível mundial, em biliões de USD

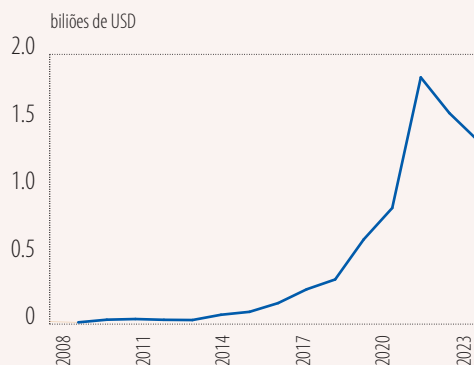
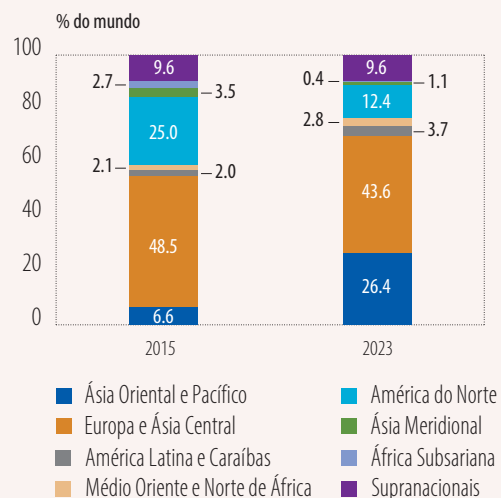


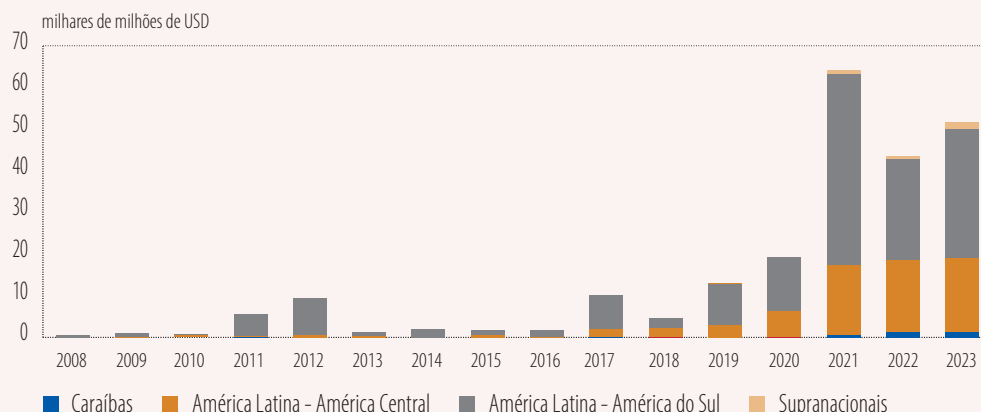
Gráfico B. Emissão de dívida sustentável em % do total mundial por região



Fonte: Bloomberg e cálculos dos autores.

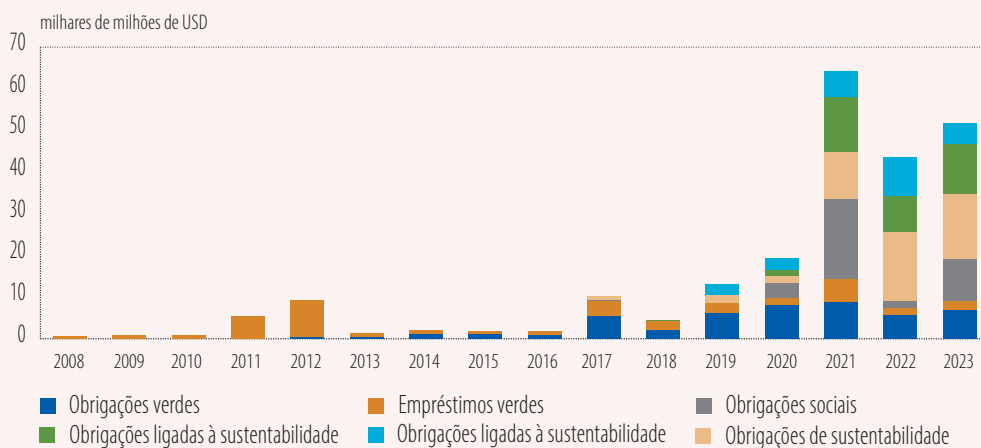
A América do Sul destaca-se como a sub-região com a maior emissão de obrigações sustentáveis, com o Chile, o Brasil e o Peru a liderarem os esforços (figura 9). Seguem-se a América Central (especialmente o México e a Guatemala) e as Caraíbas. Nos últimos anos, as instituições supranacionais tornaram-se importantes emissores de obrigações sustentáveis na região da América Latina e das Caraíbas.

Figura 9
Financiamento sustentável na América Latina e nas Caraíbas, por região e por instituições supranacionais



Fonte: Bloomberg e cálculos dos autores.

Figura 10
Emissão de dívida sustentável na América Latina e nas Caraíbas, por instrumento de dívida



Fonte: Bloomberg e cálculos dos autores.

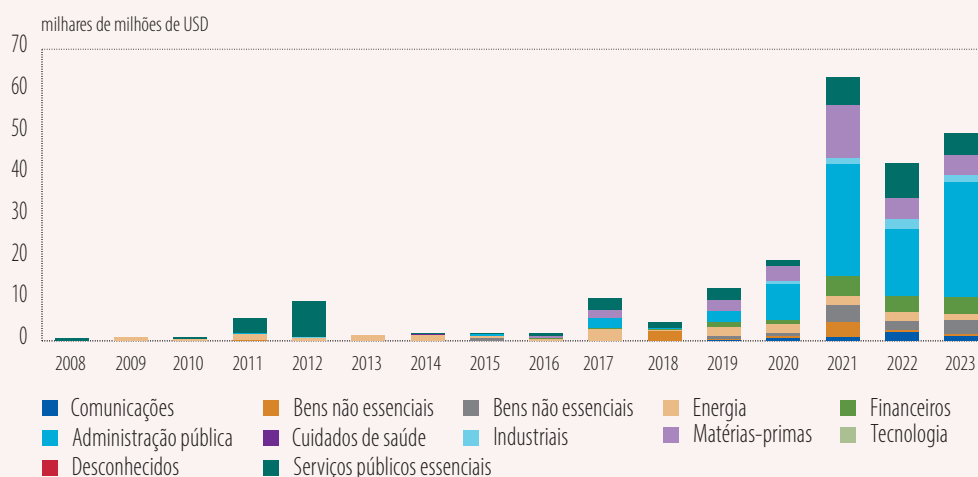
O financiamento sustentável tem crescido rapidamente desde 2020, representando as obrigações e os empréstimos verdes cerca de 50 % do total das emissões (figura 10). Antes da pandemia, a emissão de dívida sustentável nos países da América Latina e das Caraíbas era constituída sobretudo por obrigações e empréstimos verdes. No entanto, a pandemia aumentou a necessidade de investimento em infraestruturas de saúde, no ensino à distância e no apoio às pequenas empresas, a fim de reforçar a capacidade do sistema de saúde para resistir à pandemia, reduzir os efeitos negativos a longo prazo e impulsionar a atividade económica.

O financiamento necessário destas iniciativas políticas foi complementado por uma maior emissão de dívida sustentável, patente no aumento significativo das obrigações sociais e da dívida ligada à sustentabilidade após 2020. Na América do Sul, o financiamento sustentável recorreu sobretudo a obrigações e empréstimos verdes e a obrigações sociais, enquanto os governos da América Central recorreram a obrigações de sustentabilidade e a obrigações e empréstimos ligados à sustentabilidade. Nas Caraíbas, o financiamento concentrou-se sobretudo em empréstimos ligados à sustentabilidade, enquanto as instituições supranacionais emitiram obrigações verdes e sociais.

O setor oficial (governo e bancos públicos de desenvolvimento) domina a emissão de dívida sustentável na América Latina e nas Caraíbas, sobretudo através da emissão direta pelas administrações centrais. A seguir às instituições supranacionais, é o setor governamental que tem dominado a emissão de dívida sustentável nos países da América Latina e das Caraíbas desde 2008, totalizando o valor atual 70 mil milhões de USD, ou seja, 38 % do total das emissões. Os serviços públicos essenciais (não energéticos) são o segundo setor mais importante durante o mesmo período (figura 11). Os bancos públicos de desenvolvimento nacionais representam apenas 2,8 % da emissão total de dívida sustentável (5 mil milhões de USD), o que revela uma clara margem de crescimento, dado o papel que estas instituições desempenham nesta região.

Figura 11

Emissão de dívida sustentável na América Latina e nas Caraíbas, por setor institucional



Fonte: Bloomberg e cálculos dos autores.

Papel dos bancos públicos de desenvolvimento

Os bancos públicos de desenvolvimento desempenham um papel cada vez mais importante na mobilização de fundos públicos para colmatar as deficiências do mercado e canalizar os fluxos financeiros para investimentos sustentáveis a longo prazo. Desempenham igualmente um papel anticíclico e atuam como facilitadores da mudança institucional. Num contexto de necessidades de financiamento da ação climática muito significativas, de fluxos financeiros climáticos limitados para a região e de uma margem de manobra orçamental igualmente limitada por parte das entidades soberanas, os bancos públicos de desenvolvimento são fundamentais para financiar a transição ecológica. Estes bancos são conhecidos pela sua capacidade de mobilizar recursos dos setores público e privado. Por um lado, são frequentemente utilizados pelos governos para promover indiretamente a sua agenda de reformas (por exemplo, através de parcerias público-privadas), embora também seja importante que mantenham algum nível de independência. Por outro lado, também conferem adicionalidade aos bancos comerciais, uma vez que tendem a intervir através do reforço das capacidades, de financiamento em condições favoráveis e de instrumentos de financiamento inovadores que, frequentemente, visam setores que o setor privado ainda não explorou ou projetos que este não pretende ou não pode financiar.

Embora esta abordagem deva ser aplicada em consonância com as regras da concorrência do mercado, os bancos públicos de desenvolvimento têm potencial para catalisar novos investimentos e, tendo em conta o aumento dos riscos climáticos e das necessidades de financiamento na região, poderão visar o setor verde.

Os bancos públicos de desenvolvimento são mais relevantes na América Latina e nas Caraíbas do que noutras regiões do mundo. Embora a percentagem dos ativos totais dos bancos públicos de desenvolvimento em relação ao PIB nesta região seja quase idêntica à média mundial (23 %), estes representam uma percentagem muito mais elevada do crédito total na região – cerca de 50 %, em comparação com 25 % a nível mundial. Além disso, uma vez que os bancos públicos de desenvolvimento tendem a ser as principais instituições financeiras da região, não só na concessão de financiamento com prazos de vencimento mais longos, mas também em termos de inovação financeira, poderiam desempenhar um papel semelhante no que respeita à transição climática e ajudar a catalisar o investimento privado.

Um estudo anterior do BEI sobre o setor bancário na América Latina e nas Caraíbas revelou que, embora os bancos comerciais estejam bem posicionados para financiar a transição ecológica, a profundidade financeira continua a ser baixa na maioria dos países, o que limita as perspetivas de concessão de empréstimos verdes. O mesmo estudo também analisou a exposição dos bancos aos riscos climáticos e mostrou que esta é impulsionada pelos riscos físicos em função da composição da carteira de empréstimos (BEI, 2023b)⁵. Os bancos comerciais estão mais expostos ao concederem empréstimos a empresas que operam em setores económicos mais propensos a riscos físicos, como a agricultura, a exploração mineira e o turismo. A nível nacional, a exposição dos bancos ao risco físico é mais elevada nas Caraíbas, ao passo que, no caso do risco de transição, a distribuição é mais homogénea.

Caixa 2.

Metodologia para calcular os riscos climáticos nos bancos comerciais e nos bancos públicos de desenvolvimento

A abordagem utilizada para avaliar os riscos climáticos nos bancos comerciais e nos bancos públicos de desenvolvimento assenta em dois pilares: 1) a vulnerabilidade de cada banco aos riscos climáticos devido à exposição da sua carteira a vários setores da economia e 2) os riscos climáticos do país em que o banco opera. Na primeira fase, são analisadas as carteiras de empréstimos dos bancos, que se baseiam em três componentes:

1. **Empréstimos a sociedades não financeiras (SNF), por setor de atividade.** Primeiro, procede-se à desagregação da exposição da carteira de empréstimos dos bancos a oito subsectores da atividade: 1) agricultura; 2) exploração mineira; 3) turismo; 4) produção e indústria; 5) comércio; 6) serviços; 7) imobiliário e construção; 8) outros.
2. **Empréstimos às famílias.** Em seguida, acrescentam-se dados sobre os empréstimos às famílias, que podem abranger desde o crédito ao consumo até aos cartões de crédito ou ao crédito à habitação (dependendo da definição do país). Esta componente não é aplicável aos bancos públicos de desenvolvimento.
3. **Exposições a dívida soberana.** São tidas em conta as posições em dívida soberana detidas pelos bancos, por país.

Numa segunda fase, é atribuído a cada setor de atividade económica um nível de risco climático, tanto para o risco físico como para o risco de transição, em consonância com as classificações internas do BEI de risco setorial. É atribuído a cada setor um nível de risco, mediante a aplicação de um limiar razoável.*

⁵ A caixa 2 apresenta uma metodologia mais pormenorizada sobre a forma como os autores mediram os riscos climáticos a nível do setor bancário no documento intitulado «Riscos climáticos para a América Latina e as Caraíbas: Estarão os bancos preparados para a transição ecológica?», de 2023, e como essa metodologia foi adaptada aos bancos públicos de desenvolvimento, mais adiante neste estudo.

Quadro 1**Níveis de risco climático da carteira de empréstimos a sociedades não financeiras, por setor de atividade e por tipo de risco**

	Agricultura	Exploração mineira	Turismo	Produção e indústria	Comércio	Serviços	Imobiliário e construção	Outros
Físico	Alto	Alto	Médio-baixo	Médio-baixo	Médio-baixo	Médio-baixo	Médio-baixo	Médio-baixo
Transição	Médio-baixo	Alto	Alto	Médio-alto	Médio-baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Médio-alto

Fonte: Banco Europeu de Investimento.

* Baixo (verde muito claro, não representado no quadro 2 e correspondente a classificações < 1,5), Médio-baixo (verde, correspondente a classificações > 1,5 e < 2,5), Médio-alto (laranja, correspondente a classificações > 2,5 e < 3,5) e Alto (vermelho, correspondente a classificações > 3,5).

Numa terceira fase, as exposições a dívida soberana, às famílias e a sociedades não financeiras são ponderadas pelas respetivas classificações do risco físico e do risco de transição. Em concreto, a classificação do risco climático bancário (BCR) agregado é calculada separadamente para o risco físico e para o risco de transição, do seguinte modo:

$$BCR_i = \sum NFC_j w_{i,NFCj} + S_i w_{i,H} + S_i w_{i,S}$$

Em que BCR_i é a classificação do BEI do risco climático bancário para o país i , NFC_j é a classificação do BEI do risco climático das SNF para o setor de atividade económica j e S_i é a classificação do BEI do risco climático para o país i . As três ponderações ($w_{i,NFCj}$ por país i e por setor NFC_j , $w_{i,H}$ por país i para o setor das famílias e $w_{i,S}$ por país i para o setor soberano) são calculadas adicionando o total de empréstimos concedidos ou das obrigações emitidas pelo sistema bancário ou pelos bancos públicos de desenvolvimento a cada setor em moeda local. As ponderações são as percentagens relativas das três exposições, a saber: $w_{i,NFCj}$ é a ponderação da exposição do setor bancário a sociedades não financeiras, $w_{i,H}$ é a ponderação da exposição do setor bancário às famílias e $w_{i,S}$ é a ponderação da exposição do setor bancário a dívida soberana.

Por último, após o cálculo das classificações do risco climático agregado, é tida em consideração a dimensão do país, sendo essas classificações aumentadas ou reduzidas consoante o nível do risco físico ou do risco de transição de cada país. Se um país for classificado como apresentando um risco físico elevado de acordo com a classificação do BEI dos riscos climáticos, as classificações do risco físico setorial aumentam (o que significa um risco mais elevado) e vice-versa. O mesmo se aplica ao risco de transição do setor.

Quadro 2**Ajustamentos da classificação do BEI dos riscos climáticos por país e das empresas**

Classificação do país	Ajustamento	Classificação do país	Ajustamento
1	-1,00	3,25	0,00
1,25	-0,75	3,75	0,25
1,75	-0,50	4,25	0,75
2,25	-0,25	4,75	0,75
2,75	0,00	5	1,00

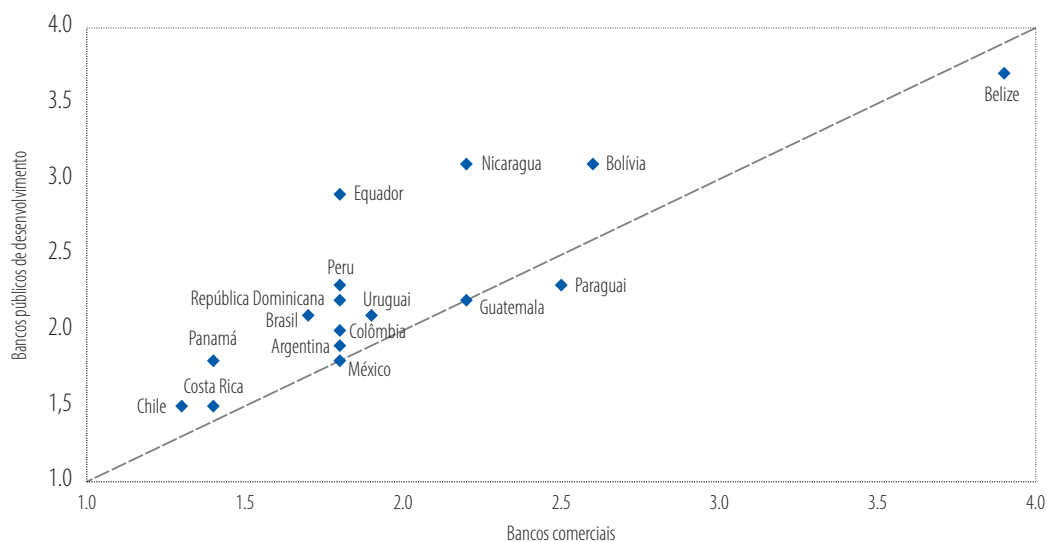
Fonte: Banco Europeu de Investimento.

Aplicando aos bancos públicos de desenvolvimento a mesma metodologia utilizada para os bancos comerciais (caixa 2), foi efetuado o cálculo das classificações do risco climático com base na carteira de empréstimos dos bancos de desenvolvimento em 16 países da América Latina e das Caraíbas e procedeu-se à sua comparação com as mesmas classificações atribuídas aos bancos comerciais, a fim de avaliar em que medida os bancos de desenvolvimento já estão a assumir uma percentagem mais elevada dos riscos climáticos. A principal conclusão é que, em comparação com os bancos comerciais, os bancos públicos de desenvolvimento concedem empréstimos em maior proporção ao setor de atividade económica mais exposto a riscos físicos (figura 12, gráfico A). As únicas exceções são o Belize e o Paraguai, onde os bancos comerciais apresentam uma maior exposição ao risco físico. Esta análise revela que os bancos públicos de desenvolvimento estão mais ativos nos setores em que os bancos comerciais estão mais relutantes em assumir riscos físicos e sugere que, na maioria dos países, os bancos públicos de desenvolvimento estão a cumprir o seu papel na atenuação do risco físico.

Os bancos públicos de desenvolvimento estão também a assumir mais risco de transição do que os bancos comerciais (figura 12, gráfico B). A percentagem de empréstimos concedidos por estes bancos a setores altamente expostos ao risco de transição tende a ser superior à dos bancos comerciais, exceto no caso da Colômbia, do Chile, do Belize e da República Dominicana. No entanto, este resultado não é necessariamente o melhor. A atual deficiência do mercado em matéria de financiamento da transição climática é a tendência existente para a concessão de empréstimos aos denominados setores «castanhos» (que apresentam um risco de transição mais elevado), em comparação com os setores «verdes». Por conseguinte, para colmatar esta deficiência, os bancos públicos de desenvolvimento devem conceder mais empréstimos aos setores «verdes» (que apresentam um risco de transição mais baixo). A maior exposição dos bancos públicos de desenvolvimento ao risco de transição indica que, na maioria dos países, estes estão a conceder mais empréstimos aos setores «castanhos» do que os bancos comerciais (que estão mais expostos aos setores «verdes»), o que significa que não estão a dar resposta à atual deficiência do mercado.

Figura 12

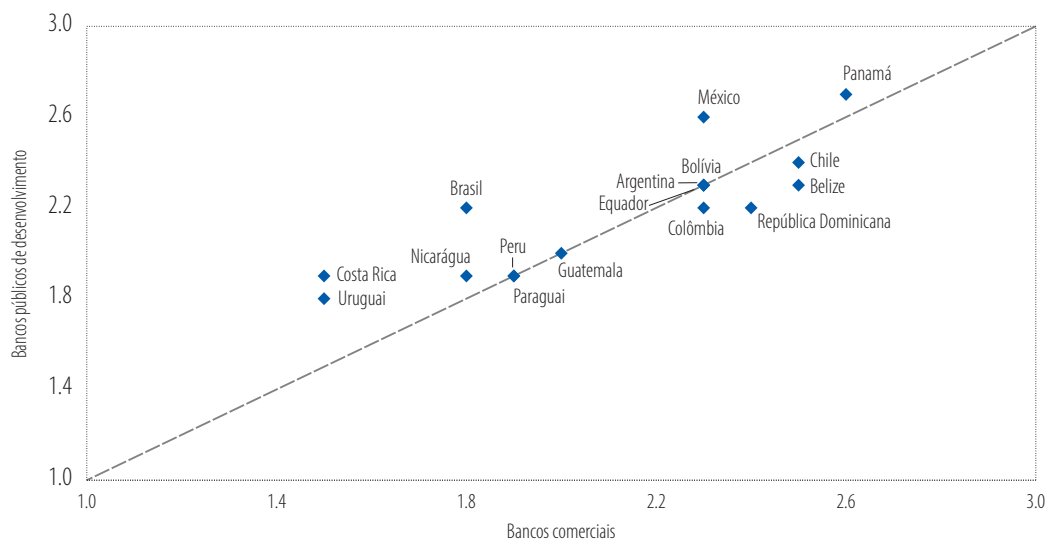
Gráfico A. Exposição dos bancos públicos de desenvolvimento e dos bancos comerciais ao risco físico



Fonte: BEI (2023b) e cálculos dos autores.

Figura 12

Gráfico B. Exposição dos bancos públicos de desenvolvimento e dos bancos comerciais ao risco de transição



Fonte: BEI (2023b) e cálculos dos autores.

Resultados do inquérito do BEI e da ALIDE sobre os bancos públicos de desenvolvimento

Para compreender melhor a participação dos bancos públicos de desenvolvimento no financiamento verde e a forma como esta pode ser melhorada, o BEI e a ALIDE associaram-se para realizar um inquérito conjunto sobre a situação do financiamento da ação climática pelos bancos públicos de desenvolvimento na América Latina e nas Caraíbas. O inquérito abrange a carteira verde dos bancos públicos de desenvolvimento e o tipo de produtos que oferecem, a sua estratégia climática (caso exista), os instrumentos de que podem ou não dispor para a gestão e monitorização dos riscos climáticos e para a medição do seu impacto, o papel da regulamentação e os fatores que os impedem de intensificar o financiamento verde. As perguntas foram selecionadas com base numa análise da documentação dos inquéritos realizados sobre o financiamento da ação climática.

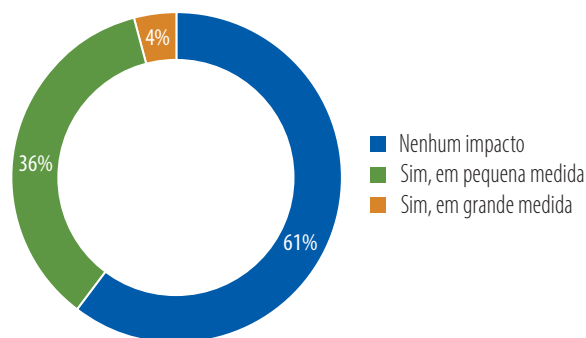
O inquérito decorreu entre janeiro e fevereiro de 2024 e contou com a participação de 28 bancos públicos de desenvolvimento de 15 países da América Latina e das Caraíbas⁶, que representam cerca de 50 % do total dos ativos dos bancos públicos de desenvolvimento da região. A amostra inclui uma combinação de bancos públicos de desenvolvimento a nível nacional e regional com mandatos muito diversos, alguns dos quais são bastante amplos, enquanto outros se centram em setores ou segmentos específicos de devedores ou de atividade económica (pequenas e médias empresas, infraestruturas, agricultura, etc.).

As principais conclusões são que, apesar de o financiamento da ação climática ser visto como uma oportunidade, a maioria dos bancos públicos de desenvolvimento não se considera uma referência nesse domínio. Os bancos públicos de desenvolvimento referem, como principais fatores que os impedem de aumentar a concessão de empréstimos verdes, a baixa prioridade que os seus clientes atribuem ao investimento climático e a falta de capacidade técnica (principalmente por parte dos clientes, mas também por parte dos bancos). Alguns referem ainda a falta de financiamento a longo prazo para corresponder ao perfil de mais longo prazo dos empréstimos verdes.

⁶ Países (número de respostas): Brasil (4), México (4), Colômbia (3), Equador (2), Costa Rica (2), Paraguai (2), Salvador (2), Uruguai (2), República Dominicana (1), Argentina (1), Nicarágua (1), Belize (1), Chile (1), Bolívia (1) e Suriname (1).

Exposição dos bancos públicos de desenvolvimento aos riscos climáticos

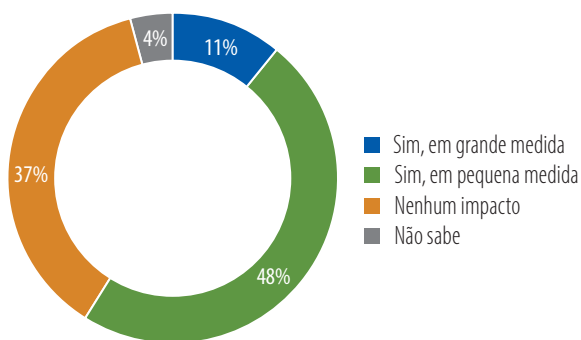
Figura 13
Percentagem de bancos públicos de desenvolvimento que sofreram danos em ativos físicos causados por fenómenos meteorológicos extremos (% dos bancos públicos de desenvolvimento que responderam)



Fonte: Inquérito BEI-ALIDE sobre o clima, 2024.

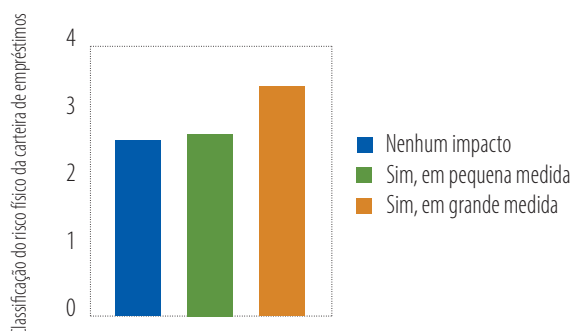
Muito em consonância com os riscos climáticos observados a nível nacional, os bancos públicos de desenvolvimento já sofrem os impactos prejudiciais de fenómenos meteorológicos extremos. Com efeito, 40 % dos bancos públicos de desenvolvimento referem que os fenómenos meteorológicos extremos ocorridos em 2023 danificaram, de alguma forma, os seus ativos físicos, nomeadamente sucursais e sedes (figura 13). Do mesmo modo, 59 % dos bancos públicos de desenvolvimento também referiram que estes mesmos fenómenos contribuíram para uma deterioração da qualidade dos ativos das suas carteiras no mesmo ano (figura 14). Destes, 46 % identificam as micro, pequenas e médias empresas como os devedores mais afetados, seguidas dos empréstimos intermediados (31 %), do crédito às infraestruturas (15 %) e do crédito às empresas (8 %).

Figura 14
Percentagem de bancos públicos de desenvolvimento que referem uma deterioração da qualidade dos ativos devido a fenómenos meteorológicos extremos (% dos bancos que responderam)



Fonte: Inquérito BEI-ALIDE sobre o clima, 2024.

Figura 15
Classificação média do BEI do risco climático bancário para os bancos públicos de desenvolvimento (eixo dos y) que referem uma deterioração nula, ligeira ou grave da qualidade dos ativos (eixo dos x)



A deterioração da qualidade dos ativos dos bancos públicos de desenvolvimento devido a fenómenos meteorológicos extremos é, com efeito, proporcionalmente mais elevada para os bancos públicos de desenvolvimento que estão mais expostos a riscos climáticos físicos através das suas carteiras de empréstimos (figura 15). A figura 15 compara as respostas sobre a deterioração da qualidade dos ativos dadas por cada banco público de desenvolvimento no inquérito com as classificações do BEI do risco climático bancário para a respetiva carteira de empréstimos, calculadas individualmente para cada um dos bancos públicos de desenvolvimento incluídos na amostra do inquérito. Agrupando as respostas por categoria de «grau de

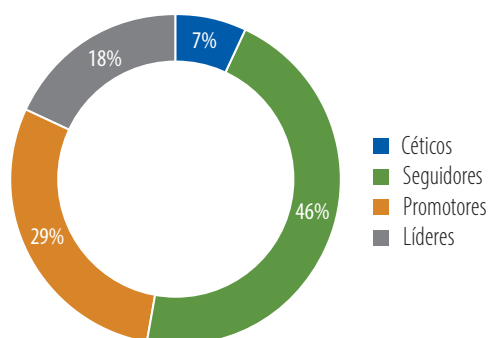
deterioração da qualidade dos ativos», confirma-se que, efetivamente, os bancos públicos de desenvolvimento que apresentam, em média, classificações de risco mais elevadas (o que significa que concedem mais empréstimos aos setores vulneráveis da atividade econômica descritos no anexo A) são precisamente os que referem uma maior deterioração da qualidade dos ativos.

Estratégia climática e concessão de empréstimos verdes pelos bancos públicos de desenvolvimento

A esmagadora maioria dos bancos públicos de desenvolvimento considera a transição climática uma oportunidade, mas é mais provável que sejam seguidores do que líderes no que toca à definição de uma estratégia climática. Dos bancos públicos de desenvolvimento que responderam ao inquérito, 93 % consideram a transição climática uma oportunidade e não um risco, e 77 % referem que integram, nas suas práticas, normas climáticas internacionais, nomeadamente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas ou o Acordo de Paris.

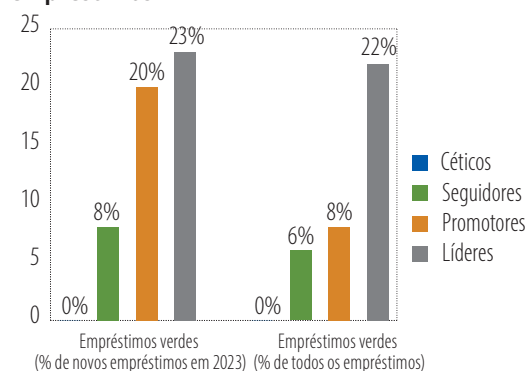
No entanto, quando inquiridos sobre a estratégia climática com que se identificam⁷, mais de metade dos bancos públicos de desenvolvimento afirmam que estão céticos quanto às necessidades da transição ecológica ou que apenas seguem as tendências existentes no setor bancário para se manterem competitivos. Especificamente, 7 % dos bancos públicos de desenvolvimento declaram continuar céticos quanto à necessidade da transição ecológica, não reconhecem as alterações climáticas como um risco significativo e não aplicam quaisquer políticas específicas para além dos requisitos regulamentares mínimos em vigor, identificando-se como «céticos» (figura 16). Além destes, 46 % continuam a ser apenas «seguidores» das tendências neste domínio e a sua motivação baseia-se principalmente na concorrência e não nos resultados de uma avaliação dos riscos. Em termos comparativos, 29 % são «promotores», o que significa que, em certa medida, estão a tentar combater as alterações climáticas, enquanto os restantes 18 % são «líderes», o que significa que asseguram a integração plena dos riscos climáticos nos seus quadros e estratégias.

Figura 16
Percentagem de bancos públicos de desenvolvimento que se identificam com uma estratégia climática específica (% dos bancos públicos de desenvolvimento que responderam)



Fonte: Inquérito BEI-ALIDE sobre o clima, 2024.

Figura 17
Estratégia climática autoidentificada dos bancos públicos de desenvolvimento vs. empréstimos verdes em % dos novos empréstimos concedidos em 2023 e empréstimos verdes em % de todos os empréstimos



Existe uma relação clara entre a autoidentificação dos bancos públicos de desenvolvimento em termos de estratégia climática e a percentagem de empréstimos verdes nas suas carteiras. Como mostra a figura 17,

⁷ *Céticos*: não reconhecemos as alterações climáticas como um risco significativo para o nosso banco e ainda não implementámos quaisquer políticas específicas para além dos requisitos regulamentares mínimos.

Seguidores: implementámos algumas políticas relacionadas com o clima (por exemplo, limitação da pegada de carbono, testes de esforço climático, ponderação de aspetos climáticos na fixação dos preços dos empréstimos), seguindo o exemplo de outros bancos públicos de desenvolvimento, a fim de nos mantermos competitivos.

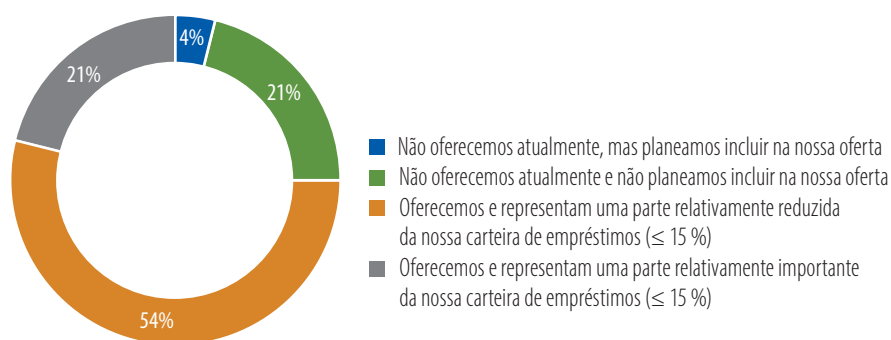
Promotores: dispomos de uma estratégia abrangente para reduzir o nosso impacto nas alterações climáticas e atenuar os riscos ativos na nossa carteira.

Líderes: as alterações climáticas são um elemento central em todas as nossas políticas e operações e estão integradas em todos os nossos processos internos.

à medida que se avança do grupo de bancos públicos de desenvolvimento céticos para o grupo dos líderes, observa-se um número cada vez maior de bancos públicos de desenvolvimento que oferecem empréstimos verdes, que representam percentagens progressivamente maiores da carteira de empréstimos. Este facto está em consonância com a expectativa de que os bancos públicos de desenvolvimento que não reconhecem as alterações climáticas como um risco significativo e apenas cumprem os requisitos regulamentares mínimos (céticos) teriam menos empréstimos verdes em percentagem do total da carteira de empréstimos, em comparação com outros bancos públicos de desenvolvimento que aplicaram algumas políticas relacionadas com o clima (seguidores). No entanto, a percentagem de empréstimos verdes do grupo dos seguidores é inferior à dos bancos que referem ter uma estratégia climática abrangente (promotores) e ainda mais distante da percentagem dos bancos que afirmam que as alterações climáticas são um elemento central em todas as suas políticas (líderes). Com efeito, nenhum banco do grupo cético oferece atualmente produtos ecológicos aos clientes, enquanto os empréstimos verdes representam, em média, 23 % do total da carteira de empréstimos. Além disso, uma vez que a percentagem de novos empréstimos verdes (fluxo) é também superior à da carteira geral («stock»), este dado poderá indicar que, em média, os empréstimos verdes estão a tornar-se, com o tempo, um segmento mais importante.

Embora, em média, os empréstimos verdes ainda constituam uma pequena percentagem do total da carteira de empréstimos, a maioria dos bancos públicos de desenvolvimento já os oferece ou tenciona oferecê-los em breve. Para a maioria dos 75 % de bancos públicos de desenvolvimento que já oferecem produtos financeiros ecológicos, estes produtos representam uma parte relativamente pequena da carteira de empréstimos, por exemplo, menos de 15 % (figura 18). No entanto, entre os 25 % de bancos públicos de desenvolvimento que não oferecem esses produtos, 21 % pretendem incluí-los na sua carteira.

Figura 18
Oferta de produtos ecológicos (% dos bancos públicos de desenvolvimento que responderam)



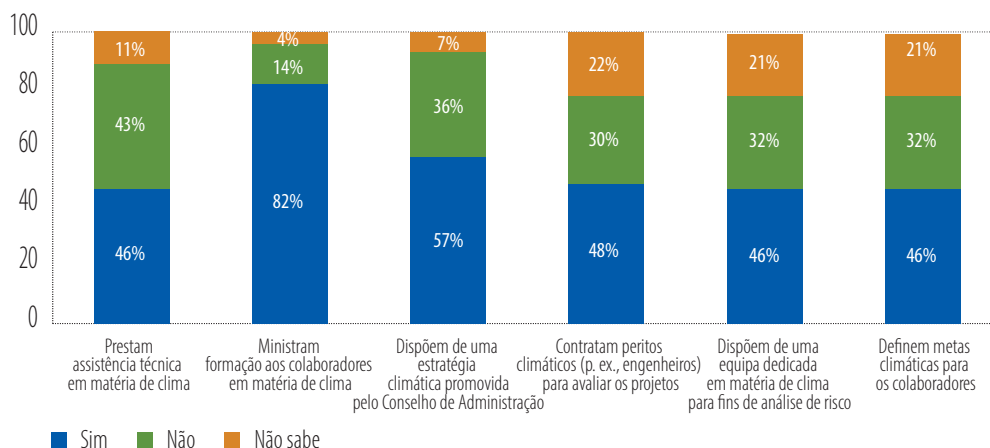
Fonte: Inquérito BEI-ALIDE sobre o clima, 2024.

Os bancos públicos de desenvolvimento realizaram alguns progressos no que pode ser considerado boas práticas bancárias «estabelecidas»⁸ no domínio do clima, mas ainda têm um longo caminho a percorrer para combater plenamente os riscos climáticos. Com efeito, os bancos públicos de desenvolvimento parecem estar mais avançados no que se considera serem boas práticas estabelecidas no setor bancário em matéria de clima: 46 % já prestam assistência técnica aos clientes, 82 % dão formação aos colaboradores sobre temas climáticos e 57 % têm uma estratégia climática aprovada pelo conselho de administração (figura 19). Embora a análise de outras tendências emergentes no setor indique que os bancos públicos de desenvolvimento aparentam ter pontos de ação claros que ainda não foram postos em prática, apenas 48 % contratam peritos climáticos (por exemplo, engenheiros), 46 % têm uma equipa responsável por todas as questões relacionadas com os riscos climáticos e outros 46 % incluem metas climáticas como um indicador-chave de desempenho para os colaboradores.

8 Para facilitar a compreensão, dividiu-se o conjunto de medidas tomadas por um banco para ajudar na transição climática em dois grupos: «estabelecidas» – as medidas que não impõem uma mudança estrutural nas práticas bancárias e que são comuns no setor bancário, e «emergentes» – as medidas para as quais existem menos exemplos no setor e que podem implicar pequenas alterações das formas de exercer a atividade.

Figura 19

Percentagem de bancos públicos de desenvolvimento que ... (% dos bancos que responderam)

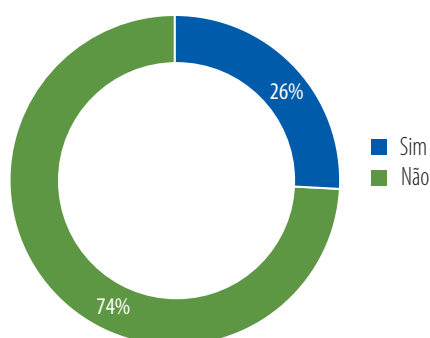


Fonte: Inquérito BEI-ALIDE sobre o clima, 2024.

No que diz respeito à sua estratégia para o futuro, uma grande parte dos bancos públicos de desenvolvimento (74 %) planeia reduzir a concessão de empréstimos a setores da economia expostos a riscos climáticos, em especial ao risco de transição (figura 20). Poder-se-ia argumentar que esta tendência se deve ao facto de os bancos públicos de desenvolvimento já estarem a sentir as consequências diretas das alterações climáticas na qualidade das suas próprias carteiras de empréstimos (figura 4) e, por conseguinte, estarem mais conscientes dos riscos relacionados com a concessão de empréstimos aos setores da atividade económica suscetíveis de serem cada vez mais afetados pelo risco de transição. Ainda assim, é provável que os restantes 26 % dos bancos públicos de desenvolvimento prevejam que a mudança económica estrutural necessária para apoiar a transição ecológica na região, que depende fortemente da agricultura, da exploração mineira e do turismo, seja lenta, e que a alteração das suas prioridades setoriais nesta fase possa implicar uma perda de quota de mercado e de competitividade.

Figura 20

Percentagem de bancos públicos de desenvolvimento que planeiam alterar a sua exposição a empréstimos a setores sensíveis às alterações climáticas (% dos bancos públicos de desenvolvimento que responderam)



Fonte: Inquérito BEI-ALIDE sobre o clima, 2024.

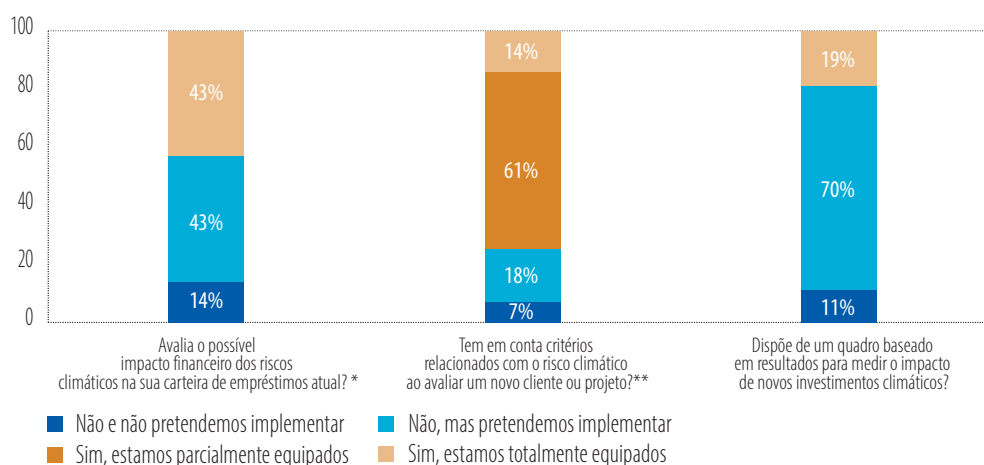
Riscos climáticos e instrumentos de análise

A criação de um setor financeiro verde deve basear-se em dados, idealmente com quadros comparáveis para a avaliação e monitorização dos riscos climáticos. No entanto, subsistem lacunas nos conjuntos de instrumentos dos bancos públicos de desenvolvimento. Atualmente, a falta de dados e de uma metodologia orientadora para calibrar e monitorizar os riscos climáticos são problemas comuns a muitos bancos em diferentes países, embora os bancos públicos de desenvolvimento pareçam estar a fazer progressos no sentido de alterar

esta situação. Os bancos públicos de desenvolvimento parecem dispor dos instrumentos necessários para avaliar os riscos na fase inicial do ciclo operacional, mas não complementam essa avaliação com a monitorização e a medição do impacto: 61 % referem que analisam os riscos climáticos associados a um novo projeto antes do seu início, mas apenas 14 % monitorizam esses riscos ao longo do período de vigência dos projetos (figura 21). Do mesmo modo, embora 43 % afirmem que dispõem de instrumentos para monitorizar a evolução da sua exposição aos riscos climáticos (como a análise de cenários ou os testes de esforço), apenas 19 % dos bancos públicos de desenvolvimento da região aplicam uma abordagem baseada nos resultados para medir o impacto mais amplo dos seus investimentos climáticos.

Os incentivos regulamentares são importantes para aumentar a divulgação de informações sobre o clima. No contexto da limitada disponibilidade de dados relacionados com o clima, o regulador nacional pode desempenhar um papel importante, contribuindo gradualmente para que o aumento da divulgação de informações sobre o clima se torne um recurso importante para o setor bancário. Na região, apesar de apenas 33 % dos bancos públicos de desenvolvimento afirmarem que, de alguma forma, já divulgam informações sobre o clima (por exemplo, no seu relatório anual), a maioria dos bancos (67 %) refere que, embora atualmente não comunique essas informações a título voluntário, estaria disposta a disponibilizá-las se o regulador assim o exigisse. Provavelmente, esta imposição ajudá-los-ia a criar os conjuntos de instrumentos acima referidos, uma vez que uma grande parte dos bancos públicos de desenvolvimento não possui, mas está em vias de desenvolver, métricas para avaliar o impacto financeiro dos riscos climáticos (43 %), avaliar os riscos climáticos e monitorizá-los (18 %) e medir o impacto (70 %). Tal aumentaria consideravelmente a base de conhecimento ao seu dispor, melhoraria a transparência no setor e ajudá-los-ia (e, indiretamente, também os seus clientes) a familiarizarem-se com a taxonomia verde.

Figura 21
O seu banco...? (% dos bancos públicos de desenvolvimento que responderam)



Fonte: Inquérito BEI-ALIDE sobre o clima, 2024.

Notas: * O conjunto de instrumentos para esta análise inclui análise de cenários e testes de esforço.

** Sim, estamos parcialmente equipados = analisa os riscos climáticos antes do início do projeto, mas não os monitoriza.
Sim, estamos totalmente equipados = analisa os riscos climáticos antes do início do projeto e monitoriza-os.

Obstáculos à concessão de empréstimos verdes

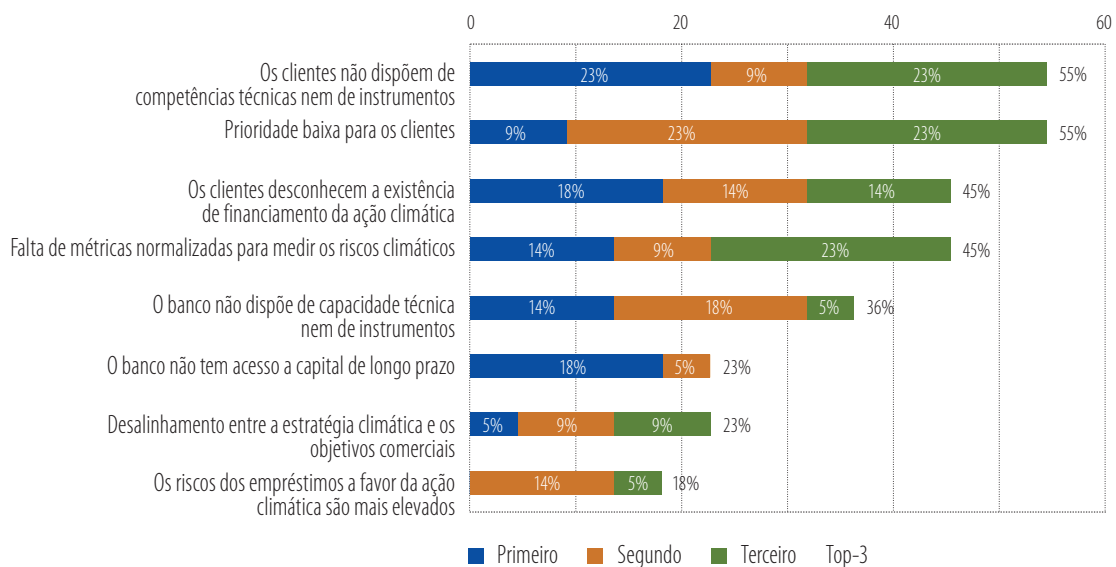
Os bancos públicos de desenvolvimento identificam fatores do lado da procura como os maiores obstáculos a uma maior intensificação dos empréstimos verdes. Cinquenta e cinco por cento referem a falta de competências técnicas dos clientes para apresentarem propostas de investimento no domínio do clima suscetíveis de serem financiadas e a baixa prioridade que estes dão à adaptação às alterações climáticas como dois dos seus três principais obstáculos à concessão de empréstimos verdes (figura 22). Este último aspeto é surpreendente, dada a elevada percentagem de pessoas afetadas diariamente pelas alterações climáticas na América Latina e nas Caraíbas, mas pode ser justificado pelo facto de os clientes continuarem a dar prioridade a preocupações sobre

o impacto das circunstâncias macroeconómicas ou políticas dos países nas suas empresas, a par dos riscos climáticos na região. Como terceiro obstáculo mais importante, os bancos públicos de desenvolvimento apontam o desconhecimento, por parte dos clientes, das oportunidades de financiamento verde à sua disposição (45 %).

Embora os fatores relacionados com a procura dominem a lista de obstáculos à concessão de empréstimos verdes, os bancos públicos de desenvolvimento também identificam limitações do lado da oferta. Para além dos resultados apresentados na secção anterior relativos ao nível de desenvolvimento das práticas estabelecidas e emergentes, os bancos públicos de desenvolvimento também identificam limitações internas relacionadas com a falta de métricas normalizadas para medir os riscos climáticos no setor (45 %) e a sua própria falta de capacidade técnica e de instrumentos (36 %). O acesso limitado a capital de longo prazo para corresponder ao horizonte de longo prazo dos investimentos climáticos constitui igualmente um desafio significativo para os bancos públicos de desenvolvimento (18 %), apontando para o papel relevante que as instituições financeiras internacionais podem desempenhar no apoio às ambições ecológicas dos bancos públicos de desenvolvimento⁹. Por último, outros fatores, como o desalinhamento entre a estratégia climática e os objetivos comerciais e o facto de os riscos associados à concessão de empréstimos a favor da ação climática serem mais elevados, também são considerados como obstáculos, mas não na mesma medida que os fatores relacionados com a procura.

Figura 22

Percentagem de bancos públicos de desenvolvimento que referiram cada um dos fatores entre os três principais obstáculos (% dos bancos públicos de desenvolvimento que responderam)



Fonte: Inquérito BEI-ALIDE sobre o clima, 2024.

Parece, no entanto, que os obstáculos ao financiamento da ação climática que os bancos públicos de desenvolvimento identificam dependem do grau de evolução da sua estratégia climática e do facto de estes se identificarem como céticos, seguidores, promotores ou líderes. Uma análise mais atenta da amostra de bancos públicos de desenvolvimento que se consideram céticos ou seguidores (os grupos menos empenhados no financiamento da ação climática) revela algumas diferenças em relação à amostra de bancos que se identificam como promotores ou líderes. Em comparação com a média apresentada na figura 22 e com a amostra constituída apenas por líderes ou promotores, o segmento menos empenhado dos bancos públicos de desenvolvimento atribui maior importância aos obstáculos internos à concessão de empréstimos verdes, como a falta de capacidade técnica dos próprios bancos públicos de desenvolvimento (por oposição à dos clientes) e de instrumentos para gerir e monitorizar os riscos climáticos durante o período de vigência do

⁹ Importa notar, no entanto, que este fator está estreitamente ligado ao contexto macroeconómico dos próprios países e à forma como este é percecionado pelos mercados, e não apenas às características intrínsecas do próprio banco público de desenvolvimento (por exemplo, a perceção do risco macroeconómico de um país, refletido na sua notação de crédito ou no seu estatuto de rendimento, pode afetar a facilidade de acesso a financiamento, uma preocupação que é especialmente relevante para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento das Caraíbas).

projeto. Este facto reforça a mensagem de que o empenho, tanto dos clientes como dos bancos públicos de desenvolvimento, tem um impacto significativo nos volumes de empréstimos verdes concedidos e salienta a importância de os bancos multilaterais de desenvolvimento e as instituições financeiras internacionais apoiarem estes bancos, eventualmente através de linhas de crédito e de programas de assistência técnica, uma vez que poderão retirar grandes benefícios destas iniciativas (caixa 3).

Caixa 3.

Financiamento concedido pelo BEI a bancos públicos de desenvolvimento na América Latina e nas Caraíbas: o projeto de abastecimento de água e saneamento do Banco de Desarrollo del Ecuador, no Equador

O Banco está presente desde há muito na América Latina e nas Caraíbas e, só em 2023, canalizou 68 % dos fundos para a ação climática na região. O BEI exerce a sua atividade na América Latina desde 1993, tendo apoiado mais de 150 projetos e contratualizado um total superior a 14 mil milhões de EUR em 15 países. Nas Caraíbas, a presença do Banco remonta a 1978, tendo financiado mais de 220 projetos num valor total superior a dois mil milhões de EUR. Só no período de 2018-2023, foram financiados projetos no valor de cerca de mil milhões de EUR através de parcerias com bancos públicos de desenvolvimento da região. Em 2023, em consonância com os objetivos da [Estratégia Global Gateway](#), 68 % dos fundos foram canalizados para a ação climática, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento sustentável e inclusivo na região. A cooperação entre o BEI e o Banco de Desarrollo del Ecuador é apenas um exemplo de uma operação com um banco público de desenvolvimento na região que visa a ação climática e inclui assistência técnica.

No Equador, garantir a segurança da água é uma prioridade fundamental, partilhada por várias partes interessadas, para erradicar a subnutrição infantil crónica. Trata-se de um objetivo comum do Governo (enunciado explicitamente no seu programa *Agua y Saneamiento Para Todos*), da Agenda de Investimento Global Gateway da UE no Equador e do mandato do IVCDI – Europa Global (nomeadamente os objetivos em matéria de gestão da água, de saúde e de ação climática), bem como dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU (em especial, os ODS 3, 6, 11 e 13): saúde de qualidade e bem-estar, água potável e saneamento, cidades e comunidades sustentáveis e ação climática.

O BEI, em cooperação com a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), está a conceder um empréstimo-quadro de 100 milhões de USD, denominado Business Data Elements (BDE), com o objetivo de melhorar o acesso das populações rurais ao saneamento básico e as infraestruturas de tratamento das suas águas residuais. Enquanto iniciativa da Equipa Europa, este empréstimo inclui igualmente o apoio à preparação de projetos prestado pela GIZ aos promotores de projetos subnacionais e a assistência técnica prestada ao BDE. A participação da GIZ na operação foi lançada inicialmente através do seu programa mundial de aconselhamento às cidades, denominado [FELICITY](#) (Financing Energy for Low-carbon Investment – Cities Advisory Facility). Financiado pela Iniciativa Climática Internacional (IKI) do Governo alemão, o FELICITY ajudou as três cidades de Jipijapa, Antonio Ante e Atacames, no Equador, a reforçar capacidades para preparar e executar projetos de infraestruturas hipocarbónicas. Esta ação preparou o caminho para o financiamento subsequente por parte do Banco. O apoio de assistência técnica no âmbito da Equipa Europa continua a ser prestado no Equador pelo programa Cidades Secundárias Sustentáveis (CIS II) da GIZ.

A coordenação entre os bancos multilaterais de desenvolvimento e as instituições financeiras internacionais é fundamental para facilitar a assinatura desses empréstimos-quadro. Paralelamente, o BEI e a GIZ disponibilizaram os seus conhecimentos especializados (nomeadamente através de assistência técnica ao BDE) na identificação e apreciação de projetos suscetíveis de serem financiados, bem como o *know-how* necessário para criar uma reserva de projetos credível. A GIZ também ajuda a melhorar a qualidade, nomeadamente nos estudos de viabilidade dos projetos e nos procedimentos ambientais, sociais e de adjudicação de contratos dos beneficiários finais e do BDE.

Conclusões e recomendações

As prioridades para aumentar o financiamento da ação climática na América Latina e nas Caraíbas devem ser orientadas tanto para atrair o investimento do setor privado como para reforçar a capacidade do setor público, incluindo os bancos públicos de desenvolvimento. As necessidades de investimento e o déficit em relação aos fluxos e capacidades atuais são consideráveis e exigirão um aumento significativo do investimento público e privado. As necessidades de financiamento para a adaptação às alterações climáticas concentram-se sobretudo na agricultura, nas infraestruturas, na energia e nos transportes.

Os bancos públicos de desenvolvimento já estão a desempenhar um papel importante na resposta aos riscos climáticos, mas terão de intensificar os seus esforços e aumentar os empréstimos a favor da ação climática, reforçar as capacidades técnicas, promover a sensibilização e catalisar o investimento privado. Como demonstra o inquérito BEI/ALIDE, tanto os clientes como os bancos públicos de desenvolvimento referem que a falta de capacidade técnica é o principal obstáculo ao aumento da concessão de empréstimos verdes. Por conseguinte, o reforço desta capacidade técnica será fundamental, não só para impulsionar a concessão de empréstimos a favor da ação climática pelos bancos públicos de desenvolvimento como também para catalisar os tão necessários investimentos privados.

As instituições financeiras internacionais e os bancos multilaterais de desenvolvimento têm um papel importante a desempenhar, tanto na concessão de financiamento a longo prazo como na execução de programas de assistência técnica, na identificação de deficiências do mercado e na ajuda à criação e configuração de novos mercados. Os bancos multilaterais de desenvolvimento e as instituições financeiras internacionais podem não só criar programas de assistência técnica, mas também transmitir, aos governos e aos bancos públicos de desenvolvimento, informação sobre as possibilidades de investimento em diferentes mercados, recolhida através das suas atividades de concessão de empréstimos. Além disso, nos casos em que os mercados de determinados tipos de instrumentos ou produtos estão subdesenvolvidos ou não existem, os bancos multilaterais de desenvolvimento podem intervir para suprimir os obstáculos no domínio da informação e incentivar outros investidores a ajudar a criar esses mercados. A emergência do mercado mundial de obrigações verdes, lançado pela primeira emissão de obrigações de responsabilidade ambiental do BEI, em 2007, é um bom exemplo desta situação. Na sequência das primeiras emissões de obrigações do BEI e de outros bancos multilaterais de desenvolvimento, a emissão total excede atualmente um bilião de USD.

O reforço da atenuação das alterações climáticas e da adaptação às mesmas na América Latina e nas Caraíbas exige uma estrutura institucional que permita atrair investidores privados e estrangeiros. Esse reforço deve ser efetuado no âmbito de uma regulamentação mais clara em matéria de financiamento sustentável. Para o efeito, é importante classificar as atividades económicas que são sustentáveis do ponto de vista ambiental, mediante a aplicação de taxonomias verdes. À medida que as taxonomias verdes se disseminam pelo mundo, e para que estas tenham impacto na classificação eficiente das atividades económicas sustentáveis do ponto de vista ambiental, os decisores políticos e os reguladores devem trabalhar em conjunto para alinhar as taxonomias e impor a obrigatoriedade de comunicação de informações. Até à data, os seguintes países publicaram taxonomias verdes: Costa Rica, República Dominicana, México, Colômbia, Brasil e Panamá. Na Argentina e no Peru, as taxonomias estão em fase de debate, e as do Chile, Equador e Paraguai estão a ser desenvolvidas.

Bibliografia

Alper K., E. Davradakis, J. Delanote, S. Dominguez, M. Gatti, P. Harasztosi, F. Kalantzis, A. Kolev, W. Torfs e A. Tueske (2022), «Living up to Europe's green ambitions», capítulo 6 do [Investment Report 2021/2022: Recovery as a springboard for change](#), Banco Europeu de Investimento.

Bloomberg New Energy Finance (2024), «Sustainable Finance Market Outlook 1H 2024», fevereiro.

Comissão Económica para a América Latina e as Caraíbas (CEPAL) (2023a). *A economia da mudança climática na América Latina e no Caribe, 2023: necessidades de financiamento e ferramentas de política para a transição a economias de baixo carbono e resilientes ao clima*.

Comissão Económica para a América Latina e as Caraíbas (CEPAL) (2023b). *Public debt and development distress in Latin America and the Caribbean 2023*.

Comissão Económica para a América Latina e as Caraíbas (CEPAL) (2024). *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2024*.

Banco Europeu de Investimento (BEI) (2021). [Assessing climate change risks at the country level: the EIB scoring model](#).

Banco Europeu de Investimento (BEI) (2023a), [Inquérito do BEI sobre o clima, 2022-2023](#).

Banco Europeu de Investimento (BEI) (2023b). [Riscos climáticos para a América Latina e as Caraíbas: Estarão os bancos preparados para a transição ecológica?](#)

Ferrazzi M., Kalantzis F. e Zwart S. (2021), *Assessing climate change risks at the country level: the EIB scoring model*, Banco Europeu de Investimento.

Fundo Monetário Internacional (FMI) (2024a). *Fiscal Monitor: Fiscal Policy in the Great Election Year*.

Fundo Monetário Internacional (FMI) (2024b). *World Economic Outlook: Steady but Slow: resilience amid divergence*.

Fundo Monetário Internacional (FMI) (2024c). [Climate Change Challenges and Opportunities in Latin America and the Caribbean](#).

Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), Banco de Desenvolvimento da América Latina e das Caraíbas e Comissão Europeia (CE) (2023). [Latin American Economic Outlook 2023: Investing in Sustainable Development](#).

Grupo do Banco Mundial (GBM) (2024). *Global Economic Prospects*.

Grupo Banco Mundial (GBM) (2024). *Greening National Development Financial Institutions: Trends, Lessons Learned, and Ways Forward*.

Anexos

Instrumentos de dívida sustentável – Tipos e definições

A dívida sustentável inclui a emissão de obrigações ou empréstimos para investir em projetos ou empresas que promovam causas sociais ou ambientais. Os instrumentos de dívida sustentável incluem seis tipos principais de produtos que são classificados em função da forma como o financiamento é captado (no mercado de investidores, através de obrigações, ou junto de bancos, através de empréstimos) e da utilização das receitas, nomeadamente:

- **Obrigações verdes:** os fundos provenientes destas obrigações destinam-se a projetos ambientais ou climáticos, como o investimento em energias renováveis.
- **Obrigações sociais:** as receitas destinam-se a projetos com impacto social, como o investimento em habitação de baixo custo para pessoas com acesso limitado ao mercado da habitação.
- **Obrigações de sustentabilidade:** os fundos são afetados a uma combinação de projetos com impacto social e ecológico que podem estar alinhados com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.
- **Empréstimos verdes:** as receitas financiarão projetos ambientais ou climáticos, como o investimento na melhoria da eficiência energética dos edifícios.
- **Empréstimos sociais:** os fundos financiarão investimentos com impacto social, como a formação de pessoas com deficiência para melhorar a empregabilidade.
- **Empréstimos (ou obrigações) ligados à sustentabilidade:** as receitas dos empréstimos (obrigações) serão utilizadas para apoiar um conjunto de projetos com impacto ecológico e social.

As obrigações verdes, as obrigações sociais, as obrigações de sustentabilidade e os empréstimos verdes são considerados instrumentos de dívida baseados em atividades: as suas receitas são utilizadas para financiar novos projetos específicos (ou para refinar projetos existentes) com requisitos de comunicação de informações rigorosos, em que a utilização das receitas é registada. Os empréstimos e obrigações ligados à sustentabilidade são instrumentos de dívida baseados no comportamento: não se espera que as receitas financiem projetos específicos, mas sim a mudança de comportamento do emitente de dívida, reforçando a sua sensibilização para o ambiente e as alterações climáticas. No entanto, os instrumentos de dívida baseados no comportamento são mais vulneráveis à ecomaquilhagem, uma vez que não existe uma comunicação de informações explícita e obrigatória para determinar se as receitas foram efetivamente utilizadas para financiar o comportamento ambiental do emitente de dívida. Sob um controlo cada vez mais rigoroso, os emitentes devem garantir que as suas metas de sustentabilidade são suficientemente ambiciosas para evitar alegações de ecomaquilhagem. Nos EUA, por exemplo, o volume de empréstimos ligados à sustentabilidade em 2023 foi 77 % inferior ao de 2022 e 85 % inferior ao de 2021, num contexto de crescentes preocupações em matéria de ecomaquilhagem.

Financiamento da ação climática na América Latina e nas Caraíbas

De que forma estão os bancos públicos de desenvolvimento a apoiar a transição climática?

