



BMEP

Boletim Mensal de Economia Portuguesa

N.º 02 | fevereiro 2021



Gabinete de Estratégia e Estudos
Ministério da Economia

GPEARI

Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação
e Relações Internacionais
Ministério das Finanças

Ficha Técnica

Título: Boletim Mensal de Economia Portuguesa

Data: fevereiro de 2021

Elaborado com informação disponível até ao dia 26 de fevereiro.

Editores:

Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais

Ministério das Finanças

Rua da Alfândega 5-A

1110 - 016 Lisboa

Telefone: +351 21 882 33 90

URL: <http://www.gpeari.gov.pt>

E-Mail: bmep@gpeari.gov.pt

Gabinete de Estratégia e Estudos

Ministério da Economia

Rua da Prata, 8

1149-057 Lisboa

Telefone: +351 21 792 13 72

URL: <http://www.gee.gov.pt>

E-Mail: gee@gee.min-economia.pt

ISSN: 1848-11012



(Esta publicação respeita as regras do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa)

O Ministério das Finanças e a Transição Climática - Perspetivas para o ano de 2021

Fátima Azevedo¹

O papel do Ministério das Finanças na transição climática

Os riscos económicos e financeiros associados às alterações climáticas impõem uma resposta que garanta uma trajetória de desenvolvimento de baixo carbono justa.

A capacidade de calibrar soluções para uma economia robusta, sustentável e inclusiva dita uma mudança decisiva em que o Ministério das Finanças tem, no âmbito das suas competências, um papel central.

Fazer esta transição climática, para neutralizar os efeitos da atividade económica no mitigando riscos futuros, implica conciliar um crescimento económico inclusivo com a ação climática. Para que o processo rumo à neutralidade carbónica seja bem-sucedido importa avaliar os impactos económicos dos riscos ambientais e das medidas de ação climática, considerando informações sobre o clima no processo orçamental e utilizando adequados instrumentos fiscais que favoreçam a sustentabilidade no longo prazo.

Numa abordagem centrada nas pessoas, garantindo uma transição justa e uma distribuição equitativa dos benefícios da ação climática, a ação do Ministério das Finanças envolve várias áreas: divulgar os riscos financeiros associados ao clima e atribuir um preço ao carbono, encorajando o envolvimento do setor privado e acelerando o investimento em infraestruturas sustentáveis, garantindo uma abordagem centrada nas pessoas, de modo que os ganhos sejam compartilhados de forma equitativa e a transição seja justa.

A representação do Ministério das Finanças em grupos de trabalho no plano nacional, europeu e internacional tem vindo a aumentar, nomeadamente através do GPEARI, no sentido de aprofundar conhecimento que permita informar o processo de decisão política. O alinhamento dos fluxos financeiros internacionais às metas do Acordo de Paris, a consideração da problemática climática nos modelos previsionais e prospetivos para a política macroeconómica e orçamental, os incentivos à participação do sistema financeiro no financiamento sustentável e a articulação das políticas públicas no contexto de uma estratégia de longo prazo são áreas de trabalho centrais nos próximos anos.

Iniciativas internacionais

A [Coligação dos Ministros das Finanças para a Ação Climática](#) foi lançada em abril de 2019, tendo Portugal aderido em junho do mesmo ano. Esta iniciativa, que reúne 52 países, responsáveis por 16% das emissões globais de gases com efeito de estufa (GEE) e 30% do PIB, tem desenvolvido um conjunto de atividades – plasmadas no [Plano de Ação de Santiago](#) – resultantes das prioridades identificadas em seis [Princípios](#) (de Helsínquia).

Ao longo de 2020, os vários grupos de trabalho lançaram inquéritos no sentido de compreender o “estado de arte” relativamente ao papel dos ministérios das finanças dos diferentes países no alinhamento das políticas com o Acordo de Paris, na determinação das metas nacionais para a mitigação e adaptação climática e nas negociações para o financiamento internacional

¹ GPEARI-MF. As opiniões expressas no destaque são de responsabilidade da autora e podem não coincidir com as da instituição. Todos os erros e omissões são de responsabilidade da autora.

que estão no centro da agenda da 26.^a Convenção das Partes (COP-26), e de um maior envolvimento do setor privado no financiamento sustentável. O levantamento das respostas dos países aos impactos profundos da crise pandêmica no sentido da recuperação e resiliência econômicas foi objeto de um relatório em julho do ano passado.

Para 2021, o programa de atividades confere particular relevância a “recuperação verde”, na sequência da solicitação² pelos ministros na última reunião ministerial, realizada em outubro passado, para uma análise mais aprofundada das opções de políticas que sustentem a transformação para economias de baixo carbono e resilientes ao clima, no curto e longo prazo. Numa primeira fase será feito um levantamento das medidas adotadas pelos membros que será reportado até abril de 2021 na sequência do relatório “*Better Recovery, Better World*”, publicado em julho de 2020. A recuperação deverá permitir o **alinhamento das estratégias de longo prazo com uma transição justa e com o Acordo de Paris** (Princípio 1) e envolve múltiplos desafios, nomeadamente a articulação de instrumentos de **modelação macroeconómica** (Princípio 4), **reforma fiscal** (Princípio 3), **governança** (Princípio 2), **mobilização do setor financeiro** e dos bancos multilaterais de desenvolvimento (Princípio 5). e **envolvimento** na definição das metas climáticas (Princípio 6).

Para 2021, os trabalhos da Coligação visam responder a três prioridades para alinhar estratégias de longo prazo com o Acordo de Paris: i) desenvolver estratégias de transição com a assistência técnica de parceiros institucionais e facilitar a partilha de conhecimento e experiência entre os países; ii) aprofundar a análise através de ferramentas de modelação, nomeadamente no âmbito orçamental; e iii) identificar boas práticas e mapeamento das estratégias de longo prazo (LTS, em inglês) para a redução de emissões de GEE dos vários membros.

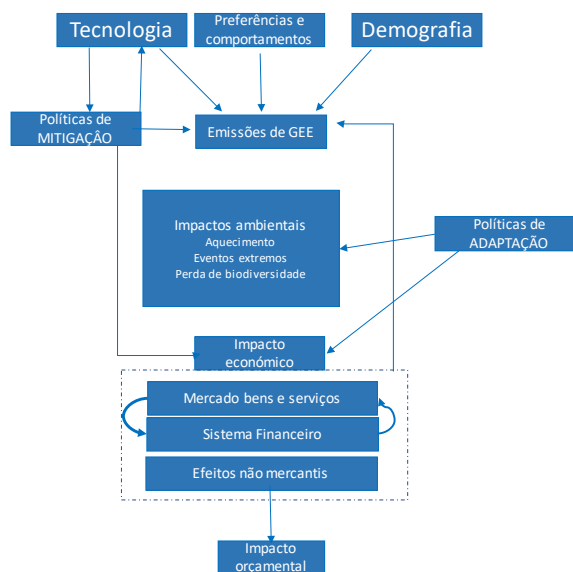
O objetivo será sistematizar as abordagens de modelos de construção das LTS, apresentar os primeiros resultados de um projeto de investigação acerca dos **impactos orçamentais da neutralidade carbónica**, que deverá ser lançado em março, e publicar um relatório de **análise sobre as LTS** de um conjunto de países.

Sendo a capacitação um elemento chave para introduzir considerações sobre as alterações climáticas nas estratégias do ministério das finanças, está previsto o lançamento de um programa de formação até outubro de 2021 e a publicação de um relatório relativo às **boas práticas de integração das questões climáticas nas políticas económicas**.

² Declaração ministerial conjunta, <https://www.financeministersforclimate.org/sites/cape/files/inline-files/2020%20Joint%20Ministerial%20Statement.pdf>.

Alterações climáticas e impactos económicos

Com base no quadro conceitual da Paris Collaborative Green Budgeting da OCDE



O Plano de Santiago ambiciona superar as dificuldades de considerar as questões climáticas na política macroeconómica, planeamento orçamental, investimento e contratação pública e gestão das finanças públicas. Desenvolver ferramentas e orientações para a elaboração de um orçamento verde, integrando as alterações climáticas na gestão das finanças públicas e na modelação económica, e analisando as opções de políticas para a recuperação sustentável é uma força motriz face à degradação do contexto económico e orçamental ditada pela pandemia.

Os desafios orçamentais e os impactos económicos da pandemia, bem como o desenho de reformas fiscais mediante contextos políticos e económicos variáveis são o foco das atividades em 2021, procurando apoiar os esforços em melhorar a eficácia do preço do carbono – medição, desenho, incidência, utilização de receitas e modos de compensação – e a racionalizar o recurso a subsídios aos combustíveis fósseis.

Entre os instrumentos disponíveis, as medidas conducentes a um preço adequado para o carbono assumem um papel crítico no processo de reforma fiscal³, sendo determinante identificar os obstáculos para assegurar que os sinais emanados pelo preço são consistentes com as metas climáticas, atendendo às situações muito diferenciadas entre os países membros.

Neste sentido, no primeiro trimestre será preparado um relatório sobre o “estado da arte” relativo aos instrumentos, as diferentes utilizações e os desafios fundamentais em termos da transição e impactos económicos da sua introdução.

As medidas de política fiscal complementam os incentivos ao investimento sustentável⁴. Este racional resulta do potencial das taxas sobre o carbono ou as licenças de comércio de emissões para aumentar o consumo e investimento sustentáveis das despesas pública e privada, limitando as emissões de GEE e reduzindo o risco de perda de ativos. A verdade é que 70% das

³ Idem.

⁴ <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/green-budgeting-and-tax-policy-tools-to-support-a-green-recovery-bd02ea23/>.

emissões de CO₂ associadas à energia continuam isentas ou com uma tributação muito reduzida⁵. Por sua vez, os sistemas de comércio de emissões, mesmo conjugados com taxas, ainda não sinalizam preços adequados às metas climáticas⁶.

No que respeita à mobilização de fontes privadas para o financiamento sustentável e a integração das considerações climáticas nas decisões do sistema financeiro são condições necessárias numa trajetória bem-sucedida rumo à resiliência e neutralidade carbónica. As principais prioridades centram-se nos roteiros sustentáveis para o sistema financeiro, na supervisão, nos instrumentos como as obrigações verdes, e no papel de um financiamento combinado.

Um aumento sustentado do financiamento sustentável a escala internacional é difícil na ausência de uma clara definição de critérios para os investimentos “verdes” (taxonomias) e de um reduzido nível de standardização. Por isso é igualmente importante o crescente envolvimento dos ministérios das finanças no processo de definição das metas climáticas nacionais e na ligação com as estratégias e longo prazo, de acordo com a análise “[Stepping up for Climate Action](#)” realizada em julho passado.

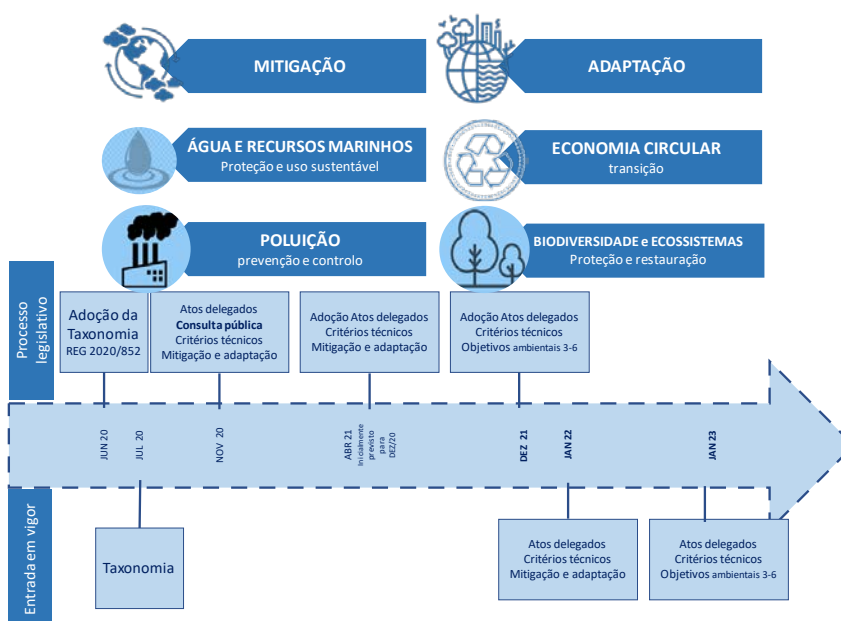
⁵ <https://www.oecd.org/tax/taxes-on-polluting-fuels-are-too-low-to-encourage-a-shift-to-low-carbon-alternatives.htm>.

⁶ <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/few-countries-are-pricing-carbon-high-enough-to-meet-climate-targets.htm>.

Contexto europeu⁷

AO longo de 2020, o grupo de trabalho do Comité de Política Económica dedicado à Energia e Clima (ECCWG) centrou-se, no que respeita ao financiamento sustentável internacional, na preparação para a COP-26 de novembro próximo no que respeita às negociações para a meta pós-2025 para o financiamento internacional e na consistência dos investimentos com os objetivos climáticos; no plano interno, a Lei do Clima, a introdução das dimensões “Clima, energia e ambiente” no Semestre Europeu, a avaliação dos planos nacionais energia-clima para 2030 e a avaliação de impactos no âmbito da proposta da Comissão para uma maior ambição nas metas de descarbonização para 2030 foram temas centrais.

Para 2021, a agenda europeia é muito ambiciosa, nomeadamente no que respeita à adoção da Lei do Clima, que não apenas consagra o cumprimento da neutralidade carbónica em 2050, como assume metas intermédias para 2030, nomeadamente através do pacote legislativo “Fit for 55”, previsto para junho, e que eleva a meta para a redução das emissões para 55% no horizonte de uma década. As propostas serão tratadas por diferentes grupos de trabalho do Conselho, sendo a coordenação entre as várias tutelas e governos fundamental. Na perspetiva dos ministérios das finanças, será central as formas de conjugação dos diversos instrumentos de implementação: revisão da Diretiva sobre o sistema de comércio de emissões, profundamente associada à revisão do *Effort Sharing Regulation* (ESR); Mecanismo de Ajustamento de Carbono na Fronteira, e revisão da Diretiva de Tributação de Energia.



A transformação dos processos orçamentais para incluir as questões climáticas tem sido promovida por diferentes abordagens, pelo que na sequência da ambição do Plano Ecológico Europeu, a Comissão entendeu dinamizar um grupo de trabalho com vista a discutir no plano técnico as formas de impulsionar a gradual adoção do instrumento “orçamento verde” pelos estados-membros.

⁷ o GPEARI representa Portugal no Grupo de Trabalho Energia-Clima do Comité de Política Económica (ECCWG), criado em 2011, e que se centra questões internas da União relacionadas a dimensão económica da energia e das alterações climáticas, no Grupo de Peritos em Financiamento Sustentável criado no âmbito da Direção Geral para a Estabilidade Financeira, Serviços Financeiros e União de Mercados de Capital (FISMA) e no recém criado Grupo de Peritos para um Green Budgeting Reference Framework (GBRF) europeu, promovido pela Direção-Geral para os Assuntos Económicos e Financeiros.

O GBRF deverá incluir elementos essenciais para a implementação do orçamento verde, desde a cobertura dos objetivos ambientais, rubricas orçamentais e entidades do setor público, passando pela metodologia para avaliar a consistência das políticas orçamentais com as metas ambientais, do modelo de governação até aos mecanismos de transparência e responsabilização, atendendo a níveis diferenciados de ambição e abrangência.

Elaborar e implementar um processo de orçamentação verde exige tempo e recursos. A qualidade do trabalho técnico, a abordagem colaborativa e o apoio político são fatores chave de sucesso.

Iniciativas legislativas e não legislativas relevantes para a ação climática na Presidência Portuguesa da UE						
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN
Estratégia de Adaptação às Alterações Climáticas		X				
<i>Refuel Maritime</i>			X			
<i>Refuel Aviation</i>			X			
Estratégia para as Florestas				X	X	X
Plano de Ação para Poluição Zero para a água, ar e solo				X	X	X
Revisão do Regulamento relativo ao movimento transfronteiriço de resíduos				X	X	X
<i>Pacote Fit for 55</i>						
• <i>Revisão do sistema de Comércio Europeu de Licenças de Emissão (EU-ETS)</i>						
• <i>Revisão do Regulamento de Partilha de Esforços (ESR)</i>						
• <i>Revisão do Regulamento LULUCF</i>						X
• <i>Revisão das normas de emissões de veículos</i>						
• <i>Revisão da Diretiva Energias Renováveis</i>						
• <i>Revisão da Diretiva Eficiência Energética</i>						
<i>Mecanismo de ajustamento das emissões de carbono nas fronteiras</i>						X
<i>Revisão da Diretiva Tributação da Energia</i>						X
<i>Proposta de Diretiva Infraestruturas de combustíveis alternativos</i>						X
<i>Governança da responsabilidade empresarial</i>						X
<i>Normas Obrigações Verdes</i>						X

Compromissos nacionais

A nível nacional, na sequência do compromisso assumido no [Acordo de Paris](#), Portugal foi dos primeiros países a preparar um [Roteiro para a Neutralidade Carbónica em 2050](#) e a submetê-lo, em setembro de 2020, como a sua estratégia de longo prazo para a redução de emissões.

O **Grupo de Reflexão para o Financiamento Sustentável** foi, entretanto, criado, para identificar limitações, oportunidades e soluções para o alinhamento das instituições financeiras àquelas metas. Em julho de 2019, foram publicadas as [Linhas de Orientação para Acelerar o Financiamento Sustentável em Portugal](#) e [Carta de Compromisso para o Financiamento Sustentável em Portugal](#). Durante 2020, os trabalhos centraram-se no levantamento das necessidades de informação e nas ferramentas de implementação da taxonomia europeia no sentido de atualizar as linhas de orientação em 2021.

Criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2019, o **Grupo de Coordenação do Plano de Ação de Economia Circular** (GC PAEC) visa avaliar o impacto das políticas na perspetiva da transição para uma economia circular e propor à Comissão Interministerial do Ar, Alterações Climáticas e da Economia Circular formas de melhorar a articulação entre as várias áreas governativas para prossecução dos objetivos do PAEC. Em dezembro de 2020, o relatório “Ponto de Situação do PAEC em 2018 e 2019 e Plano de Atividades para 2020” foi

submetido às tutelas da Economia e do Ambiente. Na perspetiva financeira, os trabalhos procuram centralizar a informação sobre mecanismos de apoios financeiros e fiscais disponíveis às empresas que queiram investir no domínio da economia circular e elaborar propostas de apoio a projetos, potenciando, designadamente, a utilização de financiamentos do Banco Europeu de Investimento, bem como dos Fundos Europeus para Investimentos Estratégicos.

* * *

Considerar as alterações climáticas no processo de tomada de decisão sobre política económica é uma mudança fundamental para acelerar a ação e garantir a sustentabilidade no longo prazo.