



Propostas de financiamento para a conservação da biodiversidade em contexto de alterações climáticas em Portugal

Setembro 2024



Preâmbulo

Mais de 80% dos habitats protegidos e 70% das espécies (que não aves), estão em situação desfavorável (EEA, 2020) na União Europeia (UE). Para reverter este cenário, os Estados-Membros da UE acordaram um conjunto de metas ambiciosas na Estratégia Europeia da Biodiversidade 2030 (EEB 2030). Entre outras medidas, os Estados-Membros deverão garantir a proteção de 30% da superfície terrestre e marinha, 1/3 dos quais num contexto de proteção estrita. Além do que qualificam ser um reforço da coerência das áreas protegidas a nível europeu, que incluirá ainda a implementação de medidas para facilitar a adaptação da biodiversidade às alterações climáticas e reforçar o contributo de soluções baseadas na natureza para mitigar as alterações do clima, a EEB 2030 propõe um vasto pacote de medidas para o restauro de populações e ecossistemas degradados da UE. A Lei do Restauro Ecológico vem concretizar essa ambição, comprometendo os Estados-Membros a recuperar, até 2030, pelo menos 20% de áreas degradadas, terrestres e marinhas. A implementação da EEB 2030 irá requerer um investimento anual não inferior a €20 mil milhões. Para a economia portuguesa (1,3% do PIB da UE), significa garantir um investimento anual de pelo menos €260 milhões (Araújo *et al.*, 2022).

Em Portugal, o cumprimento destes objectivos implica a mobilização de múltiplas fontes de financiamento. Tendo em conta a matriz territorial portuguesa, com mais de 97% do território privado, qualquer intervenção no sentido de promover a conservação de bens públicos, como muitos dos que decorrem da biodiversidade, implicará a identificação de soluções articuladas e suportadas por financiamentos públicos e privados, que impliquem compromissos de longo prazo. Além disso, é essencial a adoção de práticas não danosas para o ambiente e para a biodiversidade, transversais a todos os setores.

Esta reflexão envolveu um conjunto de cidadãos afiliados em diversas organizações públicas, privadas e da sociedade civil com relevância em matérias de conservação da natureza e biodiversidade. Da discussão tida em Maфра pelo Think Tank NaturaConnect.PT, surgem recomendações no sentido de alicerçar o financiamento da EEB 2030 em Portugal. Além da otimização de mecanismos já existentes, propõem-se novas ferramentas de financiamento para a conservação da natureza e biodiversidade em Portugal, muitas das quais refletem tendências e recomendações adotadas em contextos internacionais.



Mecanismos de Financiamento

1) Financiamento público direto

Sendo a biodiversidade um bem público, é legítimo que uma parte considerável do financiamento para a sua preservação e valorização seja público. O financiamento público pode ser considerado de forma indireta, por exemplo, descontinuando financiamentos contraproducentes, que infringem danos em bens públicos associados à biodiversidade. Podem também incluir a adoção de novos incentivos diretos para o estabelecimento de boas práticas no âmbito de atividades económicas, ou outras, subsidiadas com fundos públicos. Destacam-se as seguintes propostas discutidas no âmbito do Think Tank:

- **Rever e avaliar o impacto na biodiversidade de subsídios públicos**, especialmente no âmbito das políticas agrícola e florestal que afetam as decisões dos gestores de grande parte do território nacional. Eliminar progressivamente os subsídios que tenham como consequência o empobrecimento dos solos, o aumento do consumo de água, a degradação de habitats prioritários e o declínio de espécies protegidas;
- **Alavancar fundos europeus destinados à conservação e restauro da natureza** (e.g. LIFE, INTERREG, FEDER e Fundo de Coesão), através da comparticipação de projetos com terceiros - ONGAs, universidades e outras organizações - incluindo o desenvolvimento de candidaturas centradas na aquisição de terras para a natureza, melhoria das condições de gestão das áreas naturais e ações de restauro ecológico.
- Repensar os fundos para a conservação da natureza para dar prioridade a medidas de restauro ecológico que permitam **restaurar funções e processos naturais nos ecossistemas, evitando custos adicionais** presentes e futuros.
- Reforçar o financiamento de práticas de conservação da biodiversidade no quadro de instrumentos existentes, incluindo o Fundo Ambiental. Neste âmbito, **reforçar o financiamento de contratos de gestão com objetivos de conservação e restauro e desenvolver sistemas de remuneração dos serviços de ecossistema proporcionados pela biodiversidade**. Numa primeira fase esta medida pode passar por rever e reforçar o financiamento de instrumentos existentes (de que são exemplos o Programa de Gestão do Montado por Resultados, o Programa de Remuneração dos Serviços dos Ecossistemas em Espaços Rurais, e o Programa de Transformação da Paisagem), sendo que numa fase posterior pode ser criado um sistema unificado e simplificado que tenha como orientação mais clara a valorização de bens públicos associados à biodiversidade e ecossistemas;
- **Reforçar fundos públicos para a aquisição e gestão de propriedades** em terrenos classificados com vista à conservação e restauro da biodiversidade. Neste âmbito, reavaliar o mandato da FLORESTGAL de modo a alinhar a sua atividade, de forma mais estreita, com os objetivos de valorização de bens públicos associados à biodiversidade, tal como consignado na Estratégia Nacional e Europeia de Biodiversidade 2030;



2) Princípios de poluidor-pagador, utilizador-pagador, protetor-recebedor, e política fiscal

Os princípios de poluidor-pagador e utilizador-pagador têm por base a premissa de que tanto os agentes que destroem bens públicos como os que deles usufruem, devem ser onerados proporcionalmente à depreciação que o uso destes bens acarreta. Associado a estes princípios está o conceito de protetor-recebedor, que implica que os agentes públicos e privados responsáveis pela valorização do capital natural, possam ser beneficiários de uma parte do financiamento decorrente da aplicação do poluidor- e utilizador-pagador. Neste contexto, é importante:

- Quando os projetos tiverem impactes na biodiversidade que não possam ser evitados, a entidade reguladora deve criar mecanismos formais de avaliação de danos e exigir do promotor **volumes de financiamento adequados** para mitigar e compensar o impacto negativo gerado.
- Quando a compensação pelos impactes não for feita *in kind*, é necessário garantir eficácia e transparência na aplicação do princípio de poluidor-pagador, cujas receitas devem ser diretamente aplicadas na conservação da biodiversidade e no restauro ecológico. É particularmente promissora a **transferência de financiamento obtido por aplicação do princípio do poluidor-pagador para protetores-recebedores** que usem esse financiamento para iniciativas de conservação e restauro de áreas integradas na Rede Fundamental de Conservação da Natureza e devidamente certificadas pela autoridade nacional de conservação da natureza.
- Proceder a uma **avaliação caso-a-caso das modalidades possíveis de implementação do princípio do utilizador-pagador nas áreas classificadas**, tal como previsto no Decreto-Lei 142/2008, art 58°. A aplicação deste princípio deverá estar sujeita a critérios exigentes de transparência, isentar os residentes e proprietários destas áreas, e assegurar que as verbas arrecadadas sejam redistribuídas para benefício dos residentes e gestores do território, de modo a reforçar a equidade social e a responsabilidade social pela gestão do território.
- **Criar mecanismos fiscais de incentivo à conservação e restauro do património natural**, por exemplo ao nível do IMI, por parte de proprietários e gestores de territórios abrangidos pela Rede Fundamental de Conservação da Natureza.

3) Criação de um mercado de créditos de biodiversidade

Uma ferramenta para mobilizar maior volume de financiamento privado para o cumprimento dos objetivos da EEB 2030 seria a criação de um mercado de créditos de biodiversidade, de que já existem exemplos internacionais. Para tal, é recomendada a **criação de uma comissão de trabalho** que, partindo de uma proposta esquematizada no estudo Biodiversidade 2030 e reunindo organismos governamentais com tutela sobre finanças, território e conservação, municípios, representantes de proprietários e dos setores primários, ONGAs e investigadores, seja responsável por:

- Especificar a natureza concreta dos créditos de biodiversidade e suas diferentes tipologias, utilizando indicadores, territorialmente vinculados, que permitam a transação de créditos, e considerem medição, resultados, permanência e o potencial de adicionalidade face a cenários de referência;
- Garantir a simplicidade e acessibilidade ao mercado de créditos de biodiversidade a todos os agentes, quer sejam promotores de projetos de conservação e restauro ou compradores de créditos, potenciando a mobilização de financiamento privado para a conservação da biodiversidade;
- Desenvolver estratégias que garantam a monitorização e permanência dos benefícios para a biodiversidade por períodos relevantes (20 ou 30 anos);
- Recomendar e acompanhar o processo de enquadramento legal e funcionamento do mercado de créditos de biodiversidade.

A definição de um novo mercado voluntário de créditos de biodiversidade, deverá contemplar:

- A criação de um mecanismo de funcionamento do mercado de créditos;
- A identificação de uma entidade Gestora do Mercado de Créditos de Biodiversidade, com a definição de regras, desenvolvimento de plataforma, transparência e verificação de resultados ao longo do tempo;
- A identificação de uma entidade reguladora, que valida os créditos e as condições para a sua transação de forma a evitar a dupla contagem;
- A definição de critérios de elegibilidade para compradores e fornecedores de créditos de biodiversidade.

Simultaneamente, deverão ser definidas **metodologias para a quantificação e valorização dos benefícios para a biodiversidade**, aplicáveis às diferentes tipologias de projetos inscritos no mercado voluntário de carbono (Decreto-Lei n.º 4/2024 de 5 de janeiro) através da figura do **crédito “Carbono+”** (art. 11.º, nr.6).

4) Financiamento privado (empresarial e filantrópico)

Ainda que seja um bem público localizado, primordialmente, em território privado, há valências da biodiversidade que são passíveis de remuneração pelo mercado, permitindo gerar fluxos de financiamento privado. Existem diversas aplicações do princípio do utilizador-pagador, por exemplo no âmbito da prestação de serviços de visitação de áreas de conservação.

O mecenato ambiental e o investimento filantrópico são outra forma de mobilizar financiamento privado para a biodiversidade. Ao contrário de outros países do nosso contexto geopolítico, Portugal tem um reduzido número de fundações orientadas para o investimento em biodiversidade. Não obstante, esse número tem vindo a aumentar na sequência da criação de novas entidades (*e.g.*, *Fundação Oceano Azul*, *Fundação Belmiro de Azevedo*, *Fundação Viridía*, *Fundação Terra*).

Deve também ser promovido o desenvolvimento de novas formas de financiamento privado para a conservação e restauro da natureza, como obrigações verdes ou obrigações de resiliência ambiental (em colaboração com empresas de seguros).

Para aumentar a confiança dos investidores privados em projetos de salvaguarda e promoção da biodiversidade, sejam de cariz empresarial ou filantrópico, há um conjunto de medidas que poderão ser promovidas.

Reforma do quadro regulatório

- **Criação de uma figura legal de “servidão de conservação”** ou “fideicomisso ecológico”, que assegure a efetividade dos compromissos de conservação objeto de investimento por um período definido ou, idealmente, perpétuo. Amplamente utilizada no Reino Unido e nos Estados Unidos da América, esta figura legal permite aumentar a confiança de investidores privados e garantir a proteção *ad-continuum* desse património natural.

- No Estatuto dos Benefícios Fiscais (Decreto-Lei n.º 215/89), **donativos destinados a fins ambientais deverão ser equiparados aos que se destinam a causas sociais**, conforme estabelecido no art. 62.º. A dedução para efeitos da determinação do lucro tributável das empresas deverá, assim, considerar como custos ou perdas do exercício os donativos para causas ambientais até ao limite de 8/1000 do volume de vendas ou de serviços prestados, em valor correspondente a 150 %.

Valorização da marca NATURAL.PT

• Deverá ser **reforçado o investimento público na marca NATURAL.PT** (destinada a promover a visitação de áreas protegidas e valorização de produtos artesanais que nelas se produzem) e estender o seu âmbito às áreas protegidas privadas como forma de incentivo ao investimento. O fortalecimento do posicionamento e visibilidade de Portugal nos mercados internacionais, como um destino atrativo para investir na conservação da biodiversidade, deverá implicar um forte envolvimento do Estado na consolidação e promoção da marca NATURAL.PT.

Boas práticas

Empresas

• Promover a **inclusão de objetivos de conservação da biodiversidade na estratégia corporativa**.

Iniciativas como o *Act4Nature*, liderada pelo Business Council for Sustainable Development de Portugal, podem apoiar empresas a promover e restaurar a biodiversidade ao longo da sua cadeia de valor. Tais iniciativas poderiam potenciar a conexão com agentes de conservação da natureza.

• **Definir indicadores que permitam avaliar resultados de intervenções a curto, médio e longo prazo**. O tempo requerido para a demonstração do impacto de intervenções de conservação da biodiversidade e restauro ecológico é, frequentemente, desfasado das necessidades de report das empresas, desincentivando o investimento.

Agentes de conservação e gestão da biodiversidade

• Definir métricas e indicadores que permitam **demonstrar o impacto, escalabilidade e sustentabilidade** dos projetos de conservação.

• Propor ativamente iniciativas de promoção de biodiversidade **alinhadas com os valores e modelo de negócio das empresas**.

Fundações

• O **cofinanciamento ou financiamento parcial de projetos** aprovados ou em curso tem um efeito multiplicador, permitindo alavancar o impacto do valor investido.

• De forma a garantir a longevidade e manutenção das iniciativas de promoção da biodiversidade, além do financiamento de intervenções diretas é recomendável **prever o financiamento de recursos humanos, de produção do conhecimento, de sensibilização e outros custos de gestão** das estruturas que implementam, monitorizam e acompanham essas intervenções.



Referências

Araújo, M.B. (Coordenação), Antunes, S., Gonçalves, E.J., Oliveira, R., Santos, S. & Sousa Pinto, I. 2022. Biodiversidade 2030: Nova agenda para a conservação em contexto de alterações climáticas. Universidade de Évora & Fundo Ambiental, Ministério do Ambiente e da Ação Climática, Lisboa. <https://www.maraujolab.eu/empresa/biodiversidade-2030/>

Biodiversity Credit Alliance (2024). Definition of a Biodiversity Credit, Issue Paper nr. 3. <https://www.biodiversitycreditalliance.org/wp-content/uploads/2024/05/Definition-of-a-Biodiversity-Credit-Rev-220524.pdf>

European Commission 2021. Directorate-General for Environment, EU biodiversity strategy for 2030 – Bringing nature back into our lives. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2779/677548>

European Environmental Agency 2020. State of Nature in the EU, EEA Report 10/2020, doi 10.2800/705440. <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>



O Think Tank NaturaConnect.PT | Setembro de 2024

Redatores: Miguel Bastos Araújo, Bárbara Pais, Catarina Roseta Palma, Rosário Oliveira, Daniel Veríssimo, Francisco Moreira, Henrique M. Pereira

Para mais informações contactar: barbara@naturedialogues.pt

Estas recomendações não comprometem os membros do Think Tank, tão somente os promotores e autores do documento.

Think Tank NaturaConnect.PT

É um grupo de reflexão que reúne representantes de alto nível de decisão de entidades públicas e privadas, com o intuito de identificar as potencialidades e os desafios à implementação dos objetivos estipulados pela União Europeia em matéria de biodiversidade e adaptação às alterações climáticas. Pretende estimular a cooperação inter-institucional e a troca de ideias e conhecimentos relevantes para a definição de soluções para a implementação da Estratégia Europeia da Biodiversidade em Portugal. Insere-se no âmbito do projeto “Natura Connect – Designing a Resilient and Coherent Trans-European Network for Nature and People”, financiado pela União Europeia.

Mais informações:

<https://naturaconnect.eu/implementation-of-the-trans-european-nature-network-ten-n-in-portugal/>



Funded by
the European Union

O projeto NaturaConnect é financiado no âmbito do programa de pesquisa e inovação Horizon Europe da União Europeia, ao abrigo do contrato número 101060429.