

Documento do
Banco Mundial

SOMENTE PARA USO OFICIAL

Relatório nº: PGD153

BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO

DOCUMENTO DE PROGRAMA PARA UM

EMPRÉSTIMO PROPOSTO

NO VALOR DE US\$ 200 MILHÕES AO

ESTADO DO AMAZONAS

COM GARANTIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

PARA O

PRIMEIRO FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO (DPF) PROGRAMÁTICO DE
SUSTENTABILIDADE FISCAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO AMAZONAS

17 de novembro de 2020

Prática Global de Meio Ambiente, Recursos Naturais e Economia Azul
Região da América Latina e Caribe

Este documento tem distribuição restrita e poderá ser usado apenas no desempenho de suas funções oficiais. Seu conteúdo não pode ser divulgado sem a autorização do Banco Mundial.

Estado do Amazonas

ANO FISCAL PÚBLICO

De 1º de janeiro a 31 de dezembro

CONVERSÃO CAMBIAL

(taxa de câmbio vigente em 5 de novembro de 2020)

Unidade monetária

Real brasileiro (R\$)

US\$ 1,00: R\$ 5,66

ABREVIATURAS, ACRÔNIMOS E SIGLAS

AE	Auxílio Emergencial
AFI	Administração Financeira Integrada
AmazonPrev	Previdência do Estado do Amazonas
Apis	Análise da Pobreza e do Impacto Social
APP	Área de Preservação Permanente
AUR	Área de Uso Restrito
BEm	Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda
BFlo	Bolsa Floresta
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Capag	Capacidade de Pagamento
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CEF	Caixa Econômica Federal
CFI	Corporação Financeira Internacional
CGE-AM	Controladoria-Geral do Estado do Amazonas
CPF	Estratégia de Parceria do País (<i>Country Partnership Framework</i>)
DPF	Financiamento de Políticas de Desenvolvimento (<i>Development Policy Financing</i>)
Efta	Associação Europeia de Livre Comércio (<i>European Free Trade Association</i>)
EUA	Estados Unidos da América
FAS	Fundação Amazônia Sustentável
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FFIN	Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões do Estado do Amazonas (pré-2003)
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FPPM	Fundo de Proteção Previdenciária dos Militares
FPREV	Fundo Previdenciário de Aposentadoria e Pensões do Estado do Amazonas (pós-2003)
FTEMP	Fundo Temporário
Funai	Fundação Nacional do Índio
GEE	Gás de Efeito Estufa
GFP	Gestão Financeira Pública
GIZ	Agência Alemã de Cooperação Internacional (<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>)
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICH	Índice de Capital Humano
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IED	Investimento Estrangeiro Direto
Inpe	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
Ipaam	Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas
IPS	Índice de Progresso Social
Ipsas	Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (<i>International Public Sector Accounting Standards</i>)
ISS	Imposto sobre Serviços
KfW	Banco Alemão de Desenvolvimento (<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>)
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NDC	Contribuição Nacionalmente Determinada (<i>Nationally Determined Contribution</i>)
PAF	Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal
PB	Ponto-Base
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIMS	Sistema de Gestão do Investimento Público (<i>Public Investment Management System</i>)
pp	Ponto Percentual
PPA	Plano Plurianual
PPC	Paridade do Poder de Compra
PPCDQ-AM	Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Amazonas
PRA	Programa de Regularização Ambiental
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
Sect	Secretaria de Estado das Cidades e Territórios
Sefaz	Secretaria de Estado da Fazenda
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
Sema	Secretaria de Estado do Meio Ambiente
SICAR	Sistema de Informação do Cadastro Ambiental Rural
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE-AM	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
TCU	Tribunal de Contas da União
UC	Unidade de Conservação
UE	União Europeia
USD/US\$	Dólar dos Estados Unidos da América
ZFM	Zona Franca de Manaus

Vice-Presidente Regional:	Carlos Felipe Jaramillo
Diretora Nacional:	Paloma Anós Casero
Diretores Regionais:	Anna Wellenstein, Robert R. Taliercio
Gerentes de Práticas:	Valerie Hickey, Jorge Thompson Araujo
Líderes de Equipes:	Renato Nardello, Rafael Muñoz Moreno

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PRIMEIRO DPF PROGRAMÁTICO DE SUSTENTABILIDADE FISCAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO AMAZONAS

SUMÁRIO

RESUMO DO PROGRAMA E DO FINANCIAMENTO PROPOSTO	II
1. INTRODUÇÃO E CONTEXTO NACIONAL.....	1
2. MARCO DE POLÍTICA MACROECONÔMICA	4
2.1. DESDOBRAMENTOS ECONÔMICOS RECENTES.....	4
2.2. PERSPECTIVAS MACROECONÔMICAS E SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA	8
2.3. DESDOBRAMENTOS ECONÔMICOS RECENTES E SUSTENTABILIDADE FISCAL NO ESTADO DA AMAZONAS.....	18
2.4. RELAÇÕES COM O FMI.....	25
3. PROGRAMA GOVERNAMENTAL	26
4. OPERAÇÃO PROPOSTA.....	26
4.1. VÍNCULOS COM O PROGRAMA GOVERNAMENTAL E DESCRIÇÃO DA OPERAÇÃO	27
4.2. AÇÕES PRELIMINARES, RESULTADOS E FUNDAMENTOS ANALÍTICOS.....	28
4.3. VINCULOS COM A CPF, OUTRAS OPERAÇÕES DO BANCO E A ESTRATÉGIA DO GBM	54
4.4. CONSULTAS E COLABORAÇÃO COM PARCEIROS DE DESENVOLVIMENTO	56
5. OUTRAS QUESTÕES DE PROJETO E AVALIAÇÃO	59
5.1. POBREZA E IMPACTO SOCIAL	59
5.2. ASPECTOS AMBIENTAIS, FLORESTAIS E DE RECURSOS NATURAIS	65
5.3. GFP, DESEMBOLSOS E AUDITORIAS.....	67
5.4. MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO	70
6. RESUMO DE RISCOS E MITIGAÇÃO	71
ANEXO 1. MATRIZ DE POLÍTICAS E RESULTADOS	76
ANEXO 2. RELAÇÕES COM O FUNDO.....	79
ANEXO 3. CARTA DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO	81
ANEXO 4. TABELA DE ANÁLISE AMBIENTAL E SOCIAL/DE POBREZA	95
ANEXO 5. POBREZA NO ESTADO DAS AMAZONAS.....	100
ANEXO 6. ASPECTOS AMBIENTAIS, FLORESTAIS E DE OUTROS RECURSOS NATURAIS	105
ANEXO 7. REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO ESTADO DO AMAZONAS	113
ANEXO 8. ARRANJOS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL.....	117
ANEXO 9. PRINCIPAIS REFORMAS NO BRASIL.....	119
ANEXO 10. MAPA	123

AGRADECIMENTOS

Este Primeiro Financiamento de Políticas de Desenvolvimento Programático de Sustentabilidade Fiscal e Ambiental do Estado do Amazonas (P172455) foi elaborado por uma equipe liderada por Renato Nardello, Líder de Programa e Líder da Atividade (SLCDR), e Rafael Muñoz Moreno, Líder de Programa e Líder da Atividade (ELCDR), e composta por (em ordem alfabética): Adriana Moreira, Especialista Ambiental Sênior (SLCEN); Adriane Landwehr, Assistente de Programa (LCC5C); Alberto Coelho Gomes Costa, Especialista Sênior em Desenvolvimento Social (SLCSO); Alessandra Becker Rieper, Analista de Operações (CLASP); Alexandre Aebi (CLASP); Alexandre Borges de Oliveira, Especialista-Chefe em Aquisições (OPSPR); Alexandre Kossoy, Especialista Financeiro Sênior (SCCDR); Ana Luisa Gomes Lima, Especialista Ambiental Sênior (SCLN); Asta Zviniene, Especialista Sênior em Proteção Social (HLCSP); Bernadete Lange, Especialista Ambiental Sênior (SLCEN); Camille Bourguignon, Especialista Sênior em Administração Fundiária (SAEU2); Carla Zardo, Assistente de Programa (LCC5C); Cornelius Fleischhaker, Economista Sênior (EAEM1); Daniel Ortega Nieto, Especialista Sênior em Governança (ELCG2); Daniella Ziller Arruda, Analista de Operações (SCLN); Edson Correia Araújo, Especialista Sênior em Saúde (HLCHN); Fabiano Colbano, Economista Sênior (ELCMU); Francis Fragano, Líder Setorial (SLCDR); Gabriel Lara Ibarra, Economista Sênior (ELCPV); Gabriel Zaourak, Economista (ELCMU); Garo Batmanian, Especialista-Chefe em Meio Ambiente (SENDR); Isabella Micali Drossos, Assessora Jurídica Sênior (LEGLE); José Janeiro, Diretor Financeiro Sênior (WFACS); Karina Marcelino, Assistente de Programa (LCC5C); Liliana do Couto Sousa, Economista Sênior (EAEPV); Luciano Wuerzius, Especialista Sênior em Aquisições (ELCRU); Marek Hanusch, Economista Sênior (ELCMU); Maria Elisa Dias Diniz Costa, Assessora Sênior de Comunicação (ECRLC); Maria Ines Miranda Ramos, Especialista Ambiental Sênior (SLCEN); Rafael Ornelas, Economista (ELCMU); Rovane Battaglin Schwengber, Analista (HLCSP); Susana Amaral, Especialista Sênior em Gestão Financeira (ELCG1); e Tânia Melo Lettieri, Assessora de Operações (LCC5C).

A equipe é grata pela orientação fornecida por Paloma Anós Casero, Diretora Nacional (LCC5C), Anna Wellenstein, Diretora Regional (SLCDR), Robert R. Taliencio, Diretor Regional (ELCDR), Valerie Hickey, Gerente de Prática (SLCEN), Jorge Thompson Araujo, Gerente de Prática (ELCMU) e Carlos Leiria Pinto, Gerente Nacional para o Brasil (CLASPIFC).



RESUMO DO PROGRAMA E DO FINANCIAMENTO PROPOSTO

INFORMAÇÕES GERAIS

ID do Projeto	Programático	Se programático, indicar posição na série
P172455	Sim	1º de uma série de 2

Objetivo(s) de desenvolvimento proposto(s)

Apoiar o estado do Amazonas no fortalecimento da sustentabilidade fiscal e na integração do desenvolvimento e da conservação florestal.

Organizações

Mutuário: ESTADO DO AMAZONAS

Órgão implementador: SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA

DADOS DE FINANCIAMENTO DO PROJETO (US\$, milhões)

RESUMO

Financiamento total	200,00
---------------------	--------

DETALHES

International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	200,00
--	--------

DADOS INSTITUCIONAIS

Triagem de desastres e mudanças climáticas

Esta operação foi analisada em relação a riscos de desastres e mudanças climáticas de curto e longo prazos.

Classificação geral de risco

Substancial



Resultados

Nome do indicador	Linha de base	Meta
Nº 1: Redução do <i>deficit</i> do sistema previdenciário financiado pelo orçamento público em comparação com a linha de base.	0% (linha de base 2022)	11% (2022 com reformas)
Nº 2: Porcentagem de novos projetos de infraestrutura avaliados quanto aos riscos climáticos e de desastres.	0% (2019)	20% (2022)
Nº 3: Despesas de pessoal do estado como parte da receita corrente líquida (apenas no Poder Executivo).	62% (2019)	57% (2022)
Nº 4: Porcentagem de arrecadação de ICMS do estado vinculada a indicadores de sustentabilidade ambiental e qualidade dos serviços prestados dos municípios.	0% (2019)	20% (2022)
Nº 5: Área desmatada (km ²)	1.434 (2019)	1.200 (2022)
Nº 6: Número de inscrições no CAR plenamente validadas.	11 (2019)	> 2.000 (2022)
Nº 7: Concessões florestais outorgadas (hectares).	0 (2019)	60.000 ha (2022)
Nº 8: Número de famílias inscritas no Programa Bolsa Floresta [e número de mulheres que recebem o benefício em nome da família]	9.602 [8.100] (2019)	12.000 [10.300] (2022)



DOCUMENTO DE PROGRAMA DO BIRD PARA UM PRIMEIRO DPF PROGRAMÁTICO DE SUSTENTABILIDADE FISCAL E AMBIENTAL PROPOSTO PARA O ESTADO DAS AMAZONAS (BRASIL)

1. INTRODUÇÃO E CONTEXTO NACIONAL

1. **O Financiamento de Políticas de Desenvolvimento (DPF) de Sustentabilidade Fiscal e Ambiental proposto para o estado do Amazonas promove a disciplina fiscal, a tomada de decisões com embasamento climático e uma abordagem integrada à conservação e ao desenvolvimento florestal com o objetivo de ajudar o estado a melhorar sua recuperação pós-Covid-19 e proteger a Floresta Amazônica.** Tendo como pano de fundo o impacto da Covid-19 e o recente aumento do desmatamento na Amazônia, este DPF de US\$ 200 milhões (o primeiro de uma série programática de dois DPFs) abre as portas para a participação do Banco Mundial na formulação de políticas relativas à pauta de reformas de médio prazo do estado do Amazonas. O objetivo é permitir uma melhor reconstrução após a Covid-19 por meio da promoção da sustentabilidade fiscal e do apoio à conservação e à gestão sustentável dos recursos florestais do estado.

2. **O enorme capital natural do estado do Amazonas convive com altos níveis de pobreza e desemprego.** O Amazonas, o maior estado do Brasil, abriga um quarto de toda a bacia amazônica e cerca de um terço de sua parte brasileira. Com 1,5 milhão de km² (uma área maior que a França, a Alemanha, a Espanha e Portugal juntos) e com mais de 96% de sua cobertura florestal original preservada, o estado do Amazonas possui o maior estoque de carbono florestal de qualquer jurisdição subnacional do mundo. No entanto, apesar de ser rico em recursos naturais, o estado apresenta um dos mais altos níveis de pobreza do país, com quase 40% da população vivendo com menos de US\$ 5,50/dia (PPC de 2011). O desmatamento anual no estado do Amazonas cresceu nos últimos anos, passando de 583 km² em 2014 para 1.434 km² em 2019: um aumento de 146%. Mantida a mesma tendência, o desmatamento anual poderia chegar a 3.528 km² em 2025, o que equivaleria a uma perda acumulada de floresta natural do tamanho de Belize em cinco anos. Reverter essa tendência é de grande importância – em níveis local, nacional e global – para preservar a floresta tropical, os recursos hídricos, a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos que garantem as chuvas vitais para a agricultura, para a produção de energia hidrelétrica e para as populações urbanas de toda a América do Sul, inclusive nos estados do centro e do sudeste do Brasil, que constituem a potência agrícola do país. O simples cumprimento da meta de redução do desmatamento no estado do Amazonas significaria a eliminação de 139 MtCO₂ de emissões de GEEs até 2025, o que equivale a cerca de 11% da meta estabelecida na NDC do Brasil.

3. **O estado do Amazonas foi particularmente afetado pela pandemia da Covid-19, que causou impactos sociais, econômicos e sanitários sem precedentes desde que chegou ao Brasil em fevereiro de 2020.** Até 3 de novembro de 2020, o Brasil tinha mais de 5,5 milhões de casos registrados oficialmente e mais de 160.000 mortes. Com mais de 4.500 mortes, o Amazonas tem a quarta maior taxa de mortalidade entre todos os estados brasileiros (1.100 por milhão de pessoas). Projeta-se que a economia entrará na recessão mais profunda da história, com uma queda de 5,4% e 5,6% no produto interno bruto (PIB) nacional e estadual, respectivamente, em 2020, além de consequências generalizadas para os índices de emprego, pobreza e desigualdade. Sem medidas de mitigação, a renda per capita média no Amazonas cairia outros 4%, ao passo que a taxa de pobreza aumentaria em 5 pontos percentuais – o que equivale a



185 mil novos pobres no estado. Com o objetivo de mitigar a crise, o governo federal elaborou um amplo pacote fiscal com foco em assistência social. Até 1º de junho de 2020, o Brasil já havia comprometido US\$ 145,9 bilhões (ou 11,2% do PIB) em medidas de resposta à Covid-19, entre as quais o diferimento de tributos, realocações orçamentárias e US\$ 105,3 bilhões em novas despesas. Prevê-se que as despesas com assistência social, cuja ampliação é a base da resposta governamental, aumentem em 7% do PIB em 2020. Até agosto de 2020, 61,9% dos domicílios no Amazonas haviam recebido apoio emergencial do governo federal¹.

4. **O objetivo do DPF proposto é apoiar o estado do Amazonas no fortalecimento da sustentabilidade fiscal e na integração do desenvolvimento e da conservação florestal.** As reformas políticas e institucionais apoiadas por esta série programática de DPFs enquadram uma pauta de médio prazo que permitirá uma recuperação da pandemia da Covid-19 favorável ao clima e fiscalmente prudente. Tal recuperação será estruturada em dois pilares:

- a. **Pilar A: Fortalecimento da sustentabilidade fiscal.** Embora a dívida do estado seja relativamente baixa (cerca de 48% das receitas correntes estaduais), a sustentabilidade fiscal é prejudicada por um grande *deficit* previdenciário, pelo rápido crescimento da massa salarial e pela baixa qualidade do investimento público. A operação busca fortalecer o marco fiscal do estado do Amazonas ao (i) apoiar uma reforma previdenciária estadual que reduza o *deficit* previdenciário e promova a transparência fiscal dos gastos com pensões; (ii) controlar o crescimento da massa salarial por meio da implementação de uma regra fiscal estadual de médio prazo; e (iii) melhorar a qualidade do investimento público por meio da adoção de um moderno sistema de gestão de investimentos públicos, o primeiro de sua categoria no Brasil, que integre avaliação de riscos e filtros favoráveis ao clima.
- b. **Pilar B: Integração do desenvolvimento e da conservação florestal.** Embora o Brasil tenha uma legislação ambiental robusta, sua implementação é irregular, sendo principalmente de responsabilidade dos estados. A operação visa a abordar brechas regulatórias, lacunas institucionais (fragmentação de funções e *deficit* de recursos humanos e orçamentários) e incentivos para que investidores favoráveis ao clima e comunidades carentes façam uso sustentável dos recursos florestais do estado. Com o apoio da operação, o marco regulatório e institucional ambiental do estado do Amazonas será fortalecido por meio (i) da adoção de um plano de ação estadual de combate ao desmatamento, que esclareça os papéis institucionais de “comando e controle”, estabeleça um sistema integrado de alerta antecipado e organize fontes de financiamento interno e externo; (ii) da adoção de legislação estadual para a gestão sustentável das concessões florestais, estabelecendo padrões ambientais e sociais internacionais para o processo licitatório, a certificação e as auditorias independentes; (iii) da adoção de regulamentos estaduais que agilizem o processo de regularização ambiental e esclareçam os requisitos para lidar com os *deficit* de conservação; e (iii) do fortalecimento



do marco fiscal e financeiro de um programa pioneiro de pagamento por serviços ambientais a comunidades pobres, abrindo caminho para a criação de mercados locais de crédito de carbono.

5. **Os dois pilares apoiados pela série de DPFs reforçam-se mutuamente.** A consolidação fiscal e a melhoria da gestão fiscal pública apoiadas pelo Pilar A contribuirão para a estabilidade macroeconômica e a sustentabilidade da dívida no médio prazo. Além disso, um marco fiscal sólido e transparente ajuda a preservar espaço fiscal, atrair apoio para a conservação das florestas do estado por meio de investimento público direto e melhorar a credibilidade ambiental para atrair investimentos privados. Por outro lado, as reformas apoiadas pelo Pilar B não só contribuirão para a conservação da floresta e proporcionarão ganhos de desenvolvimento para as comunidades rurais, mas também ajudarão a gerar novas fontes de receita estadual e alavancar financiamento externo para ações estaduais. Isso ajudará o estado do Amazonas a se recuperar melhor das crises econômica e de saúde pública decorrentes da Covid-19, cujos impactos no Amazonas foram especialmente fortes.

6. **Esta operação está alinhada à Abordagem do Banco Mundial para a Resposta à Crise da Covid-19.** Ao apoiar a transição rumo a um sistema previdenciário transparente e mais sustentável e a adoção de medidas de controle dos gastos públicos no Amazonas, a operação proposta cria o espaço fiscal necessário para permitir investimentos vitais para a recuperação econômica, em linha com o Pilar 3 da Abordagem. Ao promover ações de conservação no estado do Amazonas, a operação proposta apoia reformas jurídicas e institucionais que contribuirão para proteger o capital natural do estado e estabelecer as bases para um crescimento mais verde e, assim, reconstruir um futuro melhor em linha com o Pilar 4. Essa abordagem também está alinhada aos Planos de Ação de Florestas e Mudanças Climáticas do Banco Mundial e com a Estratégia de Parceria do País (CPF) do Grupo Banco Mundial para o Brasil em 2018–2023.

7. **Coordenação com parceiros internacionais.** O Banco Mundial consultou parceiros internacionais ativos no estado do Amazonas (embaixadores e diretores de agências de cooperação da Alemanha, França, Noruega, Reino Unido, Holanda, Espanha, Portugal, União Europeia, EUA e Japão). Há amplo apoio a esta proposta de série de DPFs e às atividades de assistência técnica em andamento e planejadas, com o propósito de fortalecer as capacidades do estado do Amazonas nas áreas de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável.

8. **Riscos e mitigação de riscos.** Essa operação enfrenta riscos substanciais que podem afetar os resultados esperados, principalmente em seu pilar ambiental. A vasta área da Floresta Amazônica, a capacidade institucional limitada do estado do Amazonas, a multiplicidade de partes interessadas envolvidas e a complexidade da jurisdição fundiária (nem todas as florestas no território do estado estão sob a responsabilidade do governo estadual) dificultam a eliminação dos riscos de desmatamento ilegal ou incêndios florestais. A natureza crítica das reformas apoiadas por esta operação, a coordenação com parceiros internacionais e a assistência técnica complementar fornecida pelo Banco e por outros parceiros mitigam alguns desses riscos. Os riscos restantes devem ser avaliados com base no custo da inação.



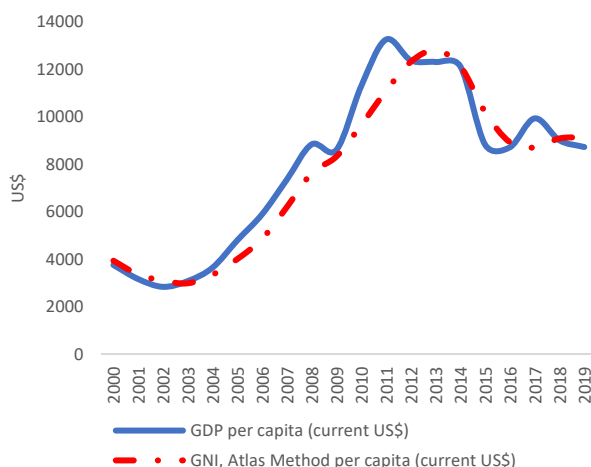
2. MARCO DE POLÍTICA MACROECONÔMICA

2.1. DESDOBRAMENTOS ECONÔMICOS RECENTES

9. **No início de 2020, o Brasil registrou um aumento da confiança dos investidores resultante da implementação de importantes reformas fiscais e estruturais.** Apesar de o PIB brasileiro ter crescido apenas 1,1% em 2019, a confiança começou a melhorar lentamente no início de 2020, quando o governo começou a implementar reformas fiscais e estruturais e a seguir uma política monetária acomodatória. Um marco importante foi a aprovação de uma reforma constitucional do sistema previdenciário, que deu bases mais sustentáveis às finanças públicas federais. Também foram adotadas reformas para melhorar o ambiente de negócios, atrair investimentos estrangeiros, reduzir a presença do governo no ambiente empresarial e abrir a economia brasileira – uma das mais fechadas do mundo (Anexo 9).

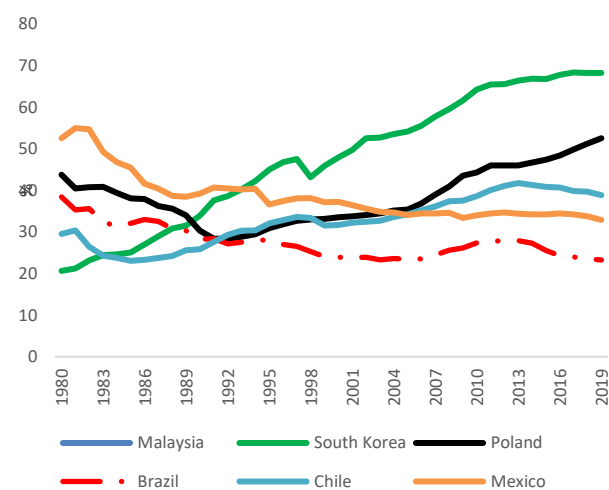
10. **Quando surgiu a Covid-19, no entanto, a economia brasileira ainda estava se recuperando da recessão de 2015–2016, que havia revertido ganhos sociais anteriores e causou a queda da renda real per capita desde então.** A pobreza e a desigualdade aumentaram entre 2014 e 2018. A parcela da população que vive abaixo da linha de pobreza de US\$ 5,50 por dia (PPC de 2011) aumentou de 17,7% para 19,9%; os que vivem em extrema pobreza (abaixo da linha de US\$ 1,90 por dia, PPC de 2011) aumentaram de 2,7% para 4,4%; e o índice de Gini subiu de 52 para 53,8. Quando a Covid-19 atingiu o Brasil em fevereiro de 2020, a renda real per capita, a pobreza e o desemprego ainda não haviam recuperado seus níveis pré-2015–2016 (figuras 1 e 2).

Figura 1. PIB e RNB per capita, 2000–2019.



Fonte: Indicadores de Desenvolvimento Mundial.

Figura 2. Renda per capita em relação à dos EUA.



Fonte: Banco de dados da organização Conference Board e cálculos da equipe do Banco Mundial.



11. **Em 3 de novembro de 2020, o Brasil apresentava o terceiro maior número de casos confirmados de Covid-19 no mundo (mais de 5,5 milhões de casos) e o segundo maior número de mortes (160.074).** Naquela data, o país ocupava a 22ª posição no mundo em número de casos por 100 mil pessoas (2.618) e a 3ª posição em número de mortes por 100 mil pessoas (76,5)². No final de março de 2020, a maioria dos estados e municípios maiores havia implementado medidas de distanciamento social para conter a propagação do vírus, mas elas foram aplicadas e seguidas de maneira não uniforme em diferentes partes do país. Em 3 de novembro de 2020, o índice de distanciamento social indicava uma eficiência de 45,7% no Brasil, ante um pico de 62,2% no final de março³.
12. **Devido aos choques de demanda externa e interna induzidos pela Covid-19, o PIB real sofreu uma forte contração no primeiro semestre do ano, mas a atividade econômica vem mostrando sinais de recuperação desde maio de 2020.** A economia brasileira sofreu uma contração de 2,5% no primeiro trimestre de 2020 e uma queda recorde de 9,7% no segundo trimestre. Esses resultados foram motivados pela acentuada diminuição da atividade industrial (-12,3%) e dos serviços (-9,7%). A atividade econômica iniciou uma recuperação em maio de 2020, após o afrouxamento das medidas de *lockdown* e o lançamento do amplo pacote de estímulo fiscal e monetário do governo. A rapidez da distribuição de ajuda monetária às famílias pobres por meio do Auxílio Emergencial (AE), um programa temporário de transferência de renda para apoiar trabalhadores informais, mitigou os impactos da Covid-19 sobre a pobreza. Indicadores de alta frequência sugerem uma recuperação da atividade econômica: em setembro de 2020, o Índice de Atividade Econômica do Banco Central atingiu 97,5% do nível de fevereiro, antes do início da pandemia.
13. **No primeiro semestre de 2020, 11,2 milhões de pessoas perderam o emprego, dos quais 7,9 milhões eram trabalhadores informais; e 10 milhões de pessoas deixaram o mercado de trabalho.** Durante o mesmo período, o número de desempregados aumentou 1,2 milhão (2,1 pontos percentuais), chegando a 13,3%, ao passo que a taxa de participação na força de trabalho caiu para 55,3. O índice de desemprego seria de 22,3% se a taxa de participação em junho tivesse permanecido nos níveis pré-Covid-19 (61,7% em fevereiro de 2020). As maiores demissões ocorreram principalmente nos setores de varejo (-2,8 milhões), hospitalidade (-1,7 milhão), construção (-1,5 milhão) e indústria (-1,4 milhão). Dados recentes do Caged indicam uma recuperação incipiente dos empregos formais, com 380 mil empregos formais líquidos criados em julho e agosto de 2020. Em setembro de 2020, a atividade industrial atingiu e ultrapassou níveis pré-pandêmicos.
14. **O governo federal implementou um pacote de estímulo fiscal rápido e substancial, totalizando cerca de US\$ 145,9 bilhões (11,2% do PIB) em resposta à Covid-19** (tabela 1). Apesar dos desafios de implementar uma estratégia nacional de resposta à crise sanitária, o governo conseguiu expandir a capacidade de leitos de UTI no sistema público de saúde. Também lançou um pacote de estímulo fiscal substancial que incluiu transferências para governos subnacionais; a expansão do Bolsa Família para beneficiar 1,2 milhão de novas famílias; e um programa temporário de distribuição de renda chamado

² Relatórios recentes apontam uma possível subnotificação: <https://ciis.fmrp.usp.br/covid19/analise-subnotificacao/>.

³ <https://public.tableau.com/profile/inloco.tableau#1/vizhome/SocialisolationIndexInLoco/Overview>.



Auxílio Emergencial (AE), que já beneficiou 66 milhões de brasileiros, a maioria no setor informal, além de fornecer apoio econômico a trabalhadores formais e pequenas e médias empresas. Essa resposta fiscal, aliada a uma política monetária acomodatória, amorteceu o choque no consumo interno e mitigou os impactos sobre a pobreza em 2020.

Tabela 1. Visão geral da resposta fiscal do governo em 1º de outubro de 2020

Pacote de resposta fiscal total	R\$, bilhões	US\$, bilhões	% do PIB
Antecipação de transferências governamentais para as famílias em 2020 para reforçar a renda	58,8	10,9	0,8%
Novas despesas	472,3	87,3	6,7%
Realocações orçamentárias	28,3	5,2	0,4%
Diferimentos de tributos	52,2	9,6	0,7%
Cortes de tributos	19,9	3,7	0,3%
Ajuda federal total	631,5	116,7	9,0%
Ajuda federal às entidades subnacionais	158,0	29,2	2,2%
em que: novas despesas	97,2	18,0	1,4%
Total geral	789,5	145,9	11,2%

Fonte: Ministério da Economia.

15. **Em agosto de 2020, o déficit fiscal total do governo geral atingiu 13% do PIB, e a dívida bruta do governo geral⁴ chegou a 92,6% do PIB.** Algumas despesas públicas são rígidas e crescentes devido, em grande parte, a obrigações constitucionais que regem gastos sociais, inclusive benefícios previdenciários. Essas despesas aumentaram a dívida bruta do governo geral para 75,8% do PIB em 2019. Com a chegada da Covid-19, a queda na atividade econômica reduziu a arrecadação e forçou o governo a aplicar as regras emergenciais previstas na lei do teto de gastos para incorporar despesas significativas com saúde, proteção social, outras medidas de apoio econômico e transferências aos governos subnacionais. Apesar do nível de dívida pública mais elevado, os riscos de rolagem da dívida podem ser mitigados no curto prazo. O nível da dívida pública líquida (65,8% do PIB em agosto de 2020) permanece significativamente inferior ao nível da dívida pública bruta⁵. Além disso, o custo dos empréstimos públicos no Brasil diminuiu, pois está intimamente relacionado à taxa básica de juros do país (Selic). Isso reflete tanto a alta participação da dívida interna no total da dívida pública quanto o fato de uma grande parte da dívida pública ser emitida no curto prazo (38% com vencimento em um ano, e 60%, em até três anos). A dívida

⁴ A dívida pública é definida como a dívida bruta do governo geral, incluindo as operações compromissadas do Banco Central. Essa definição difere daquela utilizada pelo FMI, que abrange a dívida do setor público não financeiro e inclui todos os títulos do Tesouro em poder do Banco Central, não apenas aqueles vinculados a operações compromissadas (FMI, 2017).

⁵ O governo federal possui ativos significativos, inclusive 14,9% do PIB em caixa no Banco Central; 6,4% do PIB em ativos com instituições financeiras públicas; e 4,2% do PIB no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).



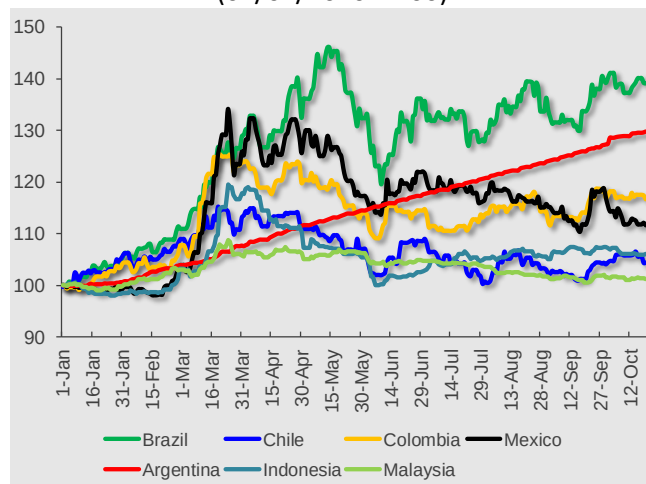
em moeda estrangeira representava apenas 5,8% do PIB (ou 6,5% da dívida) e foi totalmente categorizada como de longo prazo.

16. **O real perdeu cerca de 40% de seu valor desde o início de 2020 devido a saídas de capital significativas, desencadeadas pela elevada aversão ao risco global em relação aos mercados emergentes (figura 3).** O *deficit* em conta corrente caiu de 2,7% do PIB em 2019 para 1,4% do PIB em setembro de 2020, à medida que as importações despencavam devido à menor demanda interna e à depreciação do real. As exportações agrícolas aumentaram, mas não conseguiram compensar uma demanda global fraca, em termos gerais. Os fluxos de investimento estrangeiro direto (IED) permaneceram estáveis em 3,3% do PIB em setembro e foram capazes de financiar confortavelmente o *deficit* externo. No entanto, a redução do diferencial de juros contribuiu para diminuir a média de IED até setembro de 2020 (US\$ 3,2 bilhões), que está 45,1% abaixo da média do mesmo período de 2019. Como muitos outros mercados emergentes, o Brasil observou grandes saídas líquidas de capital⁶ em março e abril de 2020 (US\$ 27 bilhões), com saídas de portfólio equivalentes a US\$ 32,2 bilhões. O Banco Central usou US\$ 23,1 bilhões em reservas internacionais durante esse período para fornecer liquidez ao mercado de câmbio à vista, permitindo que a moeda se desvalorizasse cerca de 40% em 2020 (uma das maiores desvalorizações entre os mercados emergentes). Desde então, um *superavit* em conta corrente de US\$ 11,5 bilhões (principalmente devido às exportações agrícolas e à redução das importações) aumentou as reservas internacionais em US\$ 17,3 bilhões, atingindo US\$ 356,6 bilhões (23,6% do PIB) em setembro – apenas US\$ 5,8 bilhões abaixo dos níveis pré-Covid-19. A exposição pública e empresarial à depreciação da moeda é moderada devido aos níveis relativamente modestos de dívida em moeda estrangeira; e a inflação foi contida graças à credibilidade do regime de metas de inflação. O prêmio de risco soberano do Brasil atingiu o pico de 477 pontos-base em março de 2020, mas vem diminuindo gradualmente e permanecendo sob controle desde então (figura 4).

⁶ As saídas líquidas de capital incluem investimentos estrangeiros diretos, investimentos em portfólio e outros fluxos de capital estrangeiro, mas excluem investimentos brasileiros no exterior.

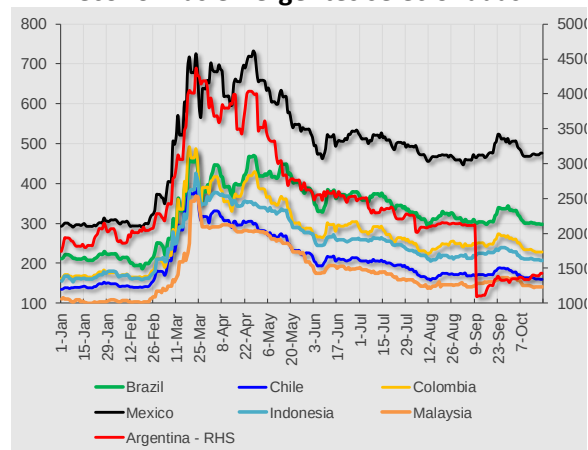


Figura 3. Taxas de câmbio nominais
(01/01/2020 = 100)



Fonte: Bloomberg.

Figura 4. Spreads de títulos (Embig), economias emergentes selecionadas



Fonte: Bloomberg.

17. Com a inflação sob controle, em março de 2020 o Banco Central passou a reduzir ainda mais a taxa Selic até atingir um patamar mínimo histórico de 2% em agosto de 2020 (uma redução de 225 pontos-base). O objetivo era apoiar a atividade econômica em meio à pandemia da Covid-19. Como a economia e o mercado de trabalho estão significativamente abaixo de seu potencial, a inflação total caiu para 2,4% em agosto de 2020 (variação homóloga, ou YOY), ou seja, abaixo da faixa da meta. No entanto, a inflação dos alimentos aumentou 8,8% em agosto (YOY), impulsionada por um aumento na demanda motivado pelo movimento de estocagem de produtos observado no início da pandemia, pelo aumento das exportações de *commodities* agrícolas e pelo repasse da taxa de câmbio. Isso forneceu mais uma justificativa para as ações de proteção social adotadas pelo governo. O Banco Central também aprovou suporte de liquidez de cerca de 17,5% do PIB para os mercados cambiais, os mercados financeiros e as PMEs.

18. O setor financeiro brasileiro permaneceu estável e líquido durante a crise da Covid-19, e os empréstimos gerais cresceram 4,3 pontos percentuais do PIB desde março. O setor financeiro permanece sólido, com fortes amortecedores (*buffers*), um índice de liquidez de 2,4 e uma razão capital-ativo de 15,9% em dezembro de 2019 – bem acima do requisito regulatório mínimo de 11%. A taxa média de inadimplência em todos os empréstimos permaneceu baixa (2,7% em agosto de 2020), e a provisão para perdas com empréstimos inadimplentes é saudável. O crédito permaneceu em 51,9% do PIB em agosto de 2020, com uma recente aceleração do crédito livre para empresas, passando de um crescimento acumulado em 12 meses de 1,4% em fevereiro para 16,7% em agosto. Isso se deve parcialmente aos programas de apoio ao crédito do governo. Os empréstimos às famílias caíram 16,5% durante abril e maio, mas têm crescido continuamente desde então, e atingiram 8,8% (variação homóloga, ou YOY) em agosto, em linha com a tendência pré-crise.

2.2. PERSPECTIVAS MACROECONÔMICAS E SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA



19. **Estima-se que a atual pandemia de Covid-19 cause uma recessão econômica que resultará em uma queda de 5,4% no índice de crescimento do PIB em 2020, seguida por uma recuperação de 3% em 2021.** A economia brasileira vem se recuperando da forte queda sofrida nos dois primeiros trimestres de 2020 e reduzindo a profundidade da recessão no ano. Isso se deve à suspensão relativamente rápida das ações de *lockdown* econômico e a medidas decisivas de política monetária e fiscal, entre as quais o programa AE. A mineração e a agricultura devem continuar crescendo, amparadas por uma melhora no cenário externo e por uma taxa de câmbio enfraquecida. A atividade industrial está se recuperando firmemente com o aumento da demanda doméstica. A recuperação do setor de serviços, no entanto, deve ser heterogênea, já que as atividades que dependem de interações presenciais – como turismo, restaurantes e viagens aéreas – permanecem limitadas. Há uma expectativa de que esse impulso de crescimento positivo continue até 2021. O mercado de trabalho deverá melhorar gradativamente, permitindo a retirada dos estímulos fiscais, especialmente o AE. Conjuntamente, o ímpeto econômico mais robusto e a menor dependência de políticas públicas devem resultar em um crescimento de 3% em 2021. O Brasil deve recuperar os níveis reais de PIB anteriores à crise (em R\$) em 2022, à medida que a atividade econômica se normalize e o crescimento do PIB atinja 2,5%.

20. **As taxas de pobreza podem aumentar para cerca de 21,5% em 2021 (em comparação a 20% em 2019) após o encerramento das medidas temporárias de apoio à renda e em um cenário de fraca recuperação do mercado de trabalho.** As simulações indicam que as transferências temporárias do AE podem mitigar os impactos da Covid-19 sobre a pobreza em 2020. No entanto, a taxa de pobreza pode aumentar para cerca de 21,5% em 2021 (com base na linha de pobreza de US\$ 5,50, PPC de 2011), quando forem encerradas as medidas de emergência e se o mercado de trabalho não for capaz de absorver totalmente os desempregados em 2021. A lenta recuperação do mercado de trabalho formal deve continuar ao longo do segundo semestre de 2020 e em 2021. Por sua vez, o emprego informal ainda não mostrou reação, mas uma retomada é esperada assim que acabar o AE. A força de trabalho e a taxa de participação devem aumentar no segundo semestre de 2020 e acelerar o crescimento em 2021, atingindo níveis pré-Covid-19 (cerca de 61%) em meados de 2021. A geração de empregos permanecerá moderada e a taxa de desemprego provavelmente aumentará para cerca de 14% em 2020 e 14,5% em 2021. No entanto, o crescimento das taxas de emprego e dos salários estimulará o consumo das famílias em 2021 e 2022. O fechamento das escolas durante a maior parte de 2020 está colocando em risco os resultados de aprendizagem, especialmente em famílias de baixa renda.

21. **O déficit em conta corrente deve diminuir para 0,8% do PIB em 2020 devido ao efeito da depreciação da taxa de câmbio e à redução das importações, e a expectativa é que seja financiado por investimentos estrangeiros diretos (IEDs).** A diminuição na demanda interna por importações e o leve aumento das exportações de *commodities* devem elevar o *superavit* comercial a 0,6% do PIB em 2020 (de 0,3% em 2019). Além disso, menores remessas de receitas de lucros e juros devido a uma taxa de câmbio depreciada devem reduzir o *deficit* das contas de renda primária e secundária para 1,4% do PIB em 2020 (de 3% em 2019). Espera-se que o IED líquido de 3% do PIB financie o *deficit* em conta corrente e as saídas de capital em 2020. As reservas cambiais alcançaram US\$ 356,6 bilhões em setembro de 2020 (equivalente a 26 meses de importações – 250% da dívida externa). Isso está bem acima das necessidades externas do Brasil, que devem aumentar 2,9 pontos percentuais e atingir 13,9% do PIB em 2020, principalmente devido ao aumento da dívida externa com resgates em um ano. No médio prazo, a depreciação da taxa de câmbio deve sustentar um novo equilíbrio externo com menor investimento



brasileiro no exterior (e até mesmo algum repatriamento de divisas) e IED menos impulsionado por diferenciais de taxas de juros. As grandes reservas cambiais e a taxa de câmbio flexível do Brasil constituem uma forte proteção contra choques externos.

22. **A inflação deve permanecer bem ancorada em 2,7% em 2020 e em 2021, permitindo a manutenção de taxas de juros baixas.** As expectativas de inflação continuam bem ancoradas, já incorporando a redução das metas do Banco Central para 2020 (4%), 2021 (3,75%) e 2022 (3,5%). No médio prazo, os principais riscos para o cenário de inflação são a alta dos preços de *commodities*, a depreciação cambial e o ritmo incerto de consolidação fiscal. Dados empíricos indicam que o repasse cambial aos preços ao consumidor vem diminuindo ao longo do tempo no Brasil e atualmente é baixo⁷, o que ajuda a limitar o impacto da depreciação da moeda sobre a inflação ao consumidor.

23. **A proposta de orçamento federal para 2021 está em conformidade com a regra do teto de gastos.** Em dezembro de 2020, o Congresso deve aprovar o projeto orçamentário apresentado pelo governo em agosto. A proposta de orçamento está em linha com a regra do teto de despesas federais, que permite um aumento de R\$ 31 bilhões nas despesas primárias em relação ao orçamento de 2020. No entanto, o cumprimento da regra de gastos depende principalmente da reforma previdenciária aprovada em 2019 e de um congelamento dos salários dos funcionários públicos com o objetivo de controlar a massa salarial⁸. O teto de despesas para 2021 é baseado na inflação oficial até junho de 2020, mas existe o risco de que a inflação aumente até o final do ano, exigindo gastos adicionais com programas sociais em 2021 (já que são automaticamente indexados à inflação). A proposta orçamentária de 2021 projeta uma recuperação modesta das receitas à medida que a economia se recuperar.

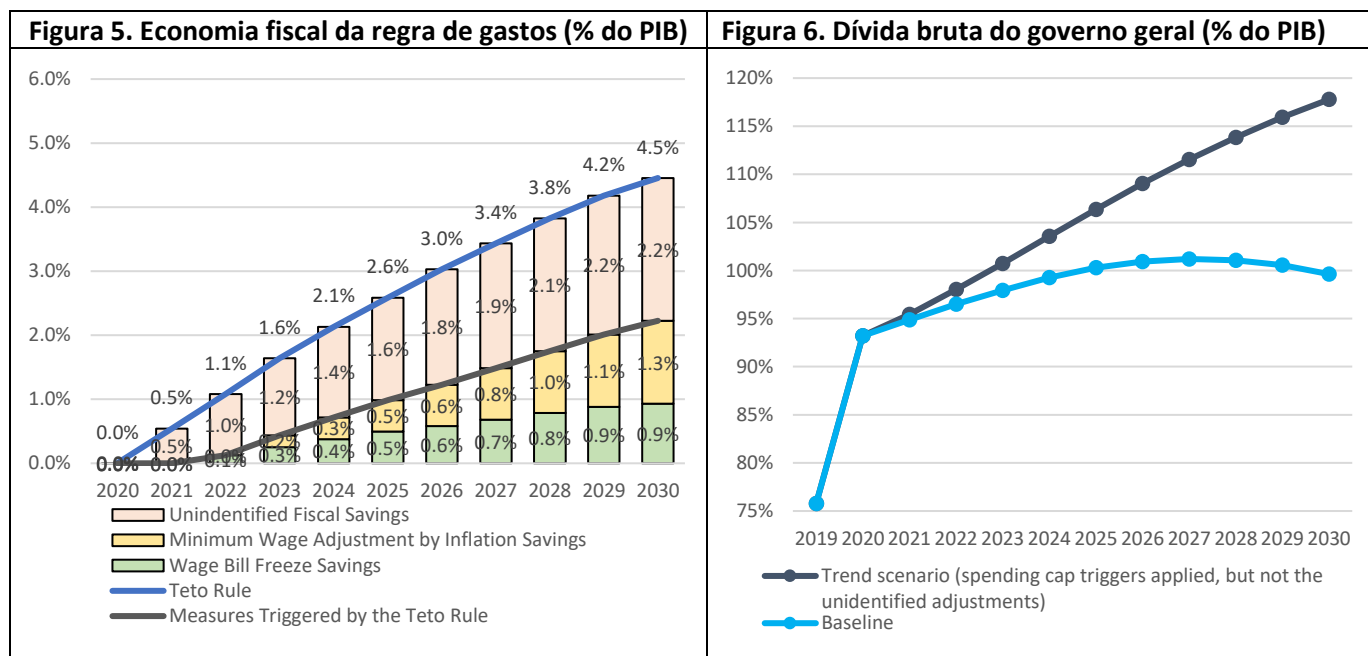
24. **Espera-se que o déficit primário caia de um recorde de 11,6% do PIB em 2020 para 2,5% em 2021, após o término do pacote fiscal da Covid-19 em 2020 e à medida que for retomada a consolidação fiscal em conformidade com a regra fiscal.** A recuperação do sentimento do mercado nos últimos três anos baseia-se, em grande medida, no compromisso do governo com a consolidação fiscal, conforme expresso na regra constitucional de despesas federais aprovada em 2016. O teto de gastos vincula o crescimento dos gastos primários à inflação por 20 anos e impõe uma redução de 4,5 pontos percentuais do PIB em todas as despesas primárias até 2030 (figura 5). Esses ajustes fiscais impostos pela regra de gastos são graduais e dependem da capacidade do governo de implementar cortes nos gastos obrigatórios (principalmente pensões e salários). Caso o teto de gastos federais seja violado em 2021, a regra fiscal desencadearia um congelamento dos salários e contratações de funcionários públicos e vincularia o crescimento do salário mínimo à inflação, desacelerando os gastos sociais. A economia fiscal acumulada com essas medidas seria equivalente a 2,1 pontos percentuais do PIB até 2030 (1,3 ponto percentual com o congelamento do salário mínimo real e 0,9 ponto percentual com o congelamento da folha de pagamento do funcionalismo público federal). O cumprimento da regra ainda exigiria 2,2 pontos

⁷ Marodin, F. A.; Portugal, M. S. "Exchange Rate Pass-Through in Brazil: a Markov switching estimation for the inflation targeting period (2000–2015)", *Central Bank Working Paper no. 473*, fevereiro de 2018, disponível em <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/ingl/wps473.pdf>.

⁸ A Lei Complementar 173/2020 proibiu os governos federal, estadual e municipal de aumentar os salários dos servidores públicos em 2020 e 2021.



percentuais do PIB em cortes adicionais de gastos, que seriam decorrentes de reformas no Congresso. O cenário de linha de base pressupõe o cumprimento do teto de gastos para garantir a estabilização da dívida. A necessidade bruta de financiamento do setor público⁹ em 2020 (figura 8) deve atingir US\$ 502,4 bilhões (38,5% do PIB), bem acima das estimativas pré-Covid-19 de US\$ 383 bilhões (27,4% do PIB). Para 2021 e 2022, projeta-se que o *deficit* geral seja reduzido para 6,5% e 6,8% do PIB, respectivamente, à medida que o governo restabelecer a consolidação fiscal conforme a regra fiscal constitucional. A linha de base pressupõe a eliminação total do estímulo fiscal de 2020 em 2021.



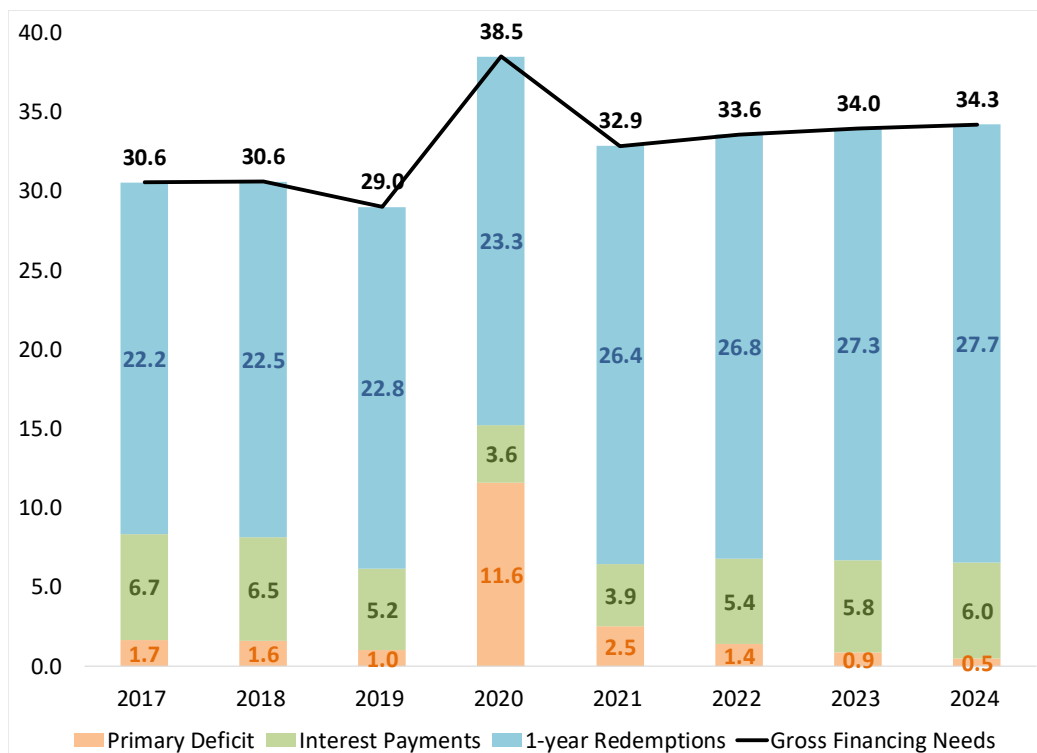
Fonte: Banco Mundial.

Fonte: Banco Mundial.

⁹ Neste documento, o conceito de *necessidade bruta de financiamento da dívida bruta do governo geral* é semelhante ao adotado pelo governo brasileiro e inclui resgates de operações. O indicador difere da necessidade bruta de financiamento estimada pelo FMI, que não considera resgates de operações compromissadas do Banco Central, e inclui resgates de títulos do Tesouro Nacional em ativos do Banco Central com maior prazo médio.



Figura 7. Necessidade bruta de financiamento da dívida bruta do governo geral (% do PIB)



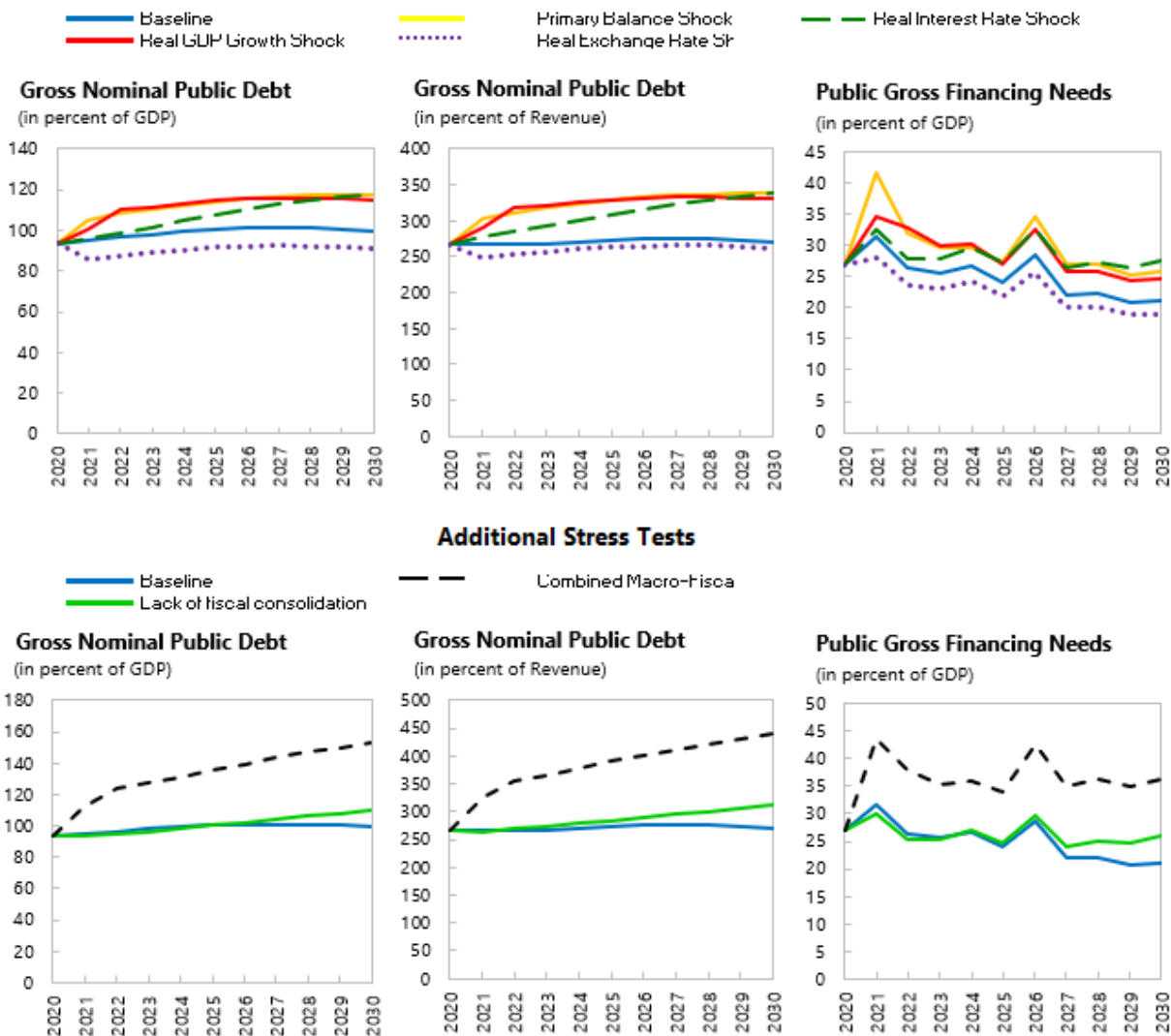
Fonte: Banco Central do Brasil e cálculos do Banco Mundial.

25. **A dívida pública deve se estabilizar em cerca de 101% do PIB até 2027 em um contexto de recuperação econômica gradual e de compromisso das autoridades com a sustentabilidade fiscal de médio prazo (figura 6).** A dívida pública deve atingir 93,2% do PIB em 2020, refletindo uma contração econômica de 5,4% e o aumento do *deficit* fiscal primário, que deve chegar a 11,6% do PIB (figura 7). De acordo com as projeções básicas de crescimento econômico de 2,4%, em média, para o período de 2021 a 2030 e um *deficit* primário em linha com a âncora fiscal, a dívida pública se estabilizaria em 2027, apesar do aumento dos pagamentos de juros (figura 8). A sustentabilidade da dívida também é vulnerável a choques padronizados e é agravada pelo período relativamente longo até que a dívida se estabilize (figura 8). Um atraso de um ano na consolidação do saldo primário aumentaria de forma insustentável a dívida pública para 118% do PIB em 2030. Se o crescimento real do PIB for 3,2 pontos percentuais menor em 2021 e 2022, a razão dívida/PIB se estabilizará em 118% em 2028, antes de cair para 115% do PIB em 2030. Um crescimento de 200 pontos-base nas taxas de juros reais entre 2021 e 2030 aumentaria a razão dívida/PIB para 118% em 2030, em uma tendência insustentável. Por outro lado, presumindo uma depreciação efetiva da taxa de câmbio de 47% (a maior variação entre 2010 e 2019), a razão dívida/PIB



ainda se estabilizaria em 92,4% em 2027 e cairia para 91% em 2030¹⁰, devido à redução da dívida pública externa. Se todos esses choques afetarem a economia simultaneamente, a dívida pública não será sustentável e aumentará para cerca de 150% do PIB até 2030.

Figura 8. Análise de sustentabilidade da dívida pública, testes de estresse



Fonte: Banco Mundial.

¹⁰ A depreciação tem um efeito limitado sobre a dívida devido à baixa dívida denominada em moeda estrangeira, mas tem um impacto considerável no PIB nominal devido ao efeito de repasse.



26. **O marco da política macroeconômica brasileira é considerado adequado para a operação proposta, com riscos significativos de perdas – principalmente relacionados aos impactos incertos da Covid-19 e ao ritmo de consolidação fiscal.** O orçamento federal de 2021 foi submetido ao Congresso em agosto, obedecendo à regra de gastos. O teto de gastos será apoiado pela reforma previdenciária adotada em 2019, um congelamento dos salários dos funcionários públicos determinado pela Lei Complementar 173/2020 e um controle rígido dos gastos discricionários. A partir de 2022, serão necessárias medidas estruturais adicionais para cumprir a regra. A trajetória de consolidação fiscal contará com a adoção de algumas reformas já encaminhadas ao Congresso (ainda pendentes de aprovação)¹¹. Os riscos para a linha de base incluem (i) incapacidade de angariar apoio político para garantir que as reformas fiscais cumpram o teto de gastos, o que exigiria acelerar a média de crescimento real de longo prazo para 3,5% de forma a estabilizar a dívida em relação ao PIB (tabela 2) em um cenário de elevada taxa de juros real de longo prazo; e (ii) fraca recuperação do mercado de trabalho, que pode exigir a extensão da assistência social direcionada em 2021, atrasando o ritmo de consolidação fiscal. Benefícios adicionais em 2021 em linha com os valores gastos com o AE em 2020 (R\$ 322 bilhões) estabilizariam a dívida em 106,3% do PIB em 2028, 5,1 pontos percentuais do PIB acima da projeção da linha de base (101,2% do PIB em 2027, como na linha de base). No plano externo, tanto a recessão global provocada pela Covid-19 quanto a velocidade de recuperação representam riscos, inclusive a redução dos preços das *commodities*. As saídas de capital de longa duração também representariam riscos negativos para o financiamento de investimentos privados e prejudicariam o crescimento no curto prazo. As repercussões da crise econômica no sistema financeiro devem ser moderadamente absorvidas no quadro atual de bancos bem capitalizados. O alto nível de reservas cambiais do Banco Central e a taxa de câmbio flexível poderiam ajudar a absorver esses choques e mitigar parcialmente esses riscos. Como a dívida pública tem uma exposição cambial muito baixa, espera-se que a forte depreciação tenha impactos muito limitados sobre o nível da dívida bruta. O governo federal detém forte posição de tesouraria, o que reduz os riscos de rolagem. O progresso nas reformas que aumentam a produtividade pode impulsionar o potencial de crescimento do Brasil e proporcionar uma consolidação fiscal mais rápida no médio prazo. Pode haver alguns riscos positivos para a linha de base, já que a demanda externa pode ser maior que a prevista. A China está passando por uma recuperação mais forte do que se esperava, o que pode beneficiar a agricultura brasileira e as exportações de *commodities*.

¹¹ O processo de consolidação fiscal dependerá fortemente da implementação das reformas apresentadas ao Congresso. Em novembro de 2019, três propostas de emenda constitucional (PECs) foram submetidas ao Congresso para aprovação. Essas reformas buscam (i) conferir maior autonomia financeira e responsabilidade aos estados e municípios (PEC do Pacto Federativo); (ii) criar mecanismos emergenciais de controle dos gastos públicos dos governos federal, estaduais e municipais (PEC Emergencial); e (iii) extinguir a maior parte dos 281 fundos públicos federais e autorizar a aplicação desses recursos para a quitação de dívidas públicas (PEC dos Fundos Públicos). Além disso, o governo submeteu outro projeto de emenda constitucional para aprovação do Congresso, introduzindo uma reforma administrativa nos níveis federal e subnacional. Em julho de 2020, o governo federal também apresentou uma proposta de reforma tributária que criaria um imposto sobre valor agregado federal (IVA) para substituir dois impostos federais sobre o consumo. A previsão é que a proposta do governo seja mesclada a outros dois projetos de lei mais abrangentes já em tramitação na Câmara dos Deputados (PEC 45/2019) e no Senado (PEC 110/2019). Essas propostas também preveem alterações nos impostos estaduais e municipais sobre o consumo (ICMS e ISS).

**Tabela 2. Estabilização da dívida em diferentes macrocenários de longo prazo**

Estabilização da dívida com o cumprimento da regra de gastos					
Juros Reais\Crescimento do PIB	1,0	2,3		3,5	
2,0	Não se estabiliza.	98,8	2026	96,5	2022
3,0	Não se estabiliza.	101,2	2027	96,6	2023
4,0	Não se estabiliza.	104,6	2029	97,2	2024

Estabilização da dívida sem fontes de economias não identificadas				
Juros Reais\PIB	1,0	2,3	3,5	
2,0	Não se estabiliza.	Não se estabiliza.	100.0	2025
3,0	Não se estabiliza.	Não se estabiliza.	101.9	2026
4,0	Não se estabiliza.	Não se estabiliza.	104,6	2028

Fonte: Banco Mundial.

As simulações presumem o cenário de linha de base (tabela 3) até 2022 e adotam taxas de juros reais alternativas e cenários de crescimento do PIB a partir de 2023.



Tabela 3. Principais indicadores macroeconômicos

	2017	2018	2019	2020e	2021f	2022f	2023f	2024f
Real economy	Annual percentage change, unless otherwise indicated							
GDP (nominal - R\$ billion)	6,583	6,889	7,257	7,119	7,558	8,011	8,490	8,974
Real GDP	1.3	1.3	1.1	-5.4	3.0	2.5	2.3	2.3
Per Capita GDP (In real US\$)	8,352	8,399	8,433	7,923	8,101	8,249	8,378	8,514
Contributions:								
Consumption	1.2	1.5	1.2	-4.8	2.2	2.0	2.0	1.8
Investment	-0.4	0.7	0.4	-1.1	0.9	1.0	0.9	0.7
Net exports	-0.2	-0.6	-0.5	0.4	-0.1	-0.3	-0.2	-0.1
Statistical discrepancy and change in inventories	0.8	-0.2	0.1	0.1	-0.1	-0.1	-0.4	-0.1
Imports, GNFS	6.7	8.3	1.1	-2.0	6.0	7.0	6.0	5.5
Exports, GNFS	4.9	4.0	-2.5	0.5	5.5	5.0	5.0	5.0
Unemployment rate (ILO definition)	9.7	9.6	9.4	15.0	13.0	11.3	11.3	10.9
CPI (average period)	3.4	3.7	3.7	2.7	2.7	3.2	3.4	3.3
Fiscal Accounts	Percent of GDP, unless otherwise indicated							
Expenditures	41.5	41.6	42.8	49.0	42.2	42.7	41.8	41.7
Revenues	33.1	34.0	36.1	33.8	35.7	35.8	35.2	35.2
Overall Balance	-8.4	-7.6	-6.7	-15.2	-6.5	-6.8	-6.7	-6.5
Primary Balance	-1.7	-1.7	-1.1	-11.6	-2.5	-1.4	-0.9	-0.5
General Government Gross Debt (Authorities' definition) ^{1/}	73.7	76.5	75.8	93.2	94.9	96.5	97.9	99.3
Selected Monetary Accounts	Annual percentage change, unless otherwise indicated							
Base Money	9.8	1.8	4.8	-	-	-	-	-
Credit to non-government	0.1	5.7	7.7	-	-	-	-	-
Interest rate - Selic (period average)	9.9	6.6	5.9	2.8	2.2	4.6	6.0	6.1
Balance of Payments	Percent of GDP, unless otherwise indicated							
Current Account Deficit	0.7	2.2	2.7	0.8	1.3	2.0	2.5	2.6
Imports, GNFS	11.0	13.7	13.8	14.1	14.6	15.0	15.4	15.8
Exports, GNFS	12.2	14.6	14.1	14.7	15.1	15.2	15.4	15.7
Net Foreign Direct Investment	2.3	4.0	3.1	3.0	3.1	3.0	2.6	2.6
Gross Reserves (in US\$, eop)	374.0	374.7	356.9	349.8	352.0	361.7	370.7	377.9
In months of next years imports	19.8	17.5	16.9	21.7	19.7	17.3	16.6	16.1
As % of short-term external debt ^{2/ 3/}	223.0	213.1	180.1	176.5	177.6	182.5	187.0	190.7
External Debt (in US\$, eop) ^{3/}	667.1	665.8	675.8	-	-	-	-	-
External Debt ^{3/}	32.3	35.3	36.7	-	-	-	-	-
Terms of Trade (% change)	4.5	0.8	-1.2	-0.4	-0.4	-0.2	-0.5	0.0
Exchange Rate (average)	3.2	3.7	3.9	5.2	5.2	4.8	4.9	5.0

^{1/} Brazilian Central Bank definition (2008 methodology), that excludes the Federal securities in the BCB portfolio and includes the stock of BCB repo operations.

^{2/} It includes the long-term debt repayments due in the next 12 months as short-term debt.

^{3/} It includes securities issued in Brazil held by foreign residents and intercompanies loans.



Tabela 4. Balança de pagamentos (% do PIB)

	2017	2018	2019	2020e	2021f	2022f	2023f	2024f
Financing Requirements	0.5	2.3	2.8	0.6	1.2	1.9	2.4	2.5
Current Account Deficit	0.7	2.2	2.7	0.8	1.3	2.0	2.5	2.6
Trade Balance (GNFS) ^{1/}	-1.3	-0.9	-0.3	-0.6	-0.5	-0.2	0.0	0.1
Primary and Secondary Incomes	2.0	3.1	3.0	1.4	1.8	2.2	2.5	2.5
Net Errors and Omissions	-0.2	0.1	0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Financing Sources^{2/}	0.5	2.3	2.8	0.6	1.2	1.9	2.4	2.5
Capital Account Balance	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Net Foreign Direct Investment	2.3	4.0	3.1	3.0	3.1	3.0	2.6	2.6
Assets	-1.0	-0.1	-1.2	-	-	-	-	-
Liabilities	3.3	4.1	4.3	-	-	-	-	-
Net Portfolio Investment	-0.9	-0.4	-1.2	-2.4	-1.2	0.0	0.6	0.6
Assets	-0.6	0.0	-0.6	-	-	-	-	-
Liabilities	-0.3	-0.3	-0.6	-	-	-	-	-
Net All Other Flows	-0.7	-1.3	-0.5	-0.5	-0.6	-0.6	-0.3	-0.3
Assets	0.1	-0.5	-0.2	-	-	-	-	-
Liabilities	-0.8	-0.6	-0.2	-	-	-	-	-
Financial derivatives	0.0	-0.1	-0.1	-	-	-	-	-
Change in reserve assets	-0.2	-0.2	1.4	0.5	-0.2	-0.6	-0.5	-0.4
External Financing Gap	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Nominal GDP (USD billion)	2,062.8	1,885.5	1,839.8	1,367.4	1,465.8	1,671.0	1,741.6	1,783.8

^{1/} GNFS: Goods and Non-factor Services.

^{2/} (+) Net Borrowing / (-) Net Lending



Tabela 5. Indicadores fiscais do governo geral (% do PIB)

	2017	2018	2019	2020e	2021f	2022f	2023f	2024f
General Government Overall Balance	(8.4)	(7.6)	(6.7)	(15.2)	(6.5)	(6.8)	(6.7)	(6.5)
General Government Primary balance	(1.7)	(1.7)	(1.1)	(11.6)	(2.5)	(1.4)	(0.9)	(0.5)
Total Revenues (and grants)	33.1	34.0	36.1	33.8	35.7	35.8	35.2	35.2
Total Primary Revenues (and grants)	33.1	34.0	36.1	33.8	35.7	35.8	35.2	35.2
Tax revenues	30.7	31.7	32.0	30.4	32.3	32.4	31.9	31.9
Taxes on goods and services	13.8	14.4	14.2	13.5	14.5	14.6	14.5	14.5
Direct Taxes	8.8	9.0	9.4	8.7	9.4	9.4	9.1	9.1
Social insurance contributions	7.5	7.6	7.8	7.7	7.9	7.8	7.7	7.7
Taxes on international trade	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5
Other taxes	0.0	-	0.0	0.0	0.0	-	-	-
Non-tax revenues ^{1/}	2.4	2.4	4.2	3.4	3.4	3.4	3.3	3.3
Transfers and Grants	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total Expenditures ^{2/}	41.5	41.6	42.8	49.0	42.2	42.7	41.8	41.7
Total Primary Expenditures ^{2/}	34.8	35.7	37.2	45.4	38.2	37.2	36.0	35.6
Current expenditures	40.4	40.3	41.7	47.8	41.0	41.5	40.7	40.5
Wages and compensation	11.8	11.6	11.9	12.6	12.4	12.1	11.9	11.7
Goods and services	5.0	5.3	5.3	5.7	5.5	5.4	5.3	5.2
Interest payments	6.7	5.9	5.6	3.7	4.0	5.4	5.8	6.0
Current Transfers	17.0	17.4	18.9	25.9	19.1	18.5	17.6	17.5
Pensions	9.4	9.3	9.6	9.7	9.6	9.5	9.4	9.4
Social Assistance	1.4	1.3	1.4	6.5	1.6	1.3	1.3	1.3
of which: AE	-	-	-	4.6	-	-	-	-
Other Social Transfers	4.8	4.8	5.1	6.9	5.0	4.8	4.6	4.6
of which: BEm ^{3/}	-	-	-	1.4	-	-	-	-
Other Current Transfers	1.4	2.0	2.8	2.8	2.9	2.9	2.4	2.3
Investments (net)	1.1	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
General Government Gross Debt (Authorities' definition) ^{4/}	73.7	76.5	75.8	93.2	94.9	96.5	97.9	99.3

1/ The pre-salt mega-auction held in 2019 guaranteed one-off revenues of R\$ 70.0 billion.

2/ Congress passed a constitutional amendment in 2016 limiting the growth of the federal primary spending to the rate of consumer price inflation of the previous year (measured in June). This spending ceiling will be in effect for 20 years and, as long as nominal GDP growth exceeds consumer price inflation, the federal primary expenditure will decline as a share of GDP in the medium term.

3/ BEm aims to maintain employment relationships by introducing a system of short-time work. Firms could apply for a governmental wage subsidy for employees which hours had to be reduced or completely suspended. The subsidy was granted under the requirement to maintain the employment relationship for a certain amount of time after the program ended.

4/ Brazilian Central Bank definition (2008 methodology), that excludes the Federal securities in the BCB portfolio and includes the stock of BCB repo operations.

2.3. DESDOBRAMENTOS ECONÔMICOS RECENTES E SUSTENTABILIDADE FISCAL NO ESTADO DA AMAZONAS

27. **O Amazonas é um estado de grandes dimensões, com ampla cobertura florestal e baixa densidade populacional, exceto por sua capital, Manaus.** Apesar de ser o maior estado do Brasil em área (1.559.168 km², ou 18,3% da superfície total do Brasil – maior que a França, a Alemanha, a Espanha e Portugal juntos), o Amazonas abriga apenas 4,1 milhões de pessoas (2% da população nacional). Como resultado, o Amazonas é o segundo estado menos populoso do Brasil (depois de Roraima), com apenas 2,65 habitantes por km². Em 2017, seu PIB per capita era US\$ 7.016 – 14º entre 27 unidades federativas, e bem abaixo da mediana nacional. A atividade econômica é altamente concentrada na capital Manaus, a cidade onde vive a maior parte da população e que responde por 85% do PIB do estado. A atividade



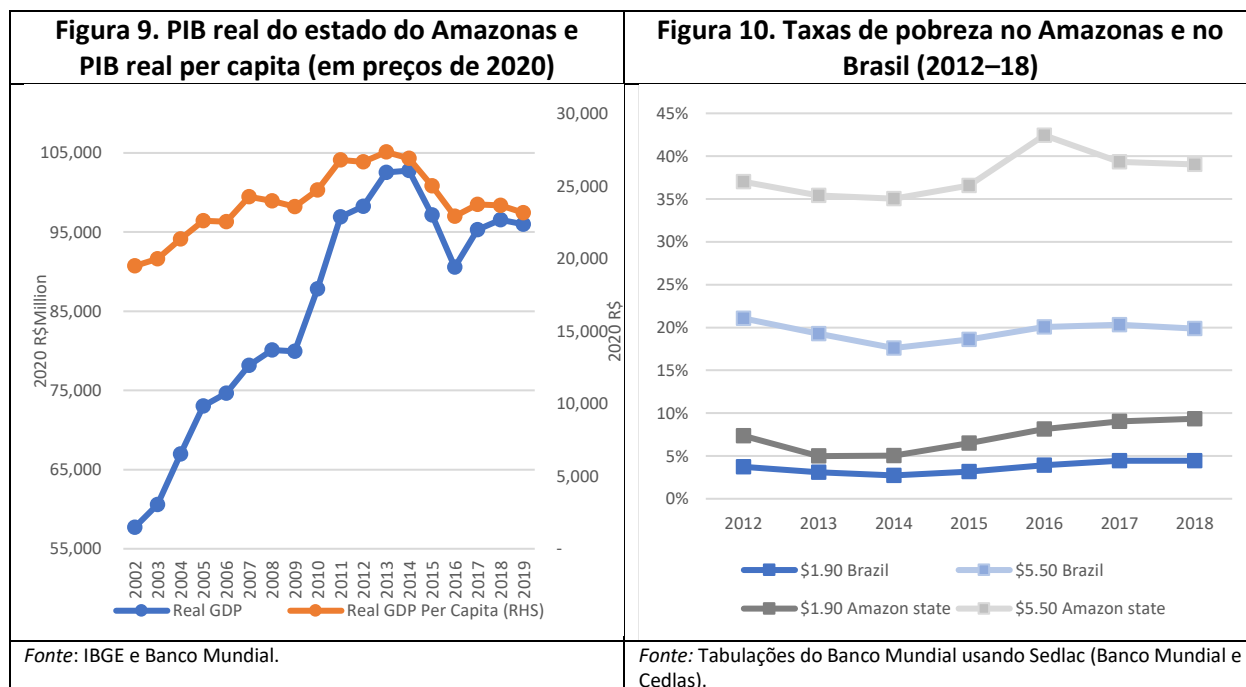
industrial, responsável por 28% do PIB estadual, depende principalmente da Zona Franca de Manaus (ZFM), maior polo industrial da região norte do Brasil, amplamente apoiado por significativas isenções fiscais. Os serviços representam menos de 50% do PIB estadual, bem abaixo da média brasileira, e incluem serviços logísticos e outros diretamente relacionados à ZFM. Fora de Manaus, o Amazonas se destaca por ter 96% de seu território totalmente preservado, além de abrigar uma das maiores florestas tropicais do planeta e grande parte da reserva de água doce do mundo.

28. **Com um dos mais altos níveis de pobreza no Brasil, o Amazonas ainda não havia se recuperado da recessão de 2015–16 quando foi atingido pela Covid-19.** O PIB estimado para 2019 ainda estava abaixo dos níveis de 2011 (figura 9), e o PIB real per capita de 2019 permaneceu abaixo dos níveis de 2006. A crise de 2015–16 aumentou as taxas de pobreza no Amazonas em 7%, ao passo que, no resto do Brasil, esse aumento foi de apenas 2%. Em 2018, cerca de 1,5 milhão de pessoas viviam na pobreza¹² no Amazonas (39% da população), incluindo quase 370 mil pessoas que viviam com menos de US\$ 1,90 por dia. Esse resultado está bem acima da taxa nacional de pobreza de 19,9%. Outros 1,34 milhão de pessoas, um terço da população do estado, encontram-se em uma situação de vulnerabilidade e podem vir a entrar na faixa de pobreza. O Amazonas também é altamente desigual, com coeficiente de Gini de 0,53. A taxa de pobreza na zona rural do Amazonas é superior a 65%, e 23% dos amazonenses pertencem a famílias rurais que são vulneráveis ao risco de cair na pobreza¹³. As unidades familiares rurais têm níveis mais baixos de competências e habilidades (mais de 61% dos adultos não concluíram o ensino primário) e acesso inadequado aos serviços (apenas 13% têm acesso à internet, e 42% vivem em habitações precárias)¹⁴. Eles dependem predominantemente de atividades agrícolas, que são progressivamente afetadas pelas mudanças climáticas (80% dos trabalhadores rurais estão empregados no setor primário).

¹² US\$ 5,50 por dia (PPC de 2011).

¹³ O Brasil tem um coeficiente de Gini de 0,54 e uma taxa de pobreza rural de 39%.

¹⁴ O estado como um todo apresenta indicadores melhores: 91% das famílias têm telefones celulares, 71% têm acesso à internet, e apenas 21% vivem em habitações de baixa qualidade.



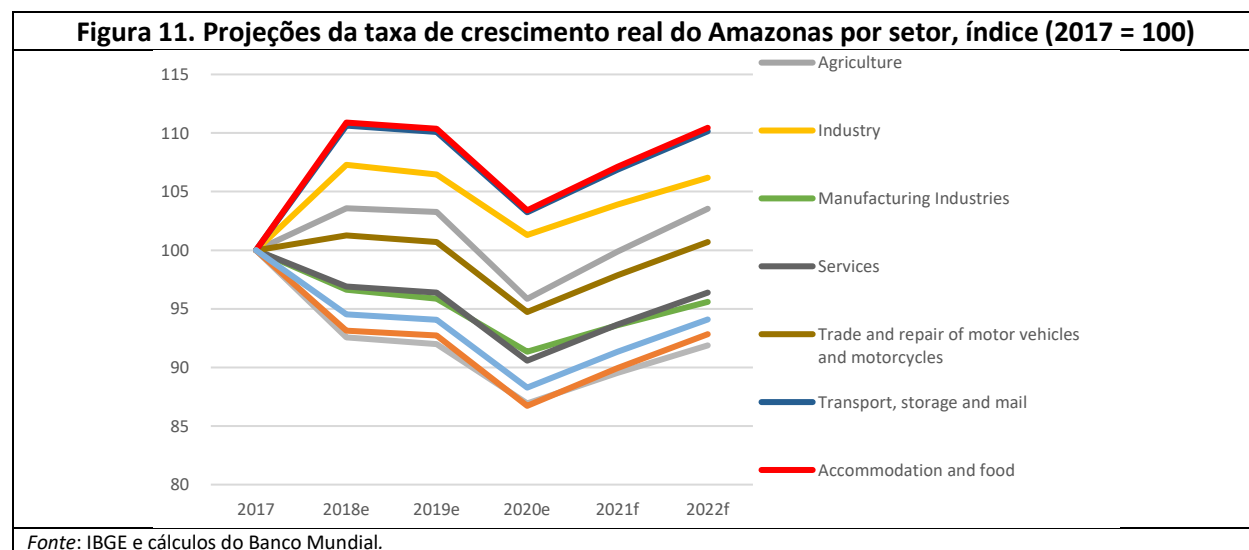
29. **O estado do Amazonas tem o sétimo maior número de casos confirmados de Covid-19 entre todos os estados brasileiros (3.922 por 100.000 habitantes), e o décimo primeiro maior número de mortes no país (110 por 100.000 habitantes)¹⁵.** Até 3 de novembro de 2020, o Amazonas havia registrado mais de 162 mil casos de Covid-19 e mais de 4.500 mortes. Após a confirmação do primeiro caso no estado, em 13 de março de 2020, o Amazonas começou a implementar medidas de mitigação, mas elas se mostraram insuficientes para controlar a crise sanitária. Em abril, o sistema de saúde estadual já chegara ao limite. À medida que a curva se achatava e o sistema de saúde ampliava sua capacidade de atendimento, o Amazonas passou a relaxar as medidas de distanciamento social – de fato, foi o primeiro estado brasileiro a reabrir escolas em julho de 2020. No entanto, o número de casos e óbitos confirmados voltou a subir em setembro de 2020, o que levou à reintrodução de algumas medidas de distanciamento social. Em 3 de novembro de 2020, os novos casos e mortes semanais totalizavam, em média, 638 e 15, respectivamente – um ligeiro aumento em relação a outubro de 2020, mas um número significativamente menor que o pico anterior de maio e junho¹⁶.

¹⁵ <https://covid.saude.gov.br/>.

¹⁶ <https://ciis.fmrp.usp.br/covid19/am-br/>.



30. **A pandemia de Covid-19 deve reduzir o PIB do estado do Amazonas em 5,6% em 2020, mas prevê-se que, em 2021 e 2022, a economia se recuperará em 3,1% e 2,7%, respectivamente¹⁷.** A queda do PIB em 2020 foi impulsionada principalmente por uma queda de 7,1% no consumo das famílias e uma redução de 5,1% nos investimentos. O setor de serviços – o mais relevante do estado – deve sofrer uma contração de 6% em 2020, principalmente devido a medidas de distanciamento social; a atividade industrial, por sua vez, deve cair 4,9%¹⁸. Uma recuperação do PIB é esperada para 2021, sustentada por um crescimento de 4,3% no consumo das famílias, um aumento de 7,1% nos investimentos, um crescimento de 3,4% nos serviços e um aumento de 2,6% na atividade industrial. No entanto, prevê-se que a recuperação econômica dos serviços seja heterogênea, e os subsetores que são mais dependentes de interações presenciais, como turismo e restaurantes, por exemplo, levarão mais tempo para retornar aos níveis de 2019. O estado vem propondo medidas para acelerar o crescimento econômico como parte da recuperação. O objetivo principal desta operação é ajudar o estado a se recuperar do choque causado pela pandemia, inclusive por meio de (i) apoio a um programa de investimentos com foco em infraestrutura e melhoria da eficiência dos projetos de investimento; e (ii) diversificação da economia por meio do uso sustentável de recursos naturais, como, por exemplo, mediante concessões florestais. À medida que a economia convergir para um potencial de produção de longo prazo, o investimento deve aumentar 8,2% em 2022.



¹⁷ Os dados oficiais do PIB de governos subnacionais vão até 2017. Portanto, o marco macroeconômico do Amazonas está aninhado em um modelo de EGC subnacional do Brasil, que por sua vez é consistente com o marco macroeconômico nacional aqui apresentado (dados nacionais de 2018 e 2019, e projeções do Banco Mundial de 2020 em diante). Dada a gravidade da pandemia no Amazonas, os impactos econômicos podem ter sido piores que o estimado neste quadro.

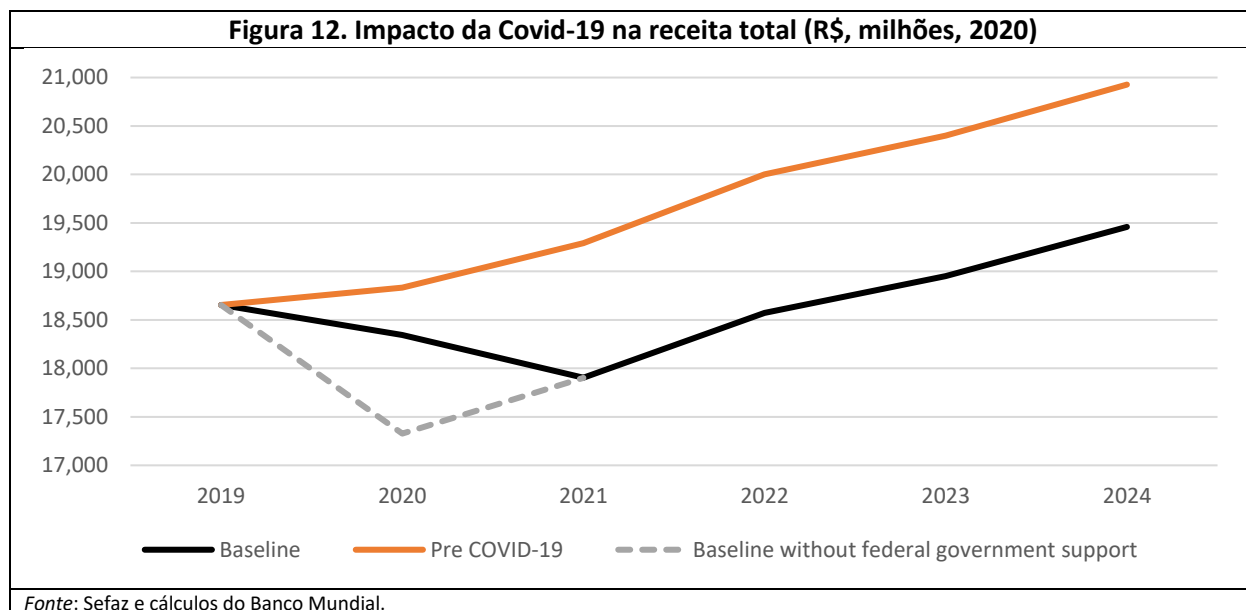
¹⁸ As projeções do setor são baseadas em dados do IBGE de 2017; em estimativas do Banco Mundial sobre o PIB a partir do modelo de EGC; e na parcela do PIB de cada setor nos dados anteriores.



31. **A crise da Covid-19 também afetou as taxas de desemprego no estado do Amazonas, que atingiram 16,5% em junho de 2020 (a partir de 12,9% no quarto trimestre de 2019).** Durante o mesmo período, cerca de 180 mil pessoas no Amazonas perderam seus empregos, e mais de 135 mil pessoas (7,6% da força de trabalho) deixaram o mercado de trabalho. Isso agrava as disparidades estruturais de gênero no desemprego (desde 2012, as taxas de desemprego entre as mulheres são 1,7 vez maiores que entre os homens).

32. **Além disso, a Covid-19 exacerbou os desafios fiscais para o estado, que foram temporariamente mitigados pelo apoio emergencial do governo federal em 2020.** As receitas tributárias devem diminuir 6,5% em 2020 devido à queda de consumo durante a recessão econômica. Do lado das despesas, o estado aumentará os gastos com saúde em cerca de R\$ 500 milhões em 2020 para fazer frente ao surto de Covid-19, o que equivale a cerca de 20% do orçamento original de saúde para 2020. Dos gastos adicionais com saúde, aproximadamente R\$ 80 milhões foram alocados para despesas com pessoal temporário, e R\$ 420 milhões, para outras despesas correntes, como hospitais, equipamentos etc.¹⁹. Isso se traduzirá em R\$ 120 milhões de gastos permanentes relacionados aos custos operacionais de um novo hospital. Como parte do programa federal de resposta à crise, R\$ 930 milhões em recursos emergenciais foram transferidos para os cofres estaduais em 2020, complementados por uma moratória da dívida federal que permitirá ao estado do Amazonas economizar cerca de R\$ 350 milhões em amortizações de dívidas em 2020. Em termos gerais, o apoio federal ajudará o estado a atender às suas necessidades de financiamento e salvaguardar os investimentos neste ano. Os desafios fiscais devem ressurgir em 2021 quando a assistência federal extraordinária terminar, o reembolso da dívida for restabelecido e o estado tiver de enfrentar os impactos fiscais permanentes da Covid-19. A expectativa é que a pandemia reduza as receitas totais em 2024 em cerca de 7% em termos reais, em comparação às projeções pré-Covid-19 (R\$ 1,5 bilhão a preços de 2020) (figura 12).

¹⁹ Além disso, o governo federal beneficiou 1,6 milhão de amazonenses com programas federais de proteção social a um custo total de R\$ 5,3 bilhões.



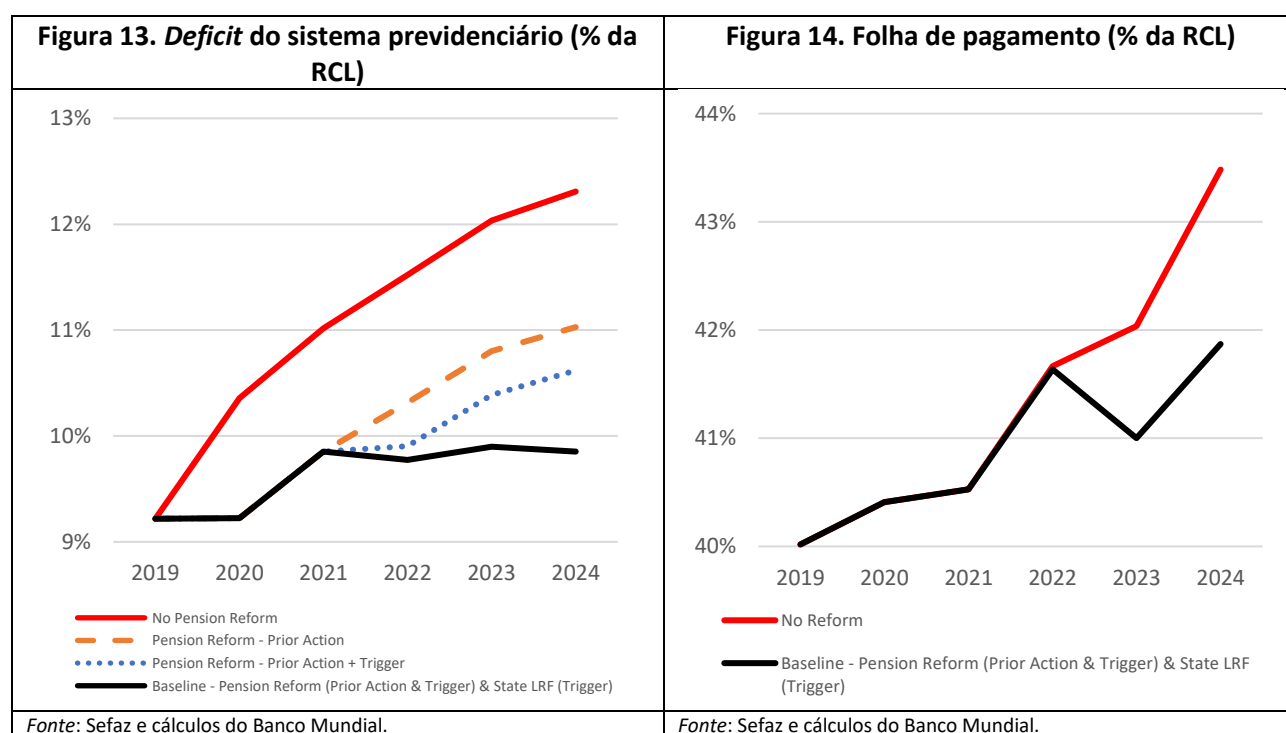
33. **Mesmo assim, a dívida pública do estado segue baixa e com prazos médios longos.** No final de 2019, a dívida pública estadual era de R\$ 7,2 bilhões (cerca de 48% da receita corrente líquida do estado). A dívida líquida do governo estadual como parcela de sua receita corrente líquida é de 29,3%, bem abaixo do limite permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil (200%). Cinquenta e três por cento da dívida total é em moeda estrangeira, principalmente com IFIs e com vencimentos de longo prazo, ao passo que o restante da dívida está em poder do governo federal e de bancos públicos federais. De acordo com os regulamentos do governo federal, o estado do Amazonas se qualifica para receber garantias federais para novos empréstimos (ver Anexo 8 sobre arranjos fiscais intergovernamentais no Brasil).

34. **Com o apoio desta série programática de DPFs, o estado do Amazonas vem adotando reformas estruturais para garantir a sustentabilidade fiscal de médio prazo a partir de 2021.** Na última década, o Amazonas teve de enfrentar o rápido crescimento de seus *deficit* previdenciários e gastos com pessoal²⁰. Os salários cresceram a uma taxa média anual de 6,4% em termos reais no período 2017–19. Em 2019, o governo estadual adotou um congelamento da folha de pagamento de dois anos para conter as despesas. Quando o congelamento temporário terminar em 2021, o ritmo de crescimento da massa salarial do estado deverá acelerar para 5,4% ao ano até 2024 (figura 13), na ausência de reformas fiscais estruturais. Prevê-se que os gastos com pensões de servidores públicos aumentarão, beneficiando principalmente aqueles que ingressaram no serviço público antes de 2003 e têm direito a um melhor pacote

²⁰ A taxa de investimento do estado tem se mantido baixa, em uma média de 7% da receita corrente líquida entre 2015 e 2019 (0,9% do PIB estadual de 2017) em comparação com uma média de 17% entre 2012 e 2014 (1,8% do PIB estadual de 2017). Isso contrasta com a grande necessidade estadual de investimentos em infraestrutura, dada a extensa área do estado e sua crescente população (um crescimento de 22% de 2008 a 2018).



previdenciário²¹. Na ausência de reformas estruturais, o *deficit* previdenciário poderia aumentar em 3,1 pontos percentuais das receitas correntes líquidas até 2024 (figura 14). As reformas de políticas públicas apoiadas por esta operação visam a controlar o crescimento da massa salarial e das pensões no Amazonas, o que, por sua vez, garantiria a sustentabilidade fiscal e permitiria ao estado manter sua elegibilidade para receber garantias do governo federal sobre suas operações de crédito. A reforma previdenciária subnacional apoiada por esta operação deve reduzir o *deficit* previdenciário em 1,7 ponto percentual da receita corrente líquida até 2024. Uma lei de responsabilidade fiscal estadual (LRF), também apoiada por esta operação, visa a controlar os aumentos salariais dos servidores públicos estaduais e reduzir a massa salarial estadual em 1,6 ponto percentual da receita corrente líquida até 2024 em comparação com um cenário sem reforma (com uma redução adicional do *deficit* previdenciário de 0,8 ponto percentual). Os recursos fornecidos por esta série programática de DPFs em 2021 e 2022 (cerca de 5% das receitas totais) devem cobrir cerca de 90% da necessidade bruta de financiamento do estado, apoiando o Amazonas na implementação de uma agenda de reformas que propicie uma recuperação mais sustentável, resiliente e inclusiva após a pandemia de Covid-19.



²¹ A Emenda Constitucional 41/2003 alterou a fórmula de cálculo dos benefícios previdenciários dos servidores públicos. Antes da introdução da emenda em 2003, os benefícios previdenciários dos servidores aposentados refletiam os salários pagos aos servidores ativos. Atualmente, os benefícios para aqueles que ingressaram no setor público após a emenda limitam-se ao teto do regime geral de previdência do setor privado.



Tabela 6. Saldos fiscais projetados para o estado do Amazonas (2017–2024, R\$, milhões, 2020)

Estimativas incluindo impactos de ações preliminares e gatilhos (contabilidade de competência)

R\$, milhões, 2020	2017	2018	2019	2020p	2021p	2022p	2023p	2024p
I. Receitas	16.209	17.565	18.654	18.344	17.904	18.573	18.951	19.459
Receitas fiscais	8.516	9.391	10.012	9.360	9.874	10.141	10.354	10.603
das quais: ICMS	7.503	8.254	8.710	8.081	8.607	8.822	9.025	9.232
Contribuições sociais	361	456	552	678	679	841	849	886
Transferências	5.245	5.215	5.465	6.119	5.300	5.443	5.580	5.728
Outras receitas	2.087	2.503	2.625	2.188	2.051	2.148	2.167	2.242
II. Despesas Totais	14.919	16.706	17.235	17.666	17.617	18.137	18.214	18.755
Despesas correntes	14.244	15.508	16.447	16.692	16.467	17.191	17.320	17.955
Remuneração de funcionários	7.115	7.505	8.363	8.397	8.205	8.705	8.800	9.188
Pessoal ativo	5.259	5.505	6.099	6.068	5.841	6.185	6.215	6.516
Pensões	1.856	2.000	2.264	2.329	2.364	2.521	2.585	2.672
Pagamentos de juros	358	334	349	146	279	250	216	192
Outras despesas correntes	6.771	7.669	7.734	8.148	7.983	8.236	8.303	8.575
Investimentos	675	1.197	788	974	1.151	947	894	800
III. Saldo geral (I – II)	1.291	860	1.419	678	286	436	736	704
% das receitas	8,0%	4,9%	7,6%	3,7%	1,6%	2,3%	3,9%	3,6%
IV. Financiamento líquido	–597	–357	–441	–780	–286	–436	–736	–704
Empréstimos	224	666	719	195	39	6	563	605
Operação do Banco Mundial	0	0	0	0	959	901	0	0
Amortizações, valor líquido	–472	–515	–608	–458	–776	–744	–695	–678
Fundo previdenciário	–349	–508	–552	–518	–509	–599	–605	–632
V. Necessidade bruta de financiamento (III + amortizações líquidas + fundo previdenciário)	–470	163	–260	297	998	907	563	605
% das receitas	–2,9%	0,9%	–1,4%	1,6%	5,6%	4,9%	3,0%	3,1%
VI. Superavit/deficit de financiamento (III + IV)	694	502	978	–102	0	0	0	0
% das receitas	4,3%	2,9%	5,2%	–0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>Operação do Banco Mundial como parcela da necessidade bruta de financiamento</i>					96%	99%		

Fonte: Sefaz e cálculos do Banco Mundial.

2.4. RELAÇÕES COM O FMI

35. **As autoridades federais mantêm diálogo permanente com o Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre a política macroeconômica brasileira.** Em 2 de outubro de 2020, o FMI concluiu a última consulta sobre o Brasil nos termos do artigo IV, e uma reunião do Conselho está prevista para 25 de novembro de 2020. Durante a elaboração deste DPF, o Banco Mundial e o FMI debateram questões fiscais e estruturais relacionadas a esta operação. O Banco e o Fundo também têm colaborado estreitamente



com o governo federal, inclusive na gestão de finanças públicas, gestão de investimentos públicos e um Programa de Avaliação do Setor Financeiro. Recentemente, o FMI prestou assistência técnica às autoridades brasileiras em outras áreas, tais como transparência fiscal e marcos fiscais para governos subnacionais (ver Anexo 2 sobre relações com o FMI); ao passo que o Banco realizou uma análise das despesas públicas em colaboração com o governo federal²² e publicou um relatório sobre transferências fiscais intergovernamentais. O Banco também tem consultado outras instituições financeiras internacionais que operam no Brasil.

3. PROGRAMA GOVERNAMENTAL

36. **O Plano Plurianual do governo estadual para 2020–2023 (PPA) visa a melhorar a qualidade de vida, ao mesmo tempo que promove o desenvolvimento sustentável e a modernização da gestão pública.** O governo do Amazonas elaborou o PPA a partir de amplos subsídios de consultas públicas e agências governamentais. O plano inclui o compromisso de garantir o acesso da população a serviços de saúde de baixa, média e alta complexidade em todo o seu território. Também visa a expandir o acesso à educação, inclusive ao ensino profissional, para apoiar o desenvolvimento social, econômico e ambiental em áreas rurais. Tem como foco a diversificação da economia e a promoção de projetos em diversas áreas, tais como biotecnologia, turismo e outros setores que possam se beneficiar das vantagens comparativas e dos recursos naturais do Amazonas. O plano também inclui a modernização dos processos de compras e contratações públicas, o investimento em sistemas modernos de gestão pública e a capacitação de servidores para aumentar sua eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos. A proposta de série programática de DPFs para o estado está alinhada ao PPA.

4. OPERAÇÃO PROPOSTA

37. **O Objetivo de Desenvolvimento desta proposta de série programática é apoiar o estado do Amazonas no fortalecimento da sustentabilidade fiscal e na integração do desenvolvimento e da conservação florestal.** A proposta de série programática de DPFs compreenderá duas operações de até US\$ 200 milhões cada e apoiará políticas e programas ancorados em dois pilares da estratégia de desenvolvimento do governo e no plano estadual de recuperação pós-Covid-19. A operação abre as portas para a participação do Banco Mundial na formulação de políticas relativas à pauta de reformas de médio prazo do estado do Amazonas. O objetivo é permitir uma melhor reconstrução após a Covid-19 por meio da promoção da sustentabilidade fiscal e do apoio à conservação e à gestão sustentável dos recursos

²² Banco Mundial (2017), Um Ajuste Justo: Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil, Relatório nº 121480, pp. 121–126.



florestais do estado, além de tentar reverter a trajetória recente do desmatamento em terras estaduais. O primeiro pilar da série de DPFs apoia reformas fiscais e estruturais estaduais para salvaguardar a sustentabilidade fiscal de médio prazo do estado (inclusive por meio da reforma do sistema previdenciário estadual) e aumentar a eficiência do investimento público, favorecendo políticas e decisões de investimento embasadas em conhecimentos climáticos. O segundo pilar apoia reformas jurídicas, institucionais e regulatórias em nível estadual visando a fortalecer a implementação e aplicação da legislação ambiental federal para conservar e desenvolver de forma sustentável os recursos florestais estaduais. Por meio de medidas inovadoras, o Pilar B também aumenta a participação e liderança das mulheres em associações comunitárias, promove sua inclusão financeira e amplia sua atuação e voz em casa e na comunidade.

4.1. VÍNCULOS COM O PROGRAMA GOVERNAMENTAL E DESCRIÇÃO DA OPERAÇÃO

38. **Os pilares da proposta de série programática de DPFs estão intimamente alinhados aos temas orientadores do PPA: qualidade de vida, desenvolvimento sustentável e modernização da gestão pública.** O Pilar A está relacionado à área estratégica do PPA de “Redução da Burocracia e Governo Digital”, pois apoia diretamente a modernização da gestão pública, garantindo a melhoria da gestão previdenciária e do investimento público. O Pilar B apoia as áreas estratégicas do PPA de “Meio Ambiente e Sustentabilidade”, bem como “Desenvolvimento Regional”, promovendo uma abordagem integrada para a conservação da floresta e o desenvolvimento sustentável. O Pilar B também está alinhado ao programa do governo estadual para promover ganhos de bem-estar e gerar receitas fiscais a partir da integração da conservação e do desenvolvimento florestal.

39. **A concepção da série programática de DPFs incorpora lições aprendidas de outros DPFs subnacionais realizados anteriormente no Brasil.** Entre o AF-2009 e o AF-2016, o Banco Mundial aprovou 20 DPFs subnacionais no Brasil, muitos dos quais continham pilares fiscais. As principais lições de sua avaliação incluem: (i) as medidas fiscais precisam se concentrar nos principais resultados fiscais e precisam ser antecipadas para limitar os riscos morais; (ii) são necessários o envolvimento e a liderança dos primeiros escalões do setor público estadual para implementar reformas com sucesso, e o início do ciclo político é o momento mais promissor para fazer isso; (iii) a seletividade na escolha dos setores é fundamental para manter o foco da operação e atingir resultados significativos; (iv) os DPFs podem servir como veículo para aprofundar o diálogo sobre políticas públicas em áreas fundamentais, com o Banco fornecendo conhecimento técnico; e (v) a estreita colaboração com os órgãos federais relevantes (especialmente a Secretaria do Tesouro Nacional – STN) fortalece a concepção de um programa fiscal e o monitoramento da situação fiscal dos governos subnacionais. Como tal, esta série programática de DPFs é uma parte importante da atuação mais ampla do Grupo Banco Mundial no Brasil.

40. **O segundo pilar da proposta de série programática de DPFs beneficiou-se de boas práticas internacionais relativas à integração da conservação e do desenvolvimento florestal, bem como da experiência de outras operações no Brasil com foco em agricultura, mudanças climáticas e questões**



ambientais²³. Dada a natureza multissetorial e multipartite das ações preliminares no âmbito desse pilar, as lições aprendidas com DPFs anteriores e IPFs atuais (em nível global e nas regiões brasileiras da Amazônia e Cerrado) corroboram a relevância de (i) apoiar reformas que promovam agendas inter-relacionadas para garantir sua adoção e impacto; (ii) operacionalizar uma regulamentação robusta para garantir que as leis não existam apenas no papel; (iii) fortalecer as instituições para atuarem como parceiros confiáveis na conservação e no desenvolvimento florestal, especialmente em uma região que atrai atenção global; e (iv) construir parcerias para compartilhar o custo da conservação e garantir uma implementação harmoniosa em todos os níveis de administração e durante as crises.

4.2. AÇÕES PRELIMINARES, RESULTADOS E FUNDAMENTOS ANALÍTICOS

Pilar A: Fortalecimento da sustentabilidade fiscal

41. **Embora o nível de dívida do estado seja relativamente baixo (48% da receita corrente líquida), o gasto público está aumentando devido ao crescimento da folha de pagamento e ao *deficit* previdenciário geral.** Apesar disso, o Amazonas tem conseguido manter alguns amortecedores orçamentários fiscais graças a um forte crescimento das receitas correntes. Como resultado, o estado conseguiu atingir um *superavit* primário de R\$ 1,6 bilhão em 2019 (10,8% da receita corrente líquida) e manter a classificação B no índice de capacidade de pagamento do governo (Capag). Assim, o Amazonas é um entre apenas 10 estados (de um total de 27) que podem obter garantias federais para empréstimos. A pressão fiscal no Amazonas origina-se da rápida expansão das despesas correntes primárias, especialmente a folha de pagamento e as pensões (ver Anexo 7 para mais detalhes sobre a reforma previdenciária).

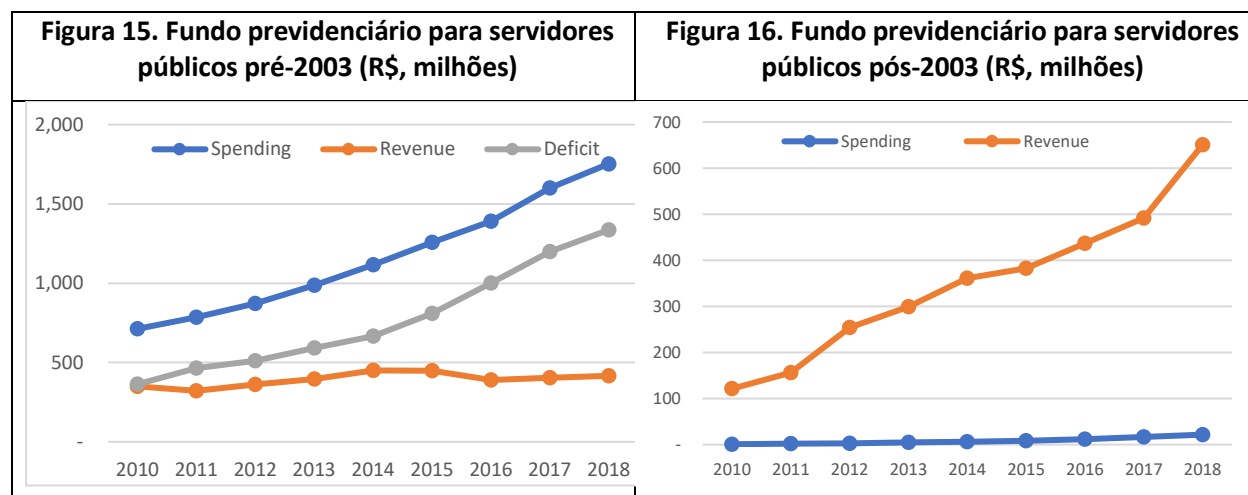
42. **A transição rumo a um sistema previdenciário estatal capitalizado está exercendo cada vez mais pressão sobre as finanças do estado no curto e médio prazos.** Em 2003, o Amazonas não apenas implementou a reforma previdenciária federal promulgada naquele ano (EC 41/2003), mas também criou dois grupos separados de servidores públicos: pré-2003 e pós-2003. Os servidores pós-2003 contribuem para um fundo de pensão capitalizado (FPREV – Fundo Previdenciário de Aposentadoria e Pensões do Estado do Amazonas). Desde 2004, o FPREV já acumulou R\$ 4,08 bilhões em contribuições previdenciárias e juros. A sustentabilidade de longo prazo do FPREV é apoiada pelas mudanças paramétricas introduzidas pela reforma de 2003 (fim da integralidade e paridade) e pela reforma federal das pensões de sobrevivência (promulgada em 2015 e implementada no Amazonas em 2017)²⁴. No entanto, a transição

²³ Essas operações incluem o Empréstimo para Política de Desenvolvimento (DPL) de Crescimento Verde e Inclusão do Piauí (P126449); o DPL de Inclusão Produtiva e Social do Piauí (P146981); e o DPL de Ajuste Fiscal e Sustentabilidade Ambiental de Mato Grosso (P164588).

²⁴ *Integralidade* significa aposentadoria com benefícios iguais ao último salário, e *paridade* significa que os benefícios previdenciários serão ajustados de acordo com eventuais aumentos salariais concedidos aos servidores públicos ativos da mesma categoria. A reforma dos benefícios de sobrevivência de 2015 estabelece limites de tempo para as pensões recebidas por cônjuges sobreviventes que tenham menos de 44 anos de idade quando obtêm acesso ao benefício).



para o novo sistema resultou em um grande e crescente *deficit* no fundo de pensão dos servidores pré-2003 (FFIN — Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões do Estado do Amazonas), já que novos funcionários contribuem apenas para o FPREV, ao passo que o FFIN ainda tem de continuar financiando todos os pensionistas pré-2003, que continuarão a crescer por mais uma década. O *deficit* anual do FFIN, que atingiu cerca de R\$ 1,3 bilhão em 2018 (9,5% da receita corrente), é totalmente financiado pelo orçamento do estado.



43. **O governo do estado do Amazonas adotou medidas de ajuste fiscal para restaurar e salvaguardar a sustentabilidade fiscal no curto e médio prazos.** Diante de uma iminente crise de liquidez, o Amazonas adotou várias medidas de ajuste fiscal em 2019. A fim de controlar o rápido crescimento das despesas, a Assembleia do Estado aprovou uma lei que limita o crescimento das despesas correntes não salariais à taxa de inflação oficial e congela os salários do setor público por dois anos. Além disso, com o objetivo de fortalecer as receitas do estado e apoiar uma transição rumo a fontes de energia renováveis e desenvolvimento de baixo carbono, o governo emitiu um decreto que tributa efetivamente a energia elétrica, passando a cobrar imposto estadual (ICMS) sobre as geradoras de energia e implementando uma nova política de incentivo à energia solar.

44. **A proposta de série programática de DPFs auxilia o estado do Amazonas na prossecução de sua agenda de reforma da sustentabilidade fiscal de médio prazo.** Com o apoio dessa operação, o estado promulgou uma reforma previdenciária que aumentou as taxas de contribuição previdenciária dos funcionários públicos de 11% para 14%, reduzindo assim o *deficit* crescente em seu fundo previdenciário anterior a 2003. Para demonstrar seu comprometimento com o aumento da transparência do sistema previdenciário e fortalecimento da capacidade institucional, o Amazonas também implementou um sistema unificado de gestão previdenciária para todos os poderes, além do Executivo (AP nº 1). No Brasil, os três poderes têm alto grau de autonomia, e os outros poderes raramente compartilham informações



previdenciárias com o Executivo, o que prejudica a gestão integrada do sistema previdenciário e cria sistemas paralelos e onerosos para o Estado. O governo estadual também promulgou um decreto que estabelece a metodologia para priorizar investimentos públicos (AP nº 2) com o objetivo de aumentar a eficiência dos gastos públicos e incorporar a triagem de riscos climáticos ao planejamento e priorização de investimentos públicos.

45. Em uma segunda etapa de reformas, o estado planeja aprovar uma Lei de Responsabilidade Fiscal estadual que estabeleça uma regra fiscal para o governo estadual, inclusive em relação à exigência de espaço fiscal para criar despesas recorrentes (Gatilho nº 1). A fim de alavancar as transferências fiscais aos municípios e melhorar a prestação de serviços ambientais, o estado planeja adotar leis que vinculem parte dos impostos sobre consumo transferidos aos municípios a indicadores de sustentabilidade ambiental e de prestação de serviços públicos de qualidade (Gatilho nº 2). Além disso, com o objetivo de melhorar ainda mais a sustentabilidade de seu sistema previdenciário, o estado do Amazonas planeja adotar mudanças paramétricas agora permitidas pela reforma previdenciária federal de 2019, entre as quais a opção de aumentar a idade de aposentadoria para 62/65 para mulheres/homens, respectivamente; aumentar a base de contribuição dos aposentados; e permitir contribuições progressivas e alíquotas extraordinárias, bem como a redução dos benefícios previdenciários de sobrevivência, conforme o caso (Gatilho nº 3). A série programática de DPFs ajuda o estado do Amazonas a cobrir parcialmente o custo fiscal da transição para um sistema previdenciário autofinanciado ao longo de várias gerações. O estado também pretende estabelecer diretrizes para pré-selecionar, apreciar, selecionar, orçar, implementar e avaliar projetos de investimentos públicos, que incluirão avaliações ambientais e climáticas. Além disso, já começou a desenvolver seu próprio sistema de gestão de investimentos públicos (PIMS) (Gatilho nº 4). Com isso, o Amazonas se tornará o primeiro estado do Brasil a ter um PIMS e a considerar os riscos das mudanças climáticas para a seleção de investimentos em infraestrutura. Ao fazer isso, o estado seguirá uma tendência global por meio da qual vários países vêm incorporando ferramentas e análises para contabilizar as mudanças climáticas e os riscos ambientais²⁵.

Ação Preliminar nº 1: O Mutuário promulgou legislação aumentando as alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores públicos de 11% para 14%, conforme evidenciado pela Lei Complementar estadual LC 201/2019 publicada no Diário Oficial em 11 de dezembro de 2019, com vigência a partir de abril de 2020; e adotou um sistema unificado de gestão previdenciária para incluir todos os ramos do poder, conforme evidenciado pelos Contratos de Conformidade assinados em junho de 2019.

²⁵ Por exemplo, o Peru estabeleceu requisitos mínimos aplicáveis a todos os projetos de investimento público que incluem gestão de riscos climáticos; na Colômbia, os projetos de investimento são obrigados a realizar uma análise de riscos de desastres; no Panamá, os critérios de riscos de desastres foram incorporados ao Sistema Nacional de Investimentos Públicos; Fiji e Belize investiram em avaliações de políticas de mudanças climáticas para identificar investimentos resilientes; e as Filipinas revisaram sua estratégia de programação de investimentos para priorizar a redução de riscos de desastres conforme os níveis de vulnerabilidade.



Gatilho Indicativo nº 1: *O Mutuário aprovou uma lei ou emenda constitucional introduzindo mudanças paramétricas em seu próprio sistema previdenciário, tais como o aumento da idade mínima de aposentadoria; o aumento da base de contribuição; a criação de alíquotas progressivas de contribuição e alíquotas extraordinárias; e a redução das pensões de sobrevivência, conforme o caso. Além disso, pode desenvolver regras mais rígidas para proteger os recursos do FPREV.*

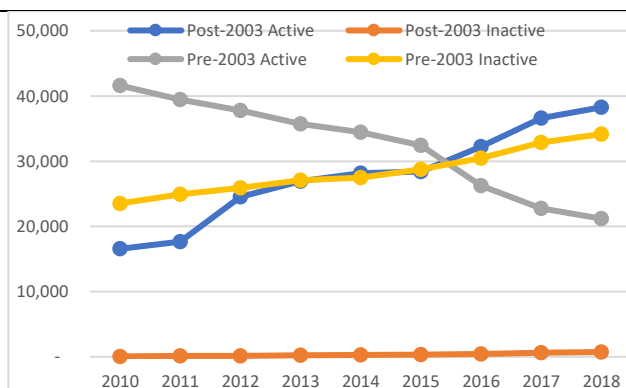
46. **Justificativa:** O *deficit* do sistema previdenciário do funcionalismo público do Amazonas aumentou de R\$ 0,8 bilhão em 2013 para R\$ 1,3 bilhão em 2018, absorvendo 9,5% das receitas correntes do estado²⁶. Após a reforma previdenciária do governo federal, o estado do Amazonas implementou uma reforma paramétrica em seu sistema previdenciário em 2003, limitando os benefícios dos empregados contratados após aquele ano. Além disso, o estado também criou dois grupos separados de funcionários públicos: pré-2003 e pós-2003. Como quase todos os aposentados atuais fazem parte do grupo anterior a 2003, mas cada vez mais funcionários ativos foram contratados após 2003 (figura 17), o fundo de pensão para os servidores mais antigos está tendo um rápido crescimento em seu *deficit*, ao passo que o do grupo mais recente está acumulando ativos, que serão usados para financiar futuras pensões. O custo de transição do sistema previdenciário representa um fardo significativo para o estado. Em 2019, cerca de 60% de todos os funcionários públicos ativos ainda faziam parte do sistema anterior a 2003. Considerando sua aposentadoria, a expectativa é que os gastos desse sistema continuem crescendo até 2032 dado o número decrescente de beneficiários dentro desse grupo fechado. Somente a partir daquele ano os gastos começariam a diminuir. Um estudo atuarial desse fundo encomendado pelo estado do Amazonas em 2019 estimou um *deficit* atuarial total de R\$ 91 bilhões²⁷. Como os benefícios do grupo pré-2003 estão, em grande parte, garantidos, a única forma eficaz de reduzir o *deficit* desse sistema é aumentar as taxas de contribuição. Outra questão observada antes da unificação dos sistemas de gestão de dados foi a limitação de informações de que o Executivo estadual dispunha sobre os outros poderes, que não eram responsabilizados por seus gastos. Frequentemente, outros órgãos solicitavam o pagamento de pensões para seus servidores sem revelar como os valores e a elegibilidade dos benefícios haviam sido determinados.

²⁶O *deficit* da previdência pública é definido com base nas despesas do estado com aposentadorias por idade e pensões de sobrevivência, menos (a) as contribuições feitas pelos servidores públicos, (b) a contribuição regular feita pelo estado como empregador e (c) as compensações recebidas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (por meio do sistema Comprev).

²⁷ Estado do Amazonas, Fundação AmazonPrev, Avaliação Atuarial (data-base: 31/12/2019) e RREO. Disponível em http://www.amazonprev.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/avaliacao_amazonprev_consolidado_122019_assinado.pdf.



Figura 17. Participantes em fundos previdenciários pré-2003 e pós-2003



Fonte: Relatórios atuariais da AmazonPrev e cálculos do Banco Mundial.

47. **Conteúdo da Ação Preliminar:** O sistema previdenciário dos servidores públicos contratados antes de 2003 é financiado pelas contribuições feitas por esses servidores (uma porcentagem fixa de seus salários) e pelas contribuições patronais feitas pelo estado (o dobro do valor das contribuições dos funcionários). No âmbito desta Ação Preliminar, a legislação estadual aumentou as alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores públicos de 11% para 14%. Também deu exemplo para outros estados ao implementar um sistema unificado de gestão de dados previdenciários que abrange todos os poderes públicos, conferindo transparência e padronização à concessão de benefícios previdenciários, o que há muito tempo representava um problema para a administração previdenciária e o planejamento de despesas.

48. **Gatilho Indicativo nº 1.** Após a aprovação da reforma previdenciária federal (EC 103/2019), que delegou o poder de decisão sobre a maioria dos parâmetros previdenciários aos governos subnacionais, este gatilho indicativo seguiu a trajetória de reforma estabelecida pelos regimes previdenciários públicos federais e adotada de forma heterogênea por outros estados do Brasil. Houve um aumento da idade de aposentadoria, uma expansão da base de contribuição, a introdução da progressividade nas taxas de contribuição e uma redução dos novos benefícios de sobrevivência pagos a famílias pequenas com rendas mais altas²⁸. Todas essas reformas foram cuidadosamente planejadas para aumentar a sustentabilidade fiscal do sistema previdenciário e, ao mesmo tempo, promover justiça e reduzir a desigualdade de renda entre as famílias de servidores públicos. Outras reformas no estado do Amazonas poderiam reduzir o *deficit* do sistema previdenciário em 2022 em 0,4% da receita corrente, chegando a 3,7% da receita corrente na primeira década. A adoção de medidas adicionais para proteger os recursos do FPREV

²⁸ As famílias com apenas um sobrevivente receberão 60% da pensão do falecido, com 10% adicionais para cada sobrevivente a mais. Além disso, para famílias sobreviventes que recebem pensões múltiplas, a menor das pensões será reduzida em 40% se a soma de todas as pensões não exceder dois salários mínimos; em 60% se ficar entre dois e três salários mínimos; em 80% se ficar entre três e quatro salários mínimos; e em 90% em outros casos.



asseguraria a estabilidade e a sustentabilidade fiscal do regime previdenciário dos funcionários mais jovens.

49. **Resultados Esperados:** As alterações nas alíquotas de contribuição previdenciária aumentarão as receitas do sistema previdenciário, reduzindo os gastos do estado para cobrir o *deficit* geral do sistema previdenciário e fortalecendo a acumulação de ativos no fundo previdenciário capitalizado para os servidores pós-2003. O *deficit* do sistema previdenciário deve atingir R\$ 1,6 bilhão em 2022 (10,3% da receita corrente), ante uma projeção de R\$ 1,8 bilhão para o mesmo ano na ausência de reforma (11,5% da receita corrente). Portanto, espera-se que a reforma gere uma economia de curto prazo de R\$ 200 milhões por ano, o que representa uma redução de 11% no *deficit* previdenciário projetado para 2022. No longo prazo, as reformas previdenciárias globais apoiadas por esta operação devem reduzir a soma dos *deficit* descontados do sistema previdenciário entre 2020 e 2029 em R\$ 1,9 bilhão (11% do total).

Ação Preliminar nº 2: O Mutuário promulgou uma norma estabelecendo critérios de priorização para projetos de investimento público em seu plano plurianual (PPA) 2020–2023, com o propósito de melhorar a adaptação e resiliência às mudanças climáticas, conforme o Decreto 42959/2020 de 4 de outubro de 2020 e a publicação no Diário Oficial do Mutuário em 4 de novembro de 2020.

Gatilho Indicativo nº 2: O Mutuário estabeleceu diretrizes para pré-selecionar, apreciar, selecionar, orçar, implementar e avaliar projetos de investimentos públicos; além disso, já começou a desenvolver seu próprio sistema de gestão de investimentos públicos (PIMS).

50. **Justificativa:** O investimento público no estado do Amazonas caiu de R\$ 1,9 bilhão em 2014 para um patamar mínimo de R\$ 0,6 bilhão em 2017, com recuperação parcial para R\$ 0,8 bilhão em 2019. Isso reflete o limitado espaço fiscal disponível, mas também as deficiências na gestão de investimentos públicos (PIM). O governo pretende fortalecer a capacidade institucional para melhor selecionar e implementar investimentos públicos, principalmente em infraestrutura, e recentemente estabeleceu procedimentos-padrão para solicitações dos municípios; criou um painel de custos de projetos de infraestrutura; e está testando o uso de câmeras em tempo real em canteiros de obras estratégicos para reforçar o monitoramento e o engajamento dos cidadãos. No entanto, o estado do Amazonas não possui padrões e processos tecnicamente sólidos para selecionar, avaliar, monitorar e avaliar projetos de investimentos públicos. Projetos de infraestrutura podem ser selecionados por diferentes órgãos com base em diversos critérios e não podem ser pré-selecionados e formalmente apreciados. Além disso, o portfólio atual de projetos de investimento em infraestrutura não incorpora riscos climáticos. Os impactos das mudanças climáticas observados e previstos no estado do Amazonas incluem o aumento das temperaturas médias, alterações nos padrões de precipitação e eventos climáticos extremos mais frequentes e severos. Considerando que o portfólio atual de investimentos públicos consiste principalmente em projetos de transporte, saúde, edificações públicas e saneamento, esses impactos das mudanças climáticas os afetam por meio da possibilidade de danos e de escoamentos do solo, bem como o aumento da poluição da água devido à queda nos fluxos hídricos resultante da diminuição da precipitação, entre outros fatores. Como resultado, os projetos de investimento geralmente precisam ser



revistos durante sua implementação, o que gera aumento de custos e atrasos. Isso afetou 23% do portfólio de investimentos públicos, com um custo total de mais de R\$ 245 milhões, ou 11% do valor do portfólio entre 2012 e 2020. Além disso, cerca de 30% dos projetos sofrem atrasos na execução. Essa situação também prejudica a capacidade do estado de planejar adequadamente os investimentos plurianuais e limita a previsibilidade no orçamento estadual. Ademais, os projetos de investimentos públicos que não são avaliados por meio de filtros relacionados ao clima podem ter taxas de retorno mais baixas, gerar impactos ambientais negativos ou ser menos resilientes ao clima.

51. **Conteúdo da Ação Preliminar:** Por meio da promulgação do Decreto 42959/2020, esta ação preliminar apoia a introdução de critérios básicos para a seleção de projetos, inclusive a ênfase na avaliação de riscos climáticos e riscos socioambientais. Como tal, prepara o terreno para o estabelecimento de um PIMS e um Banco de Projetos que contenha propostas de investimentos pré-selecionadas, que foram analisadas com base em aspectos técnicos e estão alinhadas ao orçamento do estado. O decreto propõe critérios básicos para priorizar projetos prontos para serem implementados e que (i) tenham retorno econômico líquido positivo; (ii) atendam a emergências; (iii) afetem a população; e (iv) considerem riscos sociais e ambientais. Os critérios também podem ser usados para identificar os projetos que gerariam maiores benefícios ambientais. Além disso, ao introduzir a triagem obrigatória de riscos climáticos e de desastres no processo de seleção e avaliação, esta ação preliminar ajudará os tomadores de decisão estaduais a acessar informações e dados consistentes para embasar o planejamento e priorização de investimentos públicos, levando em consideração os riscos climáticos identificados.

52. **Gatilho Indicativo nº 2:** Este gatilho aprofunda os esforços do governo visando a criar um PIMS para garantir a avaliação e priorização adequadas dos investimentos públicos com base nos retornos esperados e em seu alinhamento às prioridades estratégicas do estado. Com base no Decreto 42959/2020, ele estabelece diretrizes para pré-selecionar, apreciar, selecionar, orçar, implementar e avaliar projetos de investimentos públicos, bem como outros requisitos e diretrizes para triagem de riscos climáticos e de desastres. Este gatilho também reconhece a importância da operacionalização das diretrizes e, conseqüentemente, incentiva a adoção de um PIMS por meio do qual serão processados novos projetos. Como resultado, espera-se que todos os novos projetos acima de determinado limiar sejam selecionados e processados em total conformidade com normas e procedimentos técnicos. Além disso (e levando em consideração atrasos sistêmicos na execução de projetos), serão revistos os procedimentos e regras de compras e contratações, entre outros desafios potenciais à execução dos projetos, com o objetivo de identificar os principais obstáculos que precisam ser superados. De maneira geral, o PIMS pode ajudar a garantir que, em princípio, apenas projetos com viabilidade social, ambiental e econômica possam chegar à fase de implementação. O apoio ao estado do Amazonas também pode



constituir um projeto-piloto inovador que beneficiará outros estados brasileiros que não possuem um sistema de gestão de investimentos públicos²⁹.

53. **Resultados Esperados:** A expectativa é que as reformas fortaleçam os arranjos institucionais e permitam que o PIM reduza os riscos fiscais, sociais e ambientais e aumente o custo-benefício de investimentos de capital³⁰. Isso ampliará a parcela de novos projetos de infraestrutura analisados por meio do sistema de gestão de investimentos públicos, garantindo práticas de triagem preliminar e estabelecendo um processo unificado para a seleção de projetos que melhorará a gestão do *pipeline* e o alinhamento do orçamento, além de, ao mesmo tempo, reduzir os excessos de gastos. A reforma também fortalecerá a capacidade do estado de realizar a triagem de riscos climáticos e de desastres em investimentos de capital (começando com 20% do *pipeline*) e incorporar as lições aprendidas com as avaliações *ex post*. Como resultado da ação preliminar, os projetos em fase de elaboração com valores próximos a R\$ 600 milhões serão avaliados quanto aos riscos de mudanças climáticas. Ademais, com base nos mesmos processos de triagem obrigatória de riscos climáticos, esta ação preliminar beneficiará diretamente a adoção de projetos de infraestrutura resilientes ao clima no futuro e, portanto, melhorará a confiabilidade da prestação de serviços, aumentará a vida útil dos ativos, protegerá os retornos dos ativos e garantirá a viabilidade de longo prazo desses investimentos.

Gatilho nº 3: Lei de Responsabilidade Fiscal. O Mutuário aprovou uma Lei de Responsabilidade Fiscal estadual que estabelece regras fiscais para o governo estadual e esclarece o espaço fiscal necessário para a concessão de aumentos salariais.

54. **Justificativa:** Desde 2000, a política fiscal em todos os estados brasileiros é regida pela Lei de Responsabilidade Fiscal nacional (LRF, LC 101/2000), que estabelece princípios de sustentabilidade fiscal e mecanismos de monitoramento. No entanto, sua eficácia vem diminuindo com o tempo. Em primeiro lugar, promove a prociclicidade fiscal ao vincular as principais despesas (folha de pagamento, por exemplo) à arrecadação de receitas. Como resultado, aumenta as despesas públicas quando as receitas aumentam, mas restringe o ajuste fiscal quando as receitas caem, dadas as rígidas regras administrativas do serviço público. Em segundo lugar, o monitoramento é prejudicado, pois as regras contábeis estão sujeitas a interpretações diferentes em cada estado. Para superar essas deficiências, os estados podem adotar suas próprias regras fiscais, desde que mantenham padrões mínimos de responsabilidade fiscal, conforme exige a legislação nacional. Os problemas fiscais do Amazonas estão relacionados principalmente a um rápido aumento nos gastos com pessoal, impulsionado por progressões automáticas na carreira e frequentes aumentos salariais. Em 2018 e 2019, os gastos estaduais com pessoal cresceram

²⁹Ver Banco Mundial, De Volta ao Planejamento: Como Preencher a Lacuna de Infraestrutura no Brasil em Tempos de Austeridade, 2017. Disponível em <http://documents1.worldbank.org/curated/en/386151499876913758/pdf/117392-REVISED-PUBLIC-Back-to-Planning-How-to-Close-Brazil-s-Infrastructure-Gap-in-Times-of-Austerity-with-cover-page.pdf>.

³⁰ Kim, Fallov e Groom, 2020; Banco Mundial, 2018a; Banco Mundial, 2018b; e Taliércio e Estrada, 2020.



4,7% e 10,8% em termos reais, respectivamente. Como resultado, os servidores públicos do Amazonas registram um prêmio salarial de 23% em relação ao setor privado³¹. Como consequência, em agosto de 2019, o Executivo estadual ultrapassou o limite de gastos com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal (49% da receita corrente líquida). Em resposta a isso, o governo aprovou a Lei Complementar 198/2019, congelando os salários e progressões dos servidores públicos por dois anos. Até abril de 2020, o estado já havia conseguido que os gastos com pessoal retornassem ao normal, mas é necessária uma reforma estrutural para garantir a sustentabilidade fiscal após o fim do congelamento salarial em 2021. Experiências de outros estados com LRFs estaduais semelhantes, como Mato Grosso, por exemplo, conseguiram reduzir os gastos com pessoal de 68,2% da receita corrente líquida em dezembro de 2018 para 56,2% em agosto de 2020.

55. **Conteúdo do Gatilho:** O Amazonas adotará sua própria Lei de Responsabilidade Fiscal, complementando a LRF nacional e estabelecendo regras de despesas mais rígidas, especialmente para administrar a massa salarial do Executivo. A LRF estadual oferecerá uma definição mais clara e ampla dos gastos com pessoal, a fim de reduzir o escopo de interpretação (por exemplo, no que diz respeito à exclusão de contribuições previdenciárias e impostos sobre a renda). Ela também esclarecerá as receitas disponíveis para gastos discricionários, uma vez que todas as receitas vinculadas já têm destino. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecerá que: (i) quando os gastos totais com pessoal excederem 60% das “receitas disponíveis”, os salários não poderão ser aumentados, mesmo que os aumentos salariais tenham sido aprovados por legislação anterior; (ii) os governos atuais não podem aprovar aumentos salariais que entrem em vigor após o final de seu mandato; (iii) qualquer novo programa de despesas deve ser examinado pela Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) para avaliar seu impacto fiscal e sustentabilidade; (iv) o valor total dos incentivos fiscais concedíveis às empresas (em relação a qualquer tributo) é limitado a um percentual fixo da receita bruta desse mesmo tributo; e (v) o governo estadual deve atingir certo nível de poupança corrente para manter a classificação Capag A ou B.

56. **Resultados Esperados:** A expectativa é que a regra de gastos seja capaz de controlar o crescimento da massa salarial e mantê-la dentro de um limite fiscal de médio prazo. Como resultado, os gastos com pessoal cairão para 57% da receita corrente líquida do setor público estadual até o final de 2022, em comparação com 62% em 2019. Isso permitirá ao Amazonas manter sua capacidade de endividamento (segundo a metodologia Capag do Tesouro Nacional) e captar empréstimos com garantias federais para promover investimentos.

Gatilho nº 4: O Mutuário adotou legislação para criar um ICMS Verde, vinculando parte das transferências municipais do ICMS a ações que visem à proteção da Floresta Amazônica.

³¹ Segundo estimativas do Banco Mundial baseadas na PNAD de 2017 e considerando os grandes aumentos salariais concedidos em 2018 e 2019, é provável que o prêmio salarial tenha aumentado desde 2017.



57. **Justificativa:** O ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), a principal fonte de receita tributária dos estados brasileiros, é responsável por 88% da receita tributária no Amazonas. A Constituição Federal determina que os estados compartilhem 25% do total arrecadado com ICMS com os municípios, e até 25% dessas transferências podem ser distribuídas com base em prioridades definidas em nível estadual. Em esfera municipal, esses recursos não são reservados para nenhum setor específico, pois a Constituição proíbe a destinação de tributos como o ICMS. No Amazonas, R\$ 630 milhões foram distribuídos em 2019 com base nos seguintes critérios: parcela equitativa (15%), população municipal (7%) e área territorial municipal (3%). O ICMS Verde foi implantado em vários estados brasileiros desde a década de 1990, usando parte dos valores transferidos aos municípios para incentivar a melhor prestação de serviços públicos e a manutenção de áreas protegidas e outros serviços ambientais em seu território. Essas transferências fiscais podem representar tanto uma compensação por restrições de uso da terra quanto um incentivo para valorizar e atuar em atividades de conservação em nível local. Em outros estados brasileiros, o critério mais comum adotado para implementar o ICMS Verde é a existência de áreas protegidas.

58. **Conteúdo do Gatilho:** A lei redefinirá as regras de distribuição do ICMS aos municípios, adotando como critérios de elegibilidade padrões ambientais, institucionais e de desempenho (ICMS Verde). Alguns desses critérios seriam a existência de áreas protegidas no município; a capacidade institucional municipal em questões ambientais (como, por exemplo, a existência de um conselho municipal de meio ambiente); e indicadores baseados em resultados relativos à proteção ambiental e ao desenvolvimento sustentável.

59. **Resultados Esperados:** A implementação do ICMS Verde deve redistribuir recursos aos municípios com baixa arrecadação fiscal e alta pressão ambiental, principalmente na fronteira do desmatamento no sul do estado. Ao todo, a previsão é que cerca de 20% do ICMS estadual seja destinado ao ICMS Verde, o que equivale a cerca de 5,5% do PIB tributário ao ano (cerca de R\$ 650 milhões). Em nível municipal, os recursos redistribuídos por meio do ICMS Verde devem apoiar a implementação de políticas de combate ao desmatamento e promover a regularização ambiental, conforme preveem a AP nº 3 e a AP nº 4.

Pilar B: Integração do desenvolvimento e da conservação florestal

60. **O segundo pilar apoia os esforços de reforma do estado para conservar e desenvolver de forma sustentável os recursos florestais no estado do Amazonas.** Com uma área de mais de 1,5 milhão de km² e com 96% de sua cobertura florestal original preservada, o estado do Amazonas possui o maior estoque de carbono de floresta tropical de qualquer jurisdição subnacional do planeta. Seus ecossistemas florestais estaduais fornecem uma ampla gama de bens e serviços essenciais para as economias estadual e nacional, bem como para a subsistência de comunidades rurais, para as quais a floresta é a fonte mais importante de renda não agrícola.

61. **Apesar de um marco jurídico ambiental robusto nos níveis federal e estadual, falhas na implementação e fiscalização contribuíram para o aumento do desmatamento e dos incêndios florestais.** O Código Florestal federal determina que todas as terras na Amazônia mantenham 80% da cobertura florestal natural. Todavia, desde 2015, o estado do Amazonas carece de um mecanismo de comando e controle eficaz para implementar e fazer cumprir o Código Florestal. Este pilar apoia o estado



no fortalecimento de seu marco regulatório e institucional ambiental por meio (i) da adoção de um plano de ação estadual de combate ao desmatamento, que esclareça os papéis institucionais de “comando e controle”, estabeleça um sistema integrado de alerta antecipado e organize fontes de financiamento interno e externo; (ii) da adoção de legislação estadual para a gestão sustentável das concessões florestais, estabelecendo padrões ambientais e sociais internacionais para o processo licitatório, a certificação e as auditorias independentes; (iii) da adoção de regulamentos estaduais que agilizem o processo de regularização ambiental e esclareçam os requisitos para lidar com os *deficit* de conservação; e (iii) do fortalecimento do marco fiscal e financeiro de um programa pioneiro de pagamento por serviços ambientais a comunidades pobres, abrindo caminho para a criação de mercados locais de crédito de carbono

Ação Preliminar nº 3: *O Mutuário promulgou normas para adotar o Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Amazonas (PPCDQ-AM), que estabelece funções e responsabilidades, procedimentos e instrumentos para fiscalização coordenada por órgãos federais, estaduais e comunitários, bem como um sistema integrado de alerta precoce para prevenir, suprimir e responder ao desmatamento ilegal e a queimadas, conforme evidenciado pela publicação do Decreto 42369/2020 de 5 de junho de 2020.*

Gatilho Indicativo nº 5: *O Mutuário implementou regras para fortalecer o PPCDQ-AM por meio da promulgação de normas e procedimentos operacionais para a aplicação de sanções significativas contra o desmatamento ilegal, que incluem o confisco de todos os maquinários, com o objetivo de dissuadir e evitar a reincidência.*

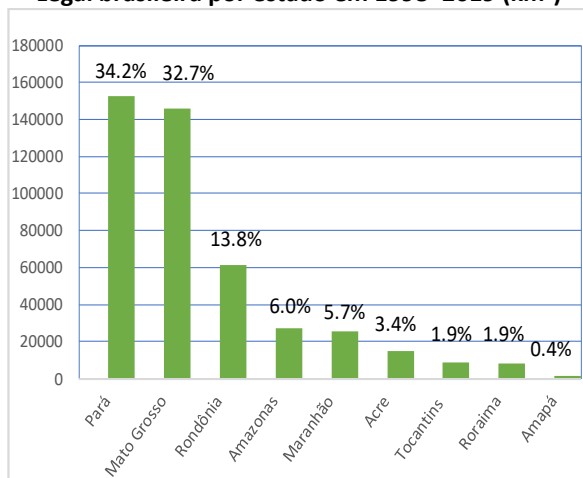
62. **Justificativa:** O recente aumento do desmatamento ilegal e dos incêndios florestais coincidiu com o período em que o Amazonas carecia de uma infraestrutura de comando e controle adequada para enfrentar o desmatamento ilegal, devido ao vencimento, em 2015, de seu Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento. Isso reduziu a capacidade jurídica do estado de coordenar ações federais, estaduais e locais para implementar e fazer cumprir o Código Florestal federal. A fragmentação institucional resultante diluiu os esforços para controlar o desmatamento ilegal e os incêndios florestais. Os órgãos estaduais de aplicação da lei agiam sem informações robustas e coordenadas, às vezes respondendo a alertas falsos, ou só eram capazes de tratar de denúncias em algumas áreas, muitas vezes chegando após o desmatamento e os incêndios já terem ocorrido.

63. **A integração da conservação e do desenvolvimento florestal requer uma capacidade confiável de dissuadir e, se necessário, punir o desmatamento ilegal, a degradação da terra e os incêndios florestais que podem pôr em risco o bem-estar da população e reduzir a capacidade da floresta de gerar receitas e empregos.** Tradicionalmente, o Amazonas não sofreu tanta pressão de desmatamento como outros estados brasileiros. Seu desmatamento acumulado desde 1988 totaliza 26.972 km², ou menos de 2% do território do estado. Isso equivale a cerca de 6% de todo o desmatamento na Amazônia brasileira (figura 18), embora o estado do Amazonas corresponda a 31% da Amazônia brasileira. No entanto, ao longo da última década, observou-se uma reversão dessas tendências. A expansão agrícola e outras atividades de desmatamento, juntamente com os impactos das mudanças climáticas na Amazônia,



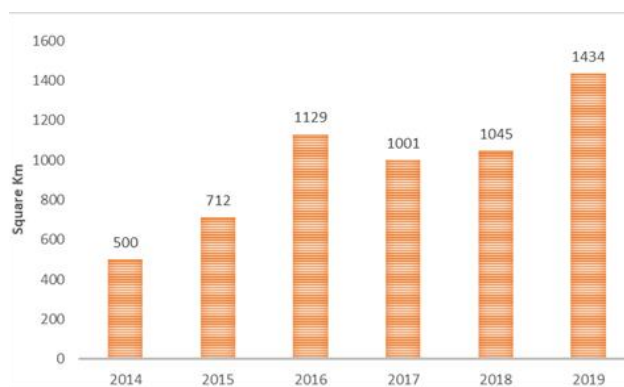
provocaram secas extremas e o aumento da frequência de incêndios florestais. O desmatamento anual no estado do Amazonas cresceu nos últimos anos, passando de 583 km² em 2014 para 1.434 km² em 2019: um aumento de 146% (figura 19)³². Se a mesma tendência for mantida nos próximos seis anos (2020–2025), a taxa anual de desmatamento aumentaria para 3.528 km² até 2025, levando a uma perda cumulativa de florestas naturais do tamanho de Belize em apenas cinco anos. Tendo em vista a importância da Floresta Amazônica na regulação dos padrões climáticos regionais e globais, o aumento da ocorrência de incêndios florestais e o maior desmatamento liberariam maiores quantidades de carbono na atmosfera e reduziriam o potencial de evapotranspiração da floresta, respectivamente. A redução do desmatamento no Amazonas poderia apoiar as metas da NDC brasileira de reduzir as emissões de GEEs em 37% abaixo dos níveis de 2005 até 2025, e em 43% até 2030 (ver parágrafo 67 sobre resultados esperados).

Figura 18. Desmatamento acumulado na Amazônia Legal brasileira por estado em 1998–2019 (km²)



Fonte: Prodes (Inpe).

Figura 19. Desmatamento anual no estado do Amazonas (km²)



Fonte: Prodes (Inpe).

64. **Conteúdo da Ação Preliminar:** O Decreto 42369/2020 de 5 de junho de 2020 promulgou o novo Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Amazonas (PPCDQ-AM), que: (i) estabelece um quadro institucional para a tomada de decisões estratégicas que define ações prioritárias para os municípios localizados no sul do Amazonas³³, uma área que representa apenas 15% da área do estado, mas onde ocorre cerca de 80% de todo o desmatamento; (ii) integra a prevenção e controle do desmatamento ilegal e de incêndios florestais para garantir que as ações estaduais não se concentrem apenas em responder às violações, mas sejam realmente capazes de impedi-las, inclusive por

³² Prodes (Inpe), http://terrabrasil.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates.

³³ Inclui os municípios de Lábrea, Boca do Acre, Apuí, Manicoré, Humaitá, Novo Aripuanã e Canutama.



meio da atuação conjunta em terras estaduais e federais com órgãos federais, entre outras medidas³⁴; e (iii) estabelece um centro de monitoramento integrado de desmatamento e incêndios florestais, que usa imagens de satélite e dados geoprocessados para integrar e cruzar informações de diferentes fontes em coordenação com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), reduzindo assim as discrepâncias e aumentando a eficiência e precisão do monitoramento.

65. **A adoção do PPCDQ-AM também é uma conquista importante para atrair importantes fontes de financiamento e apoiar a agenda de conservação ambiental do estado.** Primeiramente, criou o marco legal necessário para que o governo do Amazonas lançasse, em 15 de setembro de 2020, o Programa Amazônia Mais Verde. O programa destina R\$ 56 milhões (mais de US\$ 10 milhões)³⁵ durante dois anos para atividades e medidas de apoio ao PPCDQ-AM. Em segundo lugar, o PPCDQ-AM colocou o Amazonas em situação de conformidade com as regras de elegibilidade para acesso a recursos do Fundo Amazônia, um mecanismo de financiamento de US\$ 1,2 bilhão criado por parceiros internacionais para arrecadar recursos para o combate ao desmatamento. Para serem elegíveis, os projetos devem demonstrar que estão alinhados ao Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal do governo federal. Entre 2015 e 2019, o estado do Amazonas não tinha um plano estadual, e, portanto, os projetos do estado eram inelegíveis para o apoio do Fundo Amazônia. A liberação desses recursos para apoiar um plano de ação coerente fortalecerá a capacidade estadual de prevenir e controlar o desmatamento e os incêndios florestais.

66. **Gatilho Indicativo:** Para serem eficazes, as políticas de comando e controle que visam a combater o desmatamento ilegal exigem – além de bons mecanismos de coordenação e monitoramento – um mecanismo de fiscalização que dissuada e penalize fortemente as violações, reduzindo assim a reincidência. Lições da literatura sobre criminologia da conservação e experiências brasileiras recentes³⁶ indicam que a apreensão de ativos (na forma de confisco de equipamentos usados para o desmatamento ilegal) é uma medida eficaz de dissuasão, pois impõe perdas financeiras imediatas e significativas aos infratores.

67. **Resultados Esperados:** A implantação do PPCDQ-AM deve reduzir o desmatamento anual no estado do Amazonas de 1.434 km² em 2019 para 1.200 km² em 2022. Embora o plano não acabe com todo o desmatamento, inclusive porque grande parte dele ocorre em áreas não controladas pelo estado, a meta reflete a busca de uma reversão na taxa de crescimento do desmatamento e um retorno aos índices mais baixas alcançadas pelo estado com planos anteriores. Com base na premissa que o desmatamento anual no Amazonas permaneça constante em 1.200 km² entre 2022 e 2025, a diferença

³⁴ O Comitê de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Amazonas inclui órgãos federais relevantes, como o Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis); o Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária); a Funai (Fundação Nacional do Índio); e o ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade).

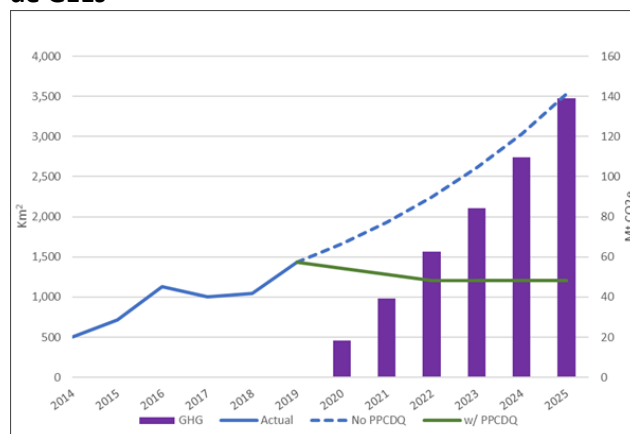
³⁵ São recursos federais oriundos de sanções, multas, apreensões e acordos judiciais decorrentes do desmantelamento do esquema de corrupção identificado em diversos órgãos públicos e empresas no âmbito da Operação Lava Jato.

³⁶ Uma medida semelhante apoiada por um DPF financiado pelo Banco em Mato Grosso contribuiu para reduzir as taxas de desmatamento em 2018 em comparação a 2017.



entre a taxa mais alta de desmatamento nos últimos seis anos e o cenário sustentado por esta operação resultaria na conservação de mais de 2.300 km² da floresta – equivalente a reduzir as emissões em 140 MtCO₂e até 2025 (figura 20). Esse volume representa 11% da meta da NDC do Brasil até 2025, o que seria equivalente a remover todo o carbono emitido pela Bélgica em um ano.

Figura 20. Redução do desmatamento e das emissões de GEEs



Fonte: Prodes (2014–2019) e estimativas do Banco Mundial.

Ação Preliminar nº 4: O Mutuário promulgou normas sobre o Programa de Regularização Ambiental (PRA)³⁷ e viabilizou a plena validação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para as propriedades rurais em situação de descumprimento dos requisitos de conservação do Código Florestal, conforme demonstra o Decreto Estadual 42370/2020 publicado no Diário Oficial em 5 de junho de 2020.

Gatilho Indicativo nº 6: O Mutuário promulgou normas para integrar requisitos ambientais aos processos administrativos de titulação de terras executados pela Secretaria de Estado de Cidades e Territórios. Prevê a revisão prévia da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema) e visa a acelerar a entrega de títulos de propriedade em conformidade com o Código Florestal e outras normas ambientais.

68. **Justificativa:** A Lei de Proteção da Vegetação Nativa do Brasil (12651/2012), conhecida como Código Florestal, é considerada boa prática internacional em termos de regulamentação da conservação, inclusive por meio da obrigatoriedade de padrões mínimos de conservação para propriedades rurais privadas. O Código Florestal estabelece diretrizes para o Cadastro Ambiental Rural (CAR)³⁸, exigindo que

³⁷ O Programa de Regularização Ambiental (PRA) define as atividades a serem implementadas dentro ou fora das propriedades rurais para cumprir os requisitos do Código Florestal, entre os quais a conservação, o reflorestamento ou a restauração de áreas de preservação permanente (APPs) e áreas de uso restrito (AURs), bem como a compensação de áreas de reserva legal.



cada proprietário de terras na Amazônia mantenha 80% de sua propriedade sob conservação. A Lei Estadual 4406/2006 incorpora o CAR e o PRA como principais instrumentos da política ambiental do estado e estabelece a adesão ao PRA³⁸ como forma de cumprir o Código Florestal sempre que houver *deficit* de conservação. A inscrição no CAR é essencial para a realização de negócios, sendo um pré-requisito para obter licenças ambientais para quaisquer benfeitorias ou supressão de vegetação e para acessar linhas de crédito, subsídios para insumos agrícolas e outros incentivos econômicos. Após o proprietário declarar suas informações fundiárias no CAR, as autoridades ambientais analisam tais informações e, conforme o caso, solicitam a retificação de eventuais inconsistências por meio do Programa de Regularização Ambiental (PRA), que ainda não havia sido regulamentado no Amazonas.

69. **A falta de clareza sobre as regras e incentivos para que os proprietários atendam aos requisitos de conservação atrasou a validação do CAR no estado do Amazonas.** A falta de regras claras de implementação do PRA até agora limitou sua adoção, desencorajando os proprietários de terras de aderir aos critérios do programa. Isso afeta de forma desproporcional os agricultores familiares, que não têm meios para remediar os *deficit* de conservação sem o apoio técnico do estado e precisam de um processo simplificado para cumprir os requisitos de conservação. Das 85.000 inscrições no CAR solicitadas no Amazonas, apenas 2.550 (cerca de 3%) haviam sido analisadas até julho de 2020. Dessas, apenas 11 foram plenamente validadas até agora. Essa dificuldade em validar as inscrições no CAR e fazer cumprir as sanções ambientais restringe os investimentos favoráveis ao clima e cria um terreno fértil para atos ilegais.

70. **Conteúdo da Ação Preliminar:** Ao regulamentar a Lei 4406/2016, que estabelece a política estadual de regularização ambiental com base no Código Florestal brasileiro, esta ação preliminar estabelece procedimentos operacionais detalhados para o PRA, ajustados ao contexto específico do Amazonas. O decreto define: (i) as atividades permitidas em áreas de uso restrito, inclusive por comunidades tradicionais e ribeirinhas que vivem em áreas sazonalmente inundadas nas margens dos rios; (ii) as regras para a recuperação de zonas desmatadas ou degradadas em áreas de preservação permanente (APPs) e a designação de áreas de vegetação nativa (cotas de reserva ambiental) como compensação de *deficit* de conservação; (iii) os procedimentos simplificados do PRA para agricultores familiares e comunidades tradicionais; e (iv) os procedimentos operacionais para impor sanções aos proprietários rurais com *deficit* de conservação

71. **Gatilho Indicativo:** A titulação de terras é essencial para controlar o desmatamento na Amazônia. Embora o CAR não seja uma exigência para a titulação e o registro de terras, a Secretaria de Estado de Cidades e Territórios (Sect) é obrigada a cumprir a legislação ambiental ao regularizar a titulação de terras.

³⁸ A inscrição no PRA exige a aceitação de Termos de Compromisso específicos, e, na maioria dos casos, a apresentação de planos de recuperação de áreas degradadas. Mesmo após a validação da inscrição no CAR, os proprietários estão sujeitos a sanções caso não consigam remediar seus impactos de conservação ou demonstrar conformidade com as medidas previstas nos Termos de Compromisso.



Por exemplo, a Sect deve confirmar com as autoridades ambientais se a propriedade em questão se sobrepõe a unidades de conservação. Atualmente, esse processo é aleatório e complexo, além de aumentar o nível de incerteza e o tempo necessário para a titulação. O gatilho proposto concentra-se na criação de um processo transparente e simplificado para que a Sect possa acessar as informações de que precisa da Sema ao determinar o título de propriedade, bem como na emissão de escrituras em favor de agricultores familiares combinados a inscrições no CAR validadas pela Sema. Tal processo simplificado, que envolve a Sect e a Sema, compreende procedimentos e tempos de resposta padronizados, bem como sistemas de informação harmonizados, inclusive para georreferenciamento. Isso é especialmente importante para os agricultores familiares que dependem de seus títulos formais de posse da terra e de uma inscrição no CAR para ter acesso a serviços de extensão federais e estaduais, bem como a programas de apoio e crédito.

72. **Resultados Esperados:** Esta ação preliminar deve acelerar o processo de inscrição no CAR e a adoção do PRA, aumentando o número de inscrições plenamente validadas de 11, em 2019, para mais de 2.000 até o final de 2022. Uma regularização ambiental mais rápida e completa oferece dividendos de conservação para o estado e benefícios de desenvolvimento para os proprietários de terras, além de ajudar a intensificar os esforços de mitigação das mudanças climáticas e melhorar a capacidade dos proprietários de se adaptarem a elas.

Ação Preliminar nº 5: O Mutuário promulgou normas para viabilizar concessões florestais em florestas estaduais formalmente designadas, permitindo que terceiros que atendam a requisitos socioambientais internacionais realizem exploração madeireira de baixo impacto, conforme a Lei Estadual 5225/2020 de 3 de setembro de 2020, que altera a Lei Estadual 4415/2016.

Gatilho Indicativo nº 7: O Mutuário promulgou normas que permitem a(s) primeira(s) concessão(ões) florestal(is) em florestas estaduais, aderindo aos critérios de engajamento de partes interessadas, compartilhamento de benefícios e outras estipulações que atendam a boas práticas internacionais para garantir resultados sociais e ambientais positivos.

73. **Justificativa:** Apesar de sua vasta dotação, o Amazonas mal atingiu seu potencial de geração de empregos e receitas públicas por meio do uso sustentável da floresta. As concessões florestais no Brasil (e em outros lugares) são uma ferramenta reconhecida para integrar a conservação e o desenvolvimento florestal. Elas têm se mostrado eficazes na geração de empregos e receitas fiscais, ao mesmo tempo que fortalecem a conservação florestal³⁹. Desde 2008, o governo federal do Brasil outorgou com sucesso mais de um milhão de hectares de concessões em sete florestas nacionais nos estados amazônicos de Rondônia e Pará. Em 2019, essas concessões federais geraram R\$ 16,5 milhões em receitas, dos quais R\$ 1,9 milhão

³⁹ As concessões podem ser usadas para uma série de atividades sustentáveis, tais como turismo, sistemas agroflorestais e coleta seletiva de produtos florestais madeireiros ou não madeireiros.



foi destinado aos estados, e R\$ 1,9 milhão, aos respectivos municípios. A Lei Estadual 4415/2016 visa a regulamentar as concessões a terceiros interessados em desenvolver atividades sustentáveis nas florestas estaduais⁴⁰ como forma de conservar a floresta e, ao mesmo tempo, gerar empregos para as comunidades locais. No entanto, nenhuma concessão foi formalmente solicitada no estado desde a promulgação da lei⁴¹ porque uma de suas disposições (artigo 15, § 3) exigia a aprovação prévia de um órgão legislativo para concessões florestais maiores que mil hectares⁴², o que está bem abaixo do que tornaria uma concessão florestal financeiramente viável e economicamente sustentável (a área média das concessões florestais públicas no Brasil é 58 mil hectares). Uma disposição semelhante existia no projeto de lei federal sobre concessões florestais, mas foi eliminada antes que o projeto se tornasse a Lei 11284/2006 para evitar que as concessões fossem condicionadas a "circunstâncias políticas de curto prazo" ou a "transações administrativas complexas e onerosas"⁴³.

74. **A lei estadual está em conformidade com os padrões internacionalmente aceitos de manejo florestal responsável e com a política do Banco Mundial, especificamente a norma ESS6, que exige práticas de manejo florestal sustentáveis e um sistema de certificação florestal independente.** Também está de acordo com o Plano de Ação Florestal do Banco AF-2016–AF-2020, endossado pelo Comitê de Eficácia do Desenvolvimento (CODE) em abril de 2016. As salvaguardas embutidas na lei de concessões florestais, com base nas lições aprendidas no Brasil a partir de tentativas de desenvolver concessões florestais no início de 2000, incluem: (i) um processo de consultas robusto durante a elaboração da lei e antes da emissão dos documentos licitatórios da concessão; (ii) nenhuma concessão em áreas com territórios indígenas ou áreas críticas de biodiversidade; (iii) um sistema de certificação florestal independente e sanções rigorosas em caso de descumprimento dos concessionários; e (iv) alocação das receitas públicas geradas pelas concessões às comunidades locais e em apoio à aplicação das leis de proteção florestal. A lei inclui várias disposições para garantir a sustentabilidade ambiental e social de longo prazo das áreas sob concessão. As concessões serão concedidas em 1,1 milhão de hectares identificados em sete áreas florestais estaduais, que foram designadas em colaboração com a Funai (Fundação Nacional do Índio). Regras específicas de manejo florestal incluem, por exemplo, um limite para extrair não mais que 25 m³/ha de madeira em um sistema de rotação de 40 anos e uma exigência para que os concessionários apresentem seu plano anual de extração ao órgão ambiental estadual para que possam receber a respectiva licença de transporte do produto pela cadeia de valor.

75. **Conteúdo da Ação Preliminar:** Esta ação preliminar alterou a Lei 4415/2016 ao revogar seu artigo 15, § 3, que exigia a aprovação prévia de um órgão legislativo para concessões florestais maiores que mil hectares. A emenda alinhou a lei estadual à lei federal sobre concessões florestais e permitirá que o

⁴⁰ As florestas estaduais são áreas florestais protegidas pelo estado e designadas para o uso sustentável de seus recursos naturais.

⁴² Antes da alteração, a Lei Estadual 4415/2016 exigia a aprovação da Assembleia Estadual para qualquer concessão maior que mil hectares e aprovação adicional do Congresso Nacional para qualquer concessão maior que 2.500 hectares.

⁴³ Idesam, 2017: Lei da gestão florestal do Amazonas: Avance e entraves para a implementação das concessões florestais.



Amazonas avance com a formalização da primeira de uma série de concessões florestais em florestas estaduais, que, em última instância, deverão gerar renda e empregos para as populações locais (entre as mais pobres do estado e do Brasil) e receitas fiscais para o estado e os municípios, mantendo práticas sustentáveis. As concessões florestais permanecem sujeitas a um processo rigoroso, transparente e baseado em regras. Também devem passar por um robusto processo consultivo e uma auditoria independente em conformidade com boas práticas internacionais.

76. **Gatilho Indicativo:** A outorga da primeira concessão florestal concluirá o processo iniciado com a alteração da Lei 4415/2016. Para atingir esse marco, as autoridades ambientais estaduais terão de definir os parâmetros para a concessão proposta e realizar um inventário florestal; uma avaliação logística; uma análise de preços; e robustas consultas públicas *in loco* com as comunidades locais e relevantes acionistas. Como parte do processo de avaliação da licitação, o estado deverá garantir que os licitantes vencedores cumpram normas socioambientais internacionais.

77. **Resultados Esperados:** As reformas apoiadas por esta ação preliminar criam um sistema de incentivos para a conservação; garantem a conservação das terras sob concessão; e proporcionam desenvolvimento direto por meio da geração de empregos e receitas estaduais e locais. A expectativa é que pelo menos uma concessão florestal (para uma área de 60 mil hectares) seja concedida até 2022 na Floresta Estadual de Maués, gerando 2 mil empregos, além de cerca de R\$ 168 milhões de receita bruta para o(s) concessionário(s) ao longo de 40 anos. Com a outorga de todos os 1,1 milhão de hectares identificados para concessões nas florestas estaduais, o estado espera criar um total de 20 mil empregos e gerar receitas da ordem de R\$ 660 milhões. Por lei, essas receitas serão usadas para apoiar as comunidades que dependem da floresta e para o fortalecimento institucional da infraestrutura ambiental do estado. Ao promover práticas de conservação, criar empregos e gerar receitas que beneficiarão as comunidades que dependem da floresta, essas reformas reduzirão as emissões derivadas do desmatamento ou da degradação do ecossistema⁴⁴. Elas também ajudarão as populações locais a se adaptarem aos riscos climáticos atuais e às mudanças climáticas futuras, salvaguardando a ampla gama de serviços ecossistêmicos dos quais dependem.

Ação Preliminar nº 6: O Mutuário propôs uma legislação para expandir o Programa Bolsa Floresta, que fornece pagamentos por serviços ambientais a famílias que protegem ativamente a floresta em áreas selecionadas, apresentando um projeto de lei para alterar sua Lei Orçamentária de 2020, datada em 30 de dezembro de 2019, e seu Plano Plurianual 2020–2023, conforme evidenciado pelo Projeto de Lei 491/2020 de 28 de outubro de 2020.

⁴⁴ A experiência brasileira demonstra que, quando são outorgadas concessões florestais em unidades de conservação, as áreas fora das unidades de manejo florestal sofrem pressão reduzida de atividades ilegais, como grilagem, mineração, desmatamento e incêndios florestais.



Gatilho Indicativo nº 8: *O Mutuário promulgou legislação secundária para criar um marco de REDD+ no estado, visando a reforçar o pagamento por serviços ambientais ou oferecer incentivos financeiros para reduzir o desmatamento e a degradação florestal, bem como fornecer um fluxo de receita adicional para o Bolsa Floresta, conforme evidenciado pelo decreto que regula a Lei Estadual 4266/2015 sobre o Sistema Estadual de Gestão de Serviços Ambientais.*

78. **Justificativa:** O Programa Bolsa Floresta – um dos programas da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas⁴⁵ — é um exemplo inovador de promoção da conservação por meio da inclusão econômica e social, ao mesmo tempo que gera dividendos para o desenvolvimento. É um dos maiores programas de pagamento por serviços ambientais (PSA) do mundo, que cobre mais de 10,8 milhões de hectares de áreas protegidas e fornece cerca de R\$ 5 milhões (US\$ 1,25 milhão) por ano a quase 10 mil famílias por meio de quatro componentes: (i) Bolsa Floresta Familiar, que oferece transferências condicionadas de renda às famílias que vivem em unidades de conservação estaduais (UCs) em troca da manutenção da mata nativa, da adoção de medidas de prevenção de incêndios florestais, da participação em oficinas de manejo florestal e da manutenção das crianças na escola; (ii) Bolsa Floresta Renda, que apoia projetos de desenvolvimento comunitário (PDC) para o uso sustentável dos recursos florestais; (iii) Bolsa Floresta Associação, que oferece capacitação para o empoderamento das comunidades por meio de associações comunitárias; e (iv) Bolsa Floresta Social, que apoia a melhoria da infraestrutura e da prestação de serviços na comunidade, inclusive nas áreas de saúde e educação⁴⁶.

79. Até o momento, o Programa Bolsa Floresta já chegou a populações tradicionais residentes em 16 unidades de conservação (UCs), beneficiando cerca de 9.600 famílias com transferências de renda. Em 86% das famílias beneficiárias, são as mulheres que recebem o benefício monetário⁴⁷. Também financiou mais de 2.400 iniciativas de desenvolvimento comunitário em mais de 600 locais. Os resultados observados até o momento incluem a redução das atividades agrícolas, compensada pelo aumento do uso sustentável dos produtos florestais, com maior convergência de atividades econômicas e de conservação⁴⁸; e uma redução proporcional no desmatamento, com benefícios diretos de mitigação

⁴⁵ Lei Estadual 3135/2007.

⁴⁶ GIZ-BNDES. 2018. Projeto Bolsa Floresta: Relatório Final de Avaliação de Efetividade.

⁴⁷ Exceto no caso de famílias beneficiárias que não tenham uma mulher com mais de 18 anos, todos os pagamentos são feitos em contas bancárias em nome de mulheres. As mulheres são as beneficiárias preferenciais das transferências, pois, com base na vasta literatura disponível, elas têm maior probabilidade que os homens de gastar o dinheiro em benefício dos filhos e melhorar o bem-estar da família. Vários estudos demonstram que, quando os benefícios são pagos preferencialmente às mulheres da família, a transferência tem um efeito positivo ao estimular a autonomia das mulheres, fortalecer sua posição no lar e na comunidade, ampliar seu poder de negociação em casa e aumentar sua autoestima. Isso é confirmado pelos resultados de uma recente revisão de dados qualitativos no Brasil. Bartholo, L. 2016. “Bolsa Família and women’s autonomy: What do the qualitative studies tell us?” IPC-IG Research Brief.

⁴⁸ O percentual médio das atividades vinculadas ao uso sustentável da floresta na composição da renda das famílias beneficiárias passou de 9% em 2011 para 18,4% após 4 anos, em 2015.



climática^{49, 50}. O Programa Bolsa Floresta incentiva o uso sustentável dos recursos florestais e melhora e diversifica os meios de subsistência. Como resultado, também gera importantes impactos positivos de adaptação climática por meio da melhoria da capacidade adaptativa dos beneficiários do Bolsa Floresta para lidar com os impactos das mudanças climáticas.

80. Independentemente dos resultados positivos do Bolsa Floresta para a conservação e desenvolvimento florestal no estado, permanece um risco porque (i) o programa depende exclusivamente de doações privadas, que são incertas e desiguais (isso não significa apenas que as comunidades não sabem se poderão contar com o recebimento de benefícios para proporcionar ganhos de bem-estar, mas também que os benefícios não acompanham a inflação, o que reduziu a capacidade do programa de cobrir os custos de oportunidade de manter as florestas intactas); e (ii) ele não é bem direcionado, o que significa que algumas áreas do estado com maior risco de desmatamento não são cobertas. O estado do Amazonas forneceu a verba inicial para financiar as transferências monetárias diretas do programa (Bolsa Floresta Familiar)⁵¹, embora contasse com parcerias externas e do setor privado para financiar os outros componentes. Desde 2016, o programa é financiado exclusivamente pelo Fundo Amazônia, sem recursos estaduais ou uma estratégia diversificada de captação de recursos. Devido ao fato de o programa não expandir dinamicamente sua cobertura para rastrear o desmatamento, as comunidades que deveriam estar na linha de frente da luta contra o desmatamento ilegal não estão incluídas, o que coloca ainda mais em risco as florestas do estado e mina a eficácia do Bolsa Floresta como programa de PSA.

81. **Conteúdo da Ação Preliminar:** Ao incluir o Bolsa Floresta em sua Lei Orçamentária Anual de 2020, o estado do Amazonas deu ao programa uma base financeira sustentável, pois garantiu o financiamento público como contribuição âncora. Essa medida faz mais que simplesmente reduzir a incerteza sobre o pagamento e o valor dos benefícios: ela torna o programa mais confiável e garante que possa atrair fundos privados adicionais e múltiplos para apoiar os outros três componentes, maximizando o financiamento para a conservação e o desenvolvimento florestal no estado. A fim de garantir que as parcerias sejam fiéis ao duplo propósito do Bolsa Floresta, a Sema está realizando um processo de credenciamento para todas as organizações que trabalham com o programa. Em 2022, o estado também incluirá outras 1.290 famílias no componente Bolsa Floresta Familiar, totalizando 12.000 famílias beneficiárias. Em 10.300 dessas famílias, os pagamentos serão feitos às mulheres de casa. Essa expansão incluirá áreas sob grande pressão de desmatamento – especialmente ao longo da rodovia BR-319, que atravessa áreas florestais importantes, como, por exemplo, o Mosaico de Apuí. Como resultado, o apoio atingirá famílias que vivem em mais de 20 milhões de hectares de áreas protegidas.

82. Além disso, o programa determina (i) um aumento da participação feminina em associações comunitárias, especialmente para a concepção e implementação de atividades produtivas financiadas

⁴⁹ A redução média do desmatamento nas comunidades beneficiárias do Bolsa Floresta foi de 61,9% entre 2010 e 2016.

⁵⁰ GIZ-BNDES. 2018. Projeto Bolsa Floresta: Relatório Final de Avaliação de Efetividade.

⁵¹ Conforme a Lei Estadual 3184/2007, revisada posteriormente pela Lei Estadual 4266/2015.



pelo Bolsa Floresta; e (ii) um aumento da liderança e participação feminina em atividades produtiva⁵². Em geral, o programa contribui para diminuir a diferença de renda entre famílias chefiadas por mulheres e por homens⁵³; promove a inclusão financeira, ajudando as mulheres a abrir contas em bancos; e amplia a atuação e a voz feminina dentro de casa, determinando que os pagamentos mensais de R\$ 100 sejam transferidos para as contas bancárias das mulheres, a menos que não haja nenhuma mulher com mais de 18 anos na família. Ao realizar os pagamentos diretamente nas contas bancárias das mulheres, o programa pode proporcionar efeitos positivos na segurança econômica, na autonomia das mulheres na tomada de decisões e em sua saúde reprodutiva. Além disso, é prevista uma queda nos níveis de violência doméstica⁵⁴. A violência doméstica de gênero no Amazonas aumentou 39% no primeiro semestre de 2020, em comparação ao mesmo período em 2019.

83. **Gatilho indicativo:** Uma importante fonte potencial de receita para o Bolsa Floresta — e, de maneira mais ampla, para todo o setor ambiental do estado — é o marco REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação)⁵⁵. O estado do Amazonas ainda não operacionalizou a legislação federal que regulamenta o carbono florestal no estado, o que significa que o estado e suas comunidades florestais não fazem parte de um mercado no qual compradores voluntários gastaram cerca de US\$ 4,6 bilhões globalmente em compensações transacionadas na última década. Ao promulgar a legislação secundária necessária e os regulamentos estaduais relacionados, o subprograma REDD+ operacionalizará um marco de governança para a identificação e venda de créditos REDD+, bem como a gestão de risco ambiental e social e a infraestrutura de compartilhamento de benefícios necessária para vincular as vendas de créditos de carbono a melhorias sociais e resultados ambientais em todo o estado.

84. **Resultados Esperados:** A expectativa é que a expansão do Programa Bolsa Floresta aumente o número de famílias beneficiárias de 9.602 em 2019 (das quais 8.100 receberam pagamentos por meio de contas bancárias de mulheres) para 12.000 em 2022 (das quais 10.300 receberão os recursos nas contas das mulheres). Além disso, a proporção de mulheres que participam de reuniões comunitárias para selecionar e monitorar iniciativas de desenvolvimento comunitário deve aumentar de 45% em 2018 para

⁵² Por exemplo, o programa oferecerá serviços de creche durante as reuniões da associação para que as mulheres possam participar plenamente das discussões e das decisões; e exigirá um mínimo de 40% de mulheres participantes nas reuniões semestrais e nos cursos para líderes comunitários realizados em Manaus, com o propósito de alcançar gradualmente um equilíbrio de gênero nas posições de liderança.

⁵³ Na zona rural do Amazonas, as famílias chefiadas por homens têm renda per capita de R\$ 432; nas famílias chefiadas por mulheres, a renda per capita é R\$ 381 (IBGE, 2019).

⁵⁴ Braido, L. H.; Olinto, P.; Perrone, H. 2012. "Gender Bias in Intrahousehold Allocation: Evidence from an Unintentional Experiment." *Review of Economics and Statistics* 94 (2): 552–565.; De Brauw, A.; Gilligan, D. O.; Hoddinott, J.; Roy, S. 2014. "The Impact of Bolsa Família on Women's Decision-Making Power." *World Development* 59 (487); Buller, A. M.; Peterman, A.; Ranganathan, M. et al. "A Mixed-Method Review of Cash Transfers and Intimate Partner Violence in Low- and Middle-Income Countries." *The World Bank Research Observer*, Volume 33, Issue 2, agosto de 2018, pp. 218–258. <https://doi.org/10.1093/wbro/lky002>.

⁵⁵ O significado completo de REDD+ é Redução de Emissões Provenientes de Desmatamento e Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento dos Estoques de Carbono Florestal.



52% em 2021. A parcela de mulheres que recebem treinamento e participam de atividades de produção financiadas por pequenos subsídios do programa deve aumentar de 47% em 2018 para 52% em 2022. Como resultado desse aumento significativo no número de beneficiários, a expectativa é que se reduzam proporcionalmente as emissões como resultado da degradação ou desmatamento evitados. Além disso, dados os impactos negativos das mudanças climáticas nas comunidades que dependem da floresta, esta ação preliminar melhorará sua capacidade geral de adaptação e resiliência aos impactos observados e previstos.

Fundamentos Analíticos

85. **A operação proposta é apoiada por estudos analíticos e técnicos no âmbito de uma vasta gama de instrumentos.** O primeiro pilar da operação proposta beneficiou-se muito da Revisão das Despesas Públicas do Brasil, especialmente as seções sobre sustentabilidade fiscal, massa salarial do setor público, previdência, compras públicas e despesas com saúde⁵⁶. Beneficiou-se ainda de uma análise das relações fiscais intergovernamentais realizada em estreita colaboração com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que apoia a revisão da estrutura para a prestação de garantias federais a entidades subnacionais (com base na metodologia Capag) e a revisão dos programas de ajuste fiscal (PAFs). Em relação à previdência, a operação também se beneficiou de um estudo analítico sobre os planos previdenciários subnacionais no Brasil. O segundo pilar beneficiou-se da assistência técnica fornecida pelo projeto Paisagens Sustentáveis da Amazônia (PSA), financiado pelo *Global Environment Facility* (GEF), e outras análises patrocinadas pelo Banco Mundial, como a avaliação dos impactos ambientais do Programa Bolsa Floresta.

⁵⁶ Banco Mundial. 2017. *Um Ajuste Justo: Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil*, Relatório nº 121480, pp. 121–126.



Tabela 7. Ações preliminares e fundamentos analíticos do DPF

Ações preliminares	Fundamentos analíticos
Pilar A: Fortalecimento da sustentabilidade fiscal	
Ação Preliminar nº 1: Previdência	• <i>Revisão das Despesas Públicas do Brasil (P154992).</i> • Assistência técnica (modelo Prost) prestada durante a preparação da operação com projeções de despesas previdenciárias em cenários com e sem reformas. Análise da legislação e normas previdenciárias do Amazonas.
Ação Preliminar nº 2: Gestão de investimentos públicos	• Kim, Jay-Hyung; Fallov, Jonas Arp; Groom, Simon. 2020. <i>Public Investment Management Reference Guide</i>. Washington, DC: World Bank. <i>O princípio orientador deve ser evitar o uso de instrumentos jurídicos para estabelecer disposições processuais detalhadas e orientações metodológicas.</i> • Banco Mundial. 2018a. <i>Mechanisms and Incentives for the Adoption of Evaluation of Policies and Programs to Improve the Efficiency of Public Expenditure in Brazil</i>. Documento sobre políticas públicas (não publicado). Washington, DC: World Bank. <i>Um banco de projetos composto por investimentos tecnicamente viáveis pode desempenhar um papel crítico na priorização e seleção de novos projetos.</i> • Banco Mundial. 2018b. <i>Improving Linkages between Planning and Budgeting to Enhance the Quality of Capital Spending</i>. Documento sobre políticas públicas (não publicado). Washington, DC: World Bank. <i>Os estados brasileiros carecem de sistemas de gestão de investimentos públicos; portanto, apoiar o estado do Amazonas poderia constituir um projeto-piloto inovador.</i> • Taliércio, Robert; Estrada, Eduardo. 2020. "Best Practices in Project Appraisal and Selection." In <i>Well-Spent: How Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment</i>. Washington, DC: IMF. <i>Fortes arranjos institucionais para o PIM podem ajudar a reduzir os riscos fiscais e ambientais e aumentar o custo-benefício de investimentos de capital.</i> • Banco Mundial. 2017. <i>De Volta ao Planejamento: Como Preencher a Lacuna de Infraestrutura no Brasil em Tempos de Austeridade</i> Washington, DC: World Bank. <i>O Brasil carece de investimentos adequados em infraestrutura (2,1% do PIB em média entre 2000 e 2013) e requer arranjos de governança adequados para melhorar a infraestrutura.</i>
Gatilho nº 3: Lei de Responsabilidade Fiscal estadual	• <i>SCD do Brasil (relatório nº 101431) e Revisão das Despesas Públicas do Brasil (P154992).</i> <i>Este gatilho beneficiou-se muito da Revisão das Despesas Públicas do Brasil, especialmente as seções sobre sustentabilidade fiscal, massa salarial do setor público e previdência.</i> • <i>Massa Salarial e Reforma do Funcionalismo Público no Brasil (P166281).</i> <i>Análise da massa salarial nos níveis federal e subnacional no Brasil e o impacto de diferentes reformas administrativas.</i> • Assistência técnica da equipe do Banco Mundial sobre modelagem fiscal detalhada como parte dos Serviços de Assessoria e Análise (ASA) sobre Modelagem Fiscal Subnacional do Brasil (P172861). <i>Modelagem fiscal que simula o impacto da reforma proposta no estado.</i>



Gatilho nº 4: ICMS Verde	• Ring, Irene. 2008. <i>Integrating local ecological services into intergovernmental fiscal transfers: the case of the ecological ICMS in Brazil</i>. Helmholtz Centre for Environmental Research (UFZ), Department of Economics, Permoserstr. 15, 04318 Leipzig, Alemanha. <i>O artigo investiga as transferências fiscais intergovernamentais como instrumento inovador para compensar as jurisdições locais pelos bens e serviços ecológicos que fornecem além das fronteiras locais. Em particular, os autores enfocam o caso do ICMS ecológico, introduzido pela primeira vez no Brasil na década de 1990.</i> • Idesam. 2016. <i>Subsídios para implantação do ICMS Ecológico no Estado do Amazonas</i>. Idesam, Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. <i>Análise de oportunidades de implantação do ICMS Verde no Amazonas.</i> • Barros, Heberton; Cenamo, Mariano. 2015. <i>ICMS Verde: Incentivo para redução do desmatamento e produção sustentável nos municípios do Amazonas</i>. Idesam, Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. <i>Análise de possíveis impactos positivos do ICMS verde no estado do Amazonas.</i>
Pilar B: Integração do desenvolvimento e da conservação florestal.	
Ação Preliminar nº 3: Prevenção do desmatamento	• Lovejoy, T. E.; Nobre, C. 2018. "Amazon Tipping Point." <i>Science Advances</i>. • FAO. 2015. <i>Global Forest Resources Assessment 2015</i>. 2ª edição. http://www.fao.org/3/a-i4793e.pdf. • Castro A. S.; Andrade, D. C. "O custo econômico do desmatamento da Floresta Amazônica brasileira (1988–2014)." <i>Perspectiva Econômica</i>, 12(1) (janeiro a junho de 2016): 1-15. • Inpe. Coordenação-Geral de Observação da Terra. Disponível em http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes. • Inpe. TerraClass. Projeto TerraClass Cerrado Mapeamento do Uso e Cobertura Vegetal do Cerrado. Disponível em http://www.dpi.inpe.br/tccerrado/. • Assunção, Juliano; Gandoura, Clarissa; Rochad, Romero. 2019. <i>DETERring Deforestation in the Amazon: Environmental Monitoring and Law Enforcement</i>. <i>O estudo identifica que os esforços de monitoramento e aplicação da lei foram eficazes para conter o desmatamento na Amazônia, ajudando a proteger uma quantidade substancial de floresta tropical. A magnitude do impacto estimado e a avaliação favorável do custo-benefício reforçam os argumentos para manter e fortalecer as estratégias de comando e controle visando a proteger a vegetação em ambientes com desmatamento ilegal generalizado.</i> • Novaes, Renan M. L.; Pazianotto, Ricardo A. A.; Brandão, Miguel; Alves, Bruno J. R.; May, André; Folegatti-Matsuura, Marília I. S. 2017. <i>Estimating 20-year land-use change and derived CO2 emissions associated with crops, pasture and forestry in Brazil and each of its 27 states</i>. <i>A nota enfatiza que as mudanças no uso da terra (MUT) no Brasil têm impactos importantes sobre as mudanças climáticas globais, os serviços ecossistêmicos e a biodiversidade, e a expansão agrícola desempenha um papel crítico nesse processo.</i> • Ministério do Meio Ambiente – Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento. 2011. <i>Retificação da Estimativa de Redução de Emissões de CO2 pelo Desflorestamento na Amazônia Legal</i>. <i>No documento, o Comitê Técnico-Científico do Fundo Amazônia define o volume médio de carbono disponível na biomassa em 100 TC/ha (anteriormente era 132,3 TC/ha). Esta e várias outras fontes foram usadas para estimar a redução das emissões de gases de efeito estufa como consequência da redução do desmatamento no estado do Amazonas.</i>



Ação Preliminar nº 4: Regularização ambiental	- Azevedo A. A. et al. 2017. <i>Limits of Brazil's Forest Code as a means to end illegal deforestation</i>. PNAS. - Jung, Suhyun; Rasmussen, Laura Vang; Watkins, Cristy; Newton, Peter; Agrawal, Arun. "Brazil's national environmental Cadaster of Rural Properties: implications for livelihoods." <i>Ecological Economics</i> 136 (2017): 53-61. - Brancalion, Pedro H. S.; Garcia, Letícia C.; Loyola, Rafael; Rodrigues, Ricardo R.; Pillar, Valério D.; Lewinsohn, Thomas M. "A critical analysis of the native vegetation protection law of Brazil (2012): updates and ongoing initiatives." <i>Natureza & Conservação</i> 14 (2016): 1-15. - Soares-Filho, Britaldo; Rajão, Raoni; Macedo, Marcia; Carneiro, Arnaldo; Costa, Guilherme; Coe, Michael; Rodrigues, Hermann; Alencar, Ane. "Cracking Brazil's Forest Code." <i>Science</i> 344, nº 6182 (2014): 363-364.
Ação Preliminar nº 5: Concessões florestais	- Hensbergen, H. J. van. 2018. "Rethinking forest concessions: Improving the allocation of state-owned forests for better economic, social and environmental outcomes." <i>Forestry Working Paper</i> nº 4. Roma, FAO. 84 pp. <i>Os benefícios sociais das concessões incluem emprego (geralmente na faixa de equivalência a um emprego em tempo integral por cada 100-500 hectares) e apoio para educação, abastecimento hídrico, assistência médica e infraestrutura de transportes. Além disso, concessões bem administradas têm o potencial de gerar benefícios ambientais significativos. Concessionários bem-sucedidos que atuam em parceria com detentores de direitos locais podem ser uma força eficaz na prevenção do assentamento ilegal e degradação de reservas florestais. Algumas concessões foram estabelecidas para esse fim.</i> - Azevedo-Ramos C.; Silva, J. N. M.; Merry, F. 2015. "The evolution of Brazilian Forest Concessions." In <i>Elementa: Science of the Anthropocene, The Extinction of Deforestation in the Brazilian Amazon: Is It Possible?</i> - Fundação Universidade do Amazonas. 2019. <i>Diagnose e Descrição do Setor Florestal no Estado do Amazonas</i>. <i>Em uma série de análises, foi observada uma redução de 37% nas taxas de desmatamento em unidades de conservação e terras indígenas entre 2005 e 2006, contribuindo para a conservação, biodiversidade e processos ecológicos.</i> - Universidade de Brasília – Faculdade de Tecnologia – Departamento de Engenharia Florestal. 09-2014. <i>Índice de Clima Econômico para Concessões Florestais</i>. <i>Os recursos oriundos dos salários das concessões florestais aliados a outras políticas públicas resultam em um forte potencial de redução da pobreza extrema na Amazônia Legal.</i>
Ação Preliminar nº 6: Pagamento por serviços ambientais	- Braido, L. H.; Olinto, P.; Perrone, H. 2012. "Gender Bias in Intrahousehold Allocation: Evidence from an Unintentional Experiment." <i>Review of Economics and Statistics</i> 94 (2): 552–565. - De Brauw, A.; Gilligan, D. O.; Hoddinott, J.; Roy, S. 2014. "The Impact of Bolsa Família on Women's Decision-Making Power." <i>World Development</i> 59 (487–504). - Buller, A. M.; Peterman, A.; Ranganathan, M. et al. "A Mixed-Method Review of Cash Transfers and Intimate Partner Violence in Low- and Middle-Income Countries." <i>The World Bank Research Observer</i>, Volume 33, Issue 2, agosto de 2018, pp. 218–258. https://doi.org/10.1093/wbro/lky002. <i>Efeitos dos pagamentos às mulheres na tomada de decisões, atuação e violência doméstica.</i> - Bartholo, L. 2016. "Bolsa Família and women's autonomy: What do the qualitative studies tell us?" <i>IPC-IG Research Brief</i>, novembro de 2016.



	<i>Quando as transferências monetárias são pagas às mulheres da família, elas fortalecem a autonomia das mulheres, sua posição no lar e na comunidade, além de aumentar o poder de negociação das mulheres no lar e melhorar sua autoestima.</i> • Cisneros, E.; Börner, J.; Pagiola, S.; Wunder, S. 2019. "Impacts of conservation incentives in protected areas: The case of Bolsa Floresta, Brazil." <i>PES Learning Paper</i> 2019 – 1. Washington, DC: World Bank. <i>A renda familiar mensal per capita era de R\$ 141, e 70% dos beneficiários recebiam transferências de renda do principal programa nacional de transferência de renda, o Bolsa Família.</i> • Idesam. 2017(?). <i>Desafios e Oportunidades para a implementação da Lei de Serviços Ambientais do Amazonas</i>. Idesam – Fundação Gordon Moore. Disponível em https://idesam.org/publicacao/analise-lei-servicos-ambientais.pdf. <i>Esta Nota Técnica analisa os instrumentos, programas e prazos previstos na Lei Estadual de Serviços Ambientais do Amazonas (Lei nº. 4266/15). Ela conclui que o estado do Amazonas tem grande potencial para se destacar no cenário de prestação de serviços ambientais para o Brasil e o mundo, para o cumprimento de metas nacionais e para a mitigação das mudanças climáticas globais.</i> • GIZ-BNDES. 2018. <i>Projeto Bolsa Floresta: Relatório Final de Avaliação de Efetividade</i>. <i>A participação da agricultura na renda familiar caiu de 65% em 2011 para 42,5% em 2018 (após a implementação do programa), e a parcela da receita de produtos florestais sustentáveis aumentou de 9% para 19,5% no mesmo período. Os dados qualitativos das entrevistas apontam melhorias em qualidade de vida, participação das mulheres, empoderamento da comunidade e redução do desmatamento; e outros indicadores incluem aumento autorrelatado na adoção de novas técnicas produtivas, melhoria do conhecimento, aumento da renda familiar e melhoria da nutrição. Em relação aos objetivos de desmatamento, o relatório observa uma redução de 62% no desmatamento (de 12,3 km² para 3,5 km²) nas UCs cobertas pelo programa.</i> • Viana, V.; Salviati, V. 2018. <i>Results case study on Bolsa Floresta Program, Brazil</i>. <i>O estudo detalha as atividades de promoção da equidade de gênero inseridas no Programa Bolsa Floresta, que inclui a participação das mulheres em associações comunitárias, especialmente para a formulação e implementação de atividades produtivas financiadas pelo programa; e um aumento da liderança e participação feminina em atividades produtivas.</i> • Idesam – Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. 04-2020; <i>Relatório sobre a Proposta de Sistema Estadual de REDD para o Amazonas: Oportunidades para Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) no Estado do Amazonas</i>. <i>Do total de 8 GtCO₂ de emissões evitadas entre 2006 e 2019 no bioma Amazônia, o estado do Amazonas foi responsável por evitar 89,5MtCO₂ (aproximadamente 1%). Um sistema REDD+ estruturado permite que o estado e seus projetos locais tenham acesso às receitas de carbono, investimentos privados e pagamentos por serviços ambientais, com base no valor de desenvolvimento socioeconômico da floresta. O REDD+ no estado tem potencial para reduzir 325-480 MtCO₂e entre 2016 e 2030, com valor estimado de US\$ 1,6 bilhão a US\$ 2,4 bilhões no mesmo período.</i> • Fundação Amazônia Sustentável, 02-2019; <i>Projeto Bolsa Floresta: Relatório Final de Avaliação de Efetividade</i>. <i>A participação média das atividades vinculadas ao uso sustentável da floresta na composição</i>
--	--



	<i>da renda das famílias beneficiárias passou de 9% em 2011 para 18,4% após 4 anos, em 2015. Ao mesmo tempo, a redução média do desmatamento nas comunidades beneficiárias do Bolsa Floresta foi de 61,9% entre 2010 e 2016.</i>
--	--

4.3. VINCULOS COM A CPF, OUTRAS OPERAÇÕES DO BANCO E A ESTRATÉGIA DO GRUPO BANCO MUNDIAL

86. **A proposta de série programática de DPFs está totalmente alinhada à Estratégia de Parceria do País do Grupo Banco Mundial (CPF) para o período do AF-2018–AF-2023⁵⁷.** A CPF do Brasil do Grupo Banco Mundial para o período AF-2018–AF-2023 (Relatório nº 113259-BR, debatido pelos Diretores Executivos em 13 de julho de 2017) foi elaborada no contexto da profunda recessão econômica de 2014–2016, que levou a uma crise fiscal e ao aumento dos níveis de desemprego e pobreza. A principal premissa da CPF era a necessidade de revisitar o modelo de crescimento do país para melhorar sua sustentabilidade e inclusão. A CPF é baseada em três pilares: (i) consolidação fiscal e eficácia governamental; (ii) investimento do setor privado e produtividade; e (iii) desenvolvimento equitativo e sustentável. De acordo com a CPF, esta operação proposta faz parte de uma série de DPFs subnacionais que visam a apoiar o ajuste fiscal e o desenvolvimento sustentável de baixo carbono e resiliente ao clima em entidades subnacionais. A operação proposta é a segunda no âmbito deste marco, após o DPF de Ajuste Fiscal de Mato Grosso (P164588). A operação está totalmente alinhada aos objetivos 1.1 (Fortalecimento da gestão fiscal) e 1.2 (Aumento da sustentabilidade fiscal) no âmbito do Pilar 1 da CPF, que apoia um mecanismo de incentivo para que mutuários subnacionais enfrentem seus desafios fiscais estruturais desde o início, reduzindo assim o risco de suas finanças se tornarem insustentáveis. A operação também está alinhada aos objetivos 3.1 (Apoio ao cumprimento da NDC do Brasil com foco específico no uso da terra) e 3.3 (Promoção do desenvolvimento socioeconômico de pequenos produtores rurais e proteção a grupos vulneráveis) no âmbito do Pilar 3 da CPF, pois mantém seu foco especificamente no planejamento do uso da terra, no combate ao desmatamento, na conformidade ambiental e no pagamento por serviços ambientais em um estado que é fundamental para os compromissos de mitigação climática do Brasil. Esse pilar também é compatível com o Plano de Ação de Mudanças Climáticas do Grupo Banco Mundial 2016–2020⁵⁸ e com as metas de 2050 para intensificar a ação climática de modo a apoiar os países a cumprir e superar seus compromissos no âmbito do Acordo de Paris.

87. **Em resposta à Covid-19, o Banco Mundial ajustou seu programa, introduzindo flexibilidade para atender à nova realidade.** Em uma primeira fase, em vista da recessão sem precedentes projetada para 2020 e seus impactos generalizados sobre o desemprego e a pobreza, a resposta do Banco Mundial à Covid-19 está ancorada em uma operação de financiamento de projetos de investimento (IPF) que visa a

⁵⁷ A CPF foi aprovada pelo Conselho de Diretores Executivos do Banco Mundial em 13 de julho de 2017 (Relatório nº 113259-BR).

⁵⁸ Banco Mundial, IFC e MIGA. 2016. *World Bank Group Climate Change Action Plan 2016–2020*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24451>.



proteger os pobres de perdas de renda e capital humano. O ajuste está alinhado ao Pilar 2 do documento do Conselho de Diretores Executivos do Grupo Banco Mundial sobre a resposta à crise da Covid-19: “Proteção dos Pobres e Vulneráveis”. O Banco Mundial fez uma avaliação rápida dos impactos econômicos e sociais da Covid-19 e elaborou uma opção inovadora para que seu setor de compras e contratações pudesse desembolsar empréstimos em tempo reduzido. O portfólio de empréstimos do Banco Mundial foi revisto para atender à nova realidade⁵⁹. Sete projetos foram reestruturados, realocando cerca de US\$ 54 milhões para apoiar mutuários subnacionais em sua resposta à Covid-19 e cancelando uma operação inadimplente por US\$ 200 milhões. Esta série programática de DPFs é uma parte importante da atuação mais ampla do Grupo Banco Mundial no Brasil.

88. **A recuperação pós-Covid-19 exigirá a restauração das finanças públicas rumo a uma trajetória sustentável, melhorando a eficácia da prestação de serviços sociais, salvaguardando o acesso dos pobres, implementando reformas para melhorar a produtividade e apoiando a adaptação e mitigação das mudanças climáticas.** Os empréstimos do Banco Mundial na fase de recuperação da Covid-19 também se concentrarão em: uma reestruturação do Programa para Resultados (PforR) federal, que apoia reformas educacionais para melhorar os resultados da aprendizagem (P163868); um novo PforR federal de apoio à reforma da atenção primária à saúde; e uma nova série de operações subnacionais com foco na sustentabilidade fiscal e na mitigação/adaptação climática, com ênfase especial na gestão de riscos de desastres e inclusão social. A análise de questões fiscais, comércio, ambiente de negócios e produtividade, já planejada e intitulada Estudo Brasil 2040, a revisão do capital humano e a avaliação das políticas e aspectos regulatórios da infraestrutura estarão entre as principais áreas de envolvimento político do Banco Mundial com o governo federal daqui para frente. Esta proposta de série programática de DPFs de apoio ao Amazonas, o estado que contém a maior área florestal do país, busca fortalecer a sustentabilidade fiscal e integrar a conservação e o desenvolvimento florestal. Esta operação será complementada por um Memorando Econômico Verde que avaliará as opções de reformas de políticas para implementar um modelo de crescimento mais verde e inclusivo; e por financiamento adicional para o projeto de fundo fiduciário denominado Paisagens Sustentáveis da Amazônia.

89. **Além de buscar uma articulação com os doadores em relação a empréstimos e apoio técnico em resposta à Covid-19, o Banco Mundial também trabalha em coordenação com a IFC e a MIGA.** A resposta da IFC à Covid-19 tem se baseado principalmente em linhas de crédito para fornecer apoio de liquidez a pequenas e médias empresas, além de assessoria sobre desenvolvimento de infraestrutura e sustentabilidade ambiental e social. As equipes do Banco Mundial, da IFC e da MIGA também estão coordenando o apoio potencial do Grupo Banco Mundial para a fase de recuperação econômica, inclusive seu envolvimento na proposta de reforma federal do marco jurídico e regulatório do setor de saneamento

⁵⁹ O portfólio do BIRD no Brasil compreende 29 operações, que correspondem a um compromisso líquido total de US\$ 5,3 bilhões, dos quais US\$ 2,2 bilhões (42%) não desembolsados e US\$ 0,4 milhões (8,5%) em situação de risco. O portfólio também inclui 48 doações ativas de fundos fiduciários, principalmente no setor ambiental, a um valor total de US\$ 165 milhões.



básico. O Banco Mundial também coordenou com a IFC as ações relativas à proposta de série programática de DPFs para o estado do Amazonas.

4.4. CONSULTAS E COLABORAÇÃO COM PARCEIROS DE DESENVOLVIMENTO

90. **As consultas públicas sobre as reformas propostas no Amazonas ocorreram durante o desenvolvimento das políticas e, também, enquanto elas estavam sendo analisadas pela Assembleia Legislativa do Estado.** No caso das leis estaduais, essas consultas seguem os procedimentos previstos na Constituição Estadual e demais normas que regem os procedimentos legislativos. O processo de consultas aumenta a legitimidade das políticas, ao mesmo tempo que permite que as autoridades se beneficiem de consultoria e conhecimentos técnicos. O governo do estado do Amazonas confirmou que o programa apoiado por esta operação de DPF é baseado em um amplo processo de consultas com uma série de partes interessadas, inclusive povos indígenas.

91. **As políticas no âmbito do segundo pilar da operação foram amplamente debatidas com partes interessadas e a sociedade civil** em *workshops* e seminários temáticos abertos, bem como nos grupos técnicos de trabalho do Conselho Estadual de Meio Ambiente (deliberativo) e do Fórum de Mudanças Climáticas (consultivo). Os resultados desses debates foram incorporados pela Sema. O PPCDQ-AM passou por um processo de consultas públicas às partes interessadas relevantes antes de ser sancionado pelo governo. Da mesma forma, as políticas de regularização do Bolsa Floresta, do CAR e do PRA foram desenvolvidas após consultas públicas ao longo de um período de vários anos. A última etapa de validação de todas as políticas é de responsabilidade do grupo de trabalho jurídico, que analisa os aspectos jurídicos do texto e os apresenta ao Conselho Estadual de Meio Ambiente. Esse conselho é composto por 34 instituições, sendo 10 estaduais, 6 federais e 1 municipal, além de 17 entidades da sociedade civil (que incluem representantes de povos indígenas e comunidades tradicionais, bem como universidades e o setor privado).

92. **A lei estadual sobre concessões florestais também é o resultado de um processo robusto de consultas ao longo de vários anos.** A política foi fruto de um esforço coletivo que, por meio do Conselho Estadual de Meio Ambiente, envolveu 34 instituições públicas (municipais, estaduais e federais), além da iniciativa privada, de representantes do setor acadêmico e da sociedade civil, entre os quais o Grupo de Trabalho Amazônico, o Conselho Nacional de Populações Extrativistas e a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab). Essas instituições compõem uma rede de mais de 600 entidades representantes de agricultores, seringueiros, povos indígenas, pescadores e ribeirinhos, além de associações de consultoria, comunicação comunitária e direitos humanos presentes na Amazônia brasileira. A emenda apoiada pela AP nº 5 também recebeu forte apoio da sociedade civil por meio do processo legislativo na Assembleia Legislativa do Estado.

93. **O Banco Mundial colaborou com parceiros de desenvolvimento nacionais e internacionais em ambos os pilares.** No componente de ajuste fiscal da operação, a equipe do Banco Mundial trabalhou em estreita parceria com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que é o órgão do governo federal



responsável pela supervisão dos assuntos fiscais dos governos subnacionais. Representantes da STN e da equipe do Banco Mundial debateram o desenvolvimento do programa no Pilar A e a modelagem de seu impacto fiscal. O Banco Mundial também consultou parceiros de desenvolvimento internacionais que estão trabalhando com o Amazonas e outros estados nas pautas de conservação e mudanças climáticas, entre os quais a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ – *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*) e o Banco Alemão de Desenvolvimento (KfW – *Kreditanstalt für Wiederaufbau*). Ambos estão apoiando diretamente o estado do Amazonas na mobilização de financiamento climático. As reformas apoiadas pela operação oferecem uma abertura para um apoio paralelo substancial que pode fortalecer a capacidade estadual de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável na Amazônia. Atualmente, vários doadores bilaterais e multilaterais assistem o estado do Amazonas em iniciativas relacionadas às atividades apoiadas pelo DPF, conforme apresentado na tabela a seguir.

Tabela 8. Engajamento de parceiros

Instituição	Programa/Engajamento Atual	Potencial de Colaboração
<u>Alemanha</u> - Ministério Alemão de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (BMZ) - Banco Alemão de Desenvolvimento (KfW) - Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ)	- Projeto de Inscrição e Análise do Cadastro Ambiental Rural – ProjeCAR (AP nº 7); - Projeto de Prevenção e Combate ao Desmatamento e Conservação da Floresta Tropical no Estado do Amazonas – Profloram (AP nº 6); - Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA (AP nº 6 e nº 8).	- Programa REDD+ Pioneiros – REM (AP nº 6, nº 8 e nº 9); - Mecanismo de sustentabilidade financeira de longo prazo para áreas protegidas (AP nº 9).
<u>Noruega</u> Ministério Real Norueguês do Clima e Meio Ambiente	- Projeto de Inscrição e Análise do Cadastro Ambiental Rural – ProjeCAR (AP nº 7); - Projeto de Regulamentação e Implementação da Lei de Serviços Ambientais do Amazonas (AP nº 9).	- Conserv: Pagamento por conservação ambiental: proposta regional (AP nº 6 e nº 9); - Bioeconomia: proposta do Amazonas (AP nº 6). - Bioeconomia e REDD+: Engajamento do setor privado para reduzir o desmatamento e as emissões de GEEs no estado do Amazonas.
<u>França</u> Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD)		Consolidação das lições da operação realizada em Mato Grosso.
<u>Reino Unido</u> DFID	Parceria com o Unicef.	
<u>Japão</u> Jica	- AT Amazônia Legal; - Imagens de satélite para controle do desmatamento ilegal.	Novo projeto da JICA na região amazônica.
<u>EUA</u> Usaid	- Manejo do controle de incêndios; - Cadeias de valor.	- Concessões florestais; - Setor privado (biotecnologia).



<u>Comissão Europeia</u>	- Regularização fundiária; - Digitalização; - Cadeias de valor sustentáveis; - Microempresas; - Controle do desmatamento.	Reforma da gestão financeira do setor público subnacional (AP nº 1 e nº 2).
<u>Países Baixos</u>	- Projetos de agricultura; - Registro fundiário	Conserv: Pagamento por conservação ambiental: proposta regional (AP nº 6 e nº 9).
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud)	Projeto de Regulamentação e Implementação da Lei de Serviços Ambientais do Amazonas (AP nº 9).	- Pagamento por conservação ambiental: proposta regional (AP nº 6 e nº 9); - Bioeconomia: proposta do Amazonas (AP nº 6).
Força-Tarefa de Governadores para o Clima e Florestas (GCF)	Projeto de Regulamentação e Implementação da Lei de Serviços Ambientais do Amazonas (AP nº 9).	- Pagamento por conservação ambiental: proposta regional (AP nº 6 e nº 9); - Bioeconomia: proposta do Amazonas (AP nº 6).
Under2 Coalition – The Climate Group	Projeto Trajetórias de Descarbonização (AP nº 6 e nº 9).	- Economia de baixas emissões (AP nº 9); - Produção Sustentável (AP nº 6).
Sociedade de Conservação da Vida Selvagem (WCS)	Gestão integrada da bacia do rio Putumayo-Içá (AP nº 6).	- Pesca Sustentável (AP nº 6); - Acordos locais de pesca (AP nº 6).
Conservação Internacional (CI)	Paisagens Sustentáveis da Amazônia – PSA (AP nº 6, nº 7 e nº 8).	- Acordos locais de pesca (AP nº 6); - Concessões florestais (AP nº 8); - Cadastro Ambiental Rural (AP nº 7).
World Wildlife Fund (WWF)	Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA (AP nº 6 e nº 8).	- Áreas protegidas de uso sustentável (AP nº 6); - Concessões florestais (AP nº 8); - Mecanismo de sustentabilidade financeira de longo prazo para áreas protegidas (AP nº 9).
Fundação Gordon e Betty Moore	Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA (AP nº 6, nº 8 e nº 9);	- Áreas protegidas de uso sustentável (AP nº 6); - Concessões florestais (AP nº 8); - Mecanismo de sustentabilidade financeira de longo prazo para áreas protegidas (AP nº 9).
Andes Amazon Fund (AAF)	Criação e implementação de áreas estaduais protegidas no Amazonas (AP nº 6, nº 8 e nº 9).	- Áreas protegidas de uso sustentável (AP nº 6); - Concessões florestais (AP nº 8); - Mecanismo de sustentabilidade financeira de longo prazo para áreas protegidas (AP nº 9).



5. OUTRAS QUESTÕES DE PROJETO E AVALIAÇÃO

5.1. POBREZA E IMPACTO SOCIAL

94. **A expectativa é que os efeitos distributivos gerais do programa apoiado pelo DPF bienal sejam positivos.** As ações preliminares do Pilar A – que se concentra na precária situação fiscal do estado – devem garantir a sustentabilidade de médio e longo prazos do sistema previdenciário dos servidores públicos estaduais, bem como a prestação contínua de serviços públicos básicos no Amazonas. Prevê-se que as ações preliminares do Pilar B proporcionem benefícios ambientais e socioeconômicos para grupos sociais vulneráveis, pobres e desfavorecidos, cuja subsistência tradicionalmente depende dos recursos florestais. Estima-se que os impactos imediatos da pobreza e da desigualdade sejam relativamente pequenos. No âmbito do Pilar B, eles estão relacionados a famílias rurais dependentes da floresta que se encontram presas em bolsões de extrema pobreza. As reformas apoiadas pela operação devem fornecer importantes benefícios sociais e ambientais positivos, fortalecendo a capacidade institucional do Amazonas para a conservação das florestas e para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, inclusive por meio da geração de importantes externalidades positivas nacionais, regionais e globais devido ao tamanho e importância da área-alvo. Em geral, a operação apoia reformas que visam a desenvolver um modelo de crescimento sustentável no estado do Amazonas, tanto econômica quanto ambientalmente, melhorando a equidade e os resultados ambientais no longo prazo. O Anexo 5 apresenta detalhes sobre a pobreza no estado, inclusive dados sobre povos indígenas e afrodescendentes.

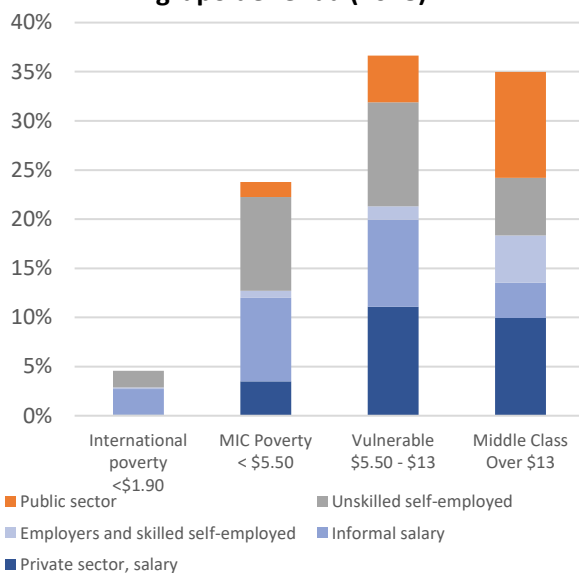
Pilar A: Fortalecimento da sustentabilidade fiscal

95. **A Ação Preliminar nº 1 (AP nº 1) deve reduzir a renda líquida dos trabalhadores do setor público, mas não aumentará a pobreza.** A AP nº 1 aumentará as taxas de contribuição ao sistema previdenciário e reduzirá o salário líquido em cerca de 3% para os servidores e aposentados do setor público cujos benefícios ultrapassarem o teto do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que é R\$ 6.101,00. Em 2017, os servidores públicos do Amazonas gozaram de um prêmio salarial de 23% em relação a seus pares do setor privado. Sessenta e três por cento dos trabalhadores do setor público no Amazonas são considerados de classe média (figura 21), e 46% das famílias de funcionários públicos encontram-se na faixa superior de 10% da distribuição de renda do estado (figura 22). É improvável que a pobreza aumente porque a população afetada está concentrada no topo da distribuição de renda e não passará à pobreza como resultado dessas medidas. Simulações sugerem que é improvável que a redução da renda desencadeie efeitos secundários significativos no mercado de trabalho local para trabalhadores menos qualificados. As reduções dos benefícios de sobrevivência devem se aplicar apenas aos benefícios concedidos após 2022 e será insignificante para famílias com muitos filhos, bem como para aquelas com renda abaixo de dois salários mínimos. No médio e longo prazos, espera-se que todas essas medidas tenham efeitos distributivos ou sobre a pobreza marginalmente positivos, resultantes de um aumento na equidade dos gastos públicos no estado. O Amazonas poderia, assim, aliviar a pressão por cortes nas despesas com pobreza, educação e saúde e promover práticas florestais sustentáveis (como, por exemplo, a adoção das reformas apoiadas no Pilar B).



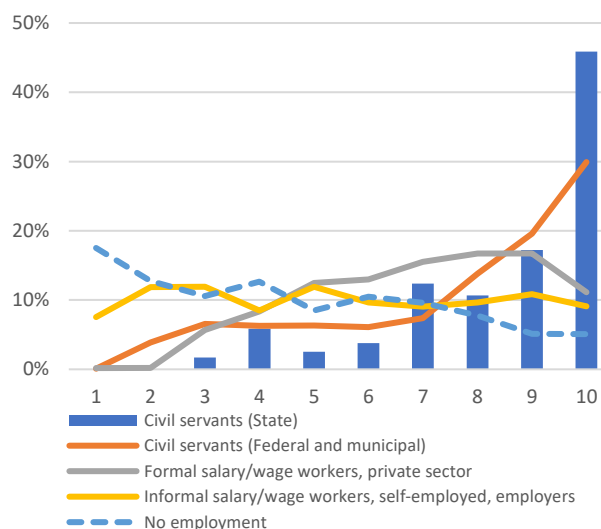
96. **A Ação Preliminar nº 2 (AP nº 2), que fortalece o sistema de gestão de investimentos públicos (PIMS), pode ter impactos positivos de bem-estar no estado.** O transporte é a principal prioridade de investimento do estado, seguido da saúde⁶⁰. O aumento do investimento público deve ter um impacto positivo no crescimento e na receita durante a fase de construção, mitigado pelo conteúdo de importação relativamente alto (especialmente maquinários). A AP nº 2 e o Gatilho nº 4 relativos ao PIMS devem resultar em infraestruturas mais produtivas, que podem aumentar a produtividade no médio prazo. Um sistema de transportes aprimorado pode ajudar a conectar melhor os produtores locais aos mercados e aumentar sua renda. Os investimentos no sistema público de saúde do estado podem beneficiar as pessoas mais pobres, que dependem principalmente desses serviços.

Figura 21. Distribuição de trabalhadores por grupo de renda (2018)



Fonte: Tabulações do Banco Mundial usando Sedlac (Banco Mundial e Cedlas).

Figura 22. Distribuição da população por emprego do principal provedor (2018)



Fonte: Tabulações do Banco Mundial usando Pnad-C.

Pilar B: Integração do desenvolvimento e da conservação florestal

97. **A Ação Preliminar nº 3 (AP nº 3) deve gerar importantes benefícios ambientais, contribuindo para reduzir as pressões enfrentadas por comunidades locais e tradicionais em relação a sua subsistência dependente da floresta.** A AP nº 3 apoia avanços na capacidade institucional do estado de lidar com o aumento do desmatamento por meio da adoção do novo Plano Estadual de Prevenção e

⁶⁰ Segundo a Secretaria de Infraestrutura:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoimzliYWlyYzItNmQ4YS00ZTU4LTgxMTgtNDliOTBhMTAyMTA0liwidCI6Ijg1NDczOTk4LTlmODEtNDIxMS1iYzktLTg3YWUwNGU2MTIwNCJ9> [acessado em 1º de outubro de 2020].



Controle do Desmatamento e Queimadas do Amazonas (PPCDQ-AM). O principal objetivo do PPCDQ-AM é reduzir o desmatamento anual no estado do Amazonas em 16% em um período de três anos (2019 a 2022), concentrando suas intervenções na região sul do estado, onde ocorre a maior parte do desmatamento⁶¹. Os vetores regionais de desmatamento são a extração madeireira para a conversão de áreas florestais em pastagens; a supressão de florestas pela agricultura de corte e queima; e novos assentamentos ao lado de estradas recentemente abertas. A insegurança fundiária de milhares de proprietários também favorece a degradação florestal para explorar os recursos naturais e abrir pastagens na nova fronteira agrária. O PPCDQ-AM prevê estratégias e objetivos que devem ter impactos positivos sobre os meios de subsistência e as condições de vida de comunidades tradicionais, ribeirinhas e dependentes da floresta desfavorecidas e vulneráveis, pois podem contribuir para reduzir a pressão sobre os recursos florestais, o desmatamento ilegal, a grilagem de terras e os conflitos sociais.

98. **A Ação Preliminar nº 4 (AP nº 4) melhorará a eficácia dos instrumentos de regularização ambiental estabelecidos pela Lei de Proteção da Vegetação Nativa, a saber: o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Programa de Regularização Ambiental (PRA).** A regularização ambiental de imóveis pode ter efeitos distributivos importantes, pois (a) o setor primário é a principal fonte de renda de trabalho para um terço das famílias que vivem na pobreza no estado do Amazonas; e (b) a regularização ambiental abre portas para facilitar o crédito, e a política fornece subsídios para agricultores familiares e pequenos proprietários (menos de quatro módulos fiscais). No estado do Amazonas, há 80.959 propriedades rurais, incluindo 70.358 unidades de agricultura familiar (87%). Dessas, 15.032 são de propriedade de mulheres (21%); 15.462 são de propriedade de indígenas autodeclarados (22%); e 45.796 são de propriedade de afro-brasileiros (65%)⁶².

99. **A Ação Preliminar nº 5: (AP nº 5) também deve gerar impactos ambientais e socioeconômicos positivos, beneficiando comunidades e famílias pobres, desfavorecidas e vulneráveis dependentes da floresta.** A AP nº 5 fortalece um ambiente propício para as concessões florestais com o objetivo de melhorar o uso sustentável de recursos florestais, em conformidade com normas socioambientais internacionais. O marco regulatório para concessões florestais no Amazonas (e no Brasil como um todo) inclui um conjunto de salvaguardas relativas aos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Terras indígenas e unidades de conservação em que é permitida a presença de comunidades tradicionais não podem ser objeto de concessão florestal. Consultas prévias, gratuitas e embasadas com as comunidades locais que residem em florestas nacionais ou estaduais fazem parte do processo de concessão florestal. Os benefícios das concessões florestais devem ser compartilhados com os municípios onde essas concessões estiverem localizadas e devem ser investidos principalmente nas comunidades locais. As regras de consulta e transparência estão embutidas nos contratos de concessão florestal. Esses

⁶¹ Entre 2008 e 2019, a região perdeu 6.616 km² de floresta, respondendo por 73% de toda a área desmatada no estado naquele período (Amazonas. 2019. Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Amazonas – PPCDQ-AM, pp. 17–18.)

⁶² IBGE, Censo Agropecuário 2017 (<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>). Dados acessíveis em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6753> e <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6755>.



contratos não transferem direitos fundiários nem permitem a exploração de material genético, recursos hídricos e minerais; recursos pesqueiros e fauna selvagem; e produtos de uso tradicional e subsistência das comunidades tradicionais.

100. As florestas estaduais do Amazonas designadas para concessões florestais estão localizadas nos municípios de Apuí, Canutama, Maués, Novo Aripuanã, Rio Preto da Eva e Tapauá⁶³. Estimativas preliminares sugerem que as concessões florestais na Floresta Estadual de Maués podem gerar 2 mil empregos diretos e indiretos. Esse número pode chegar a 20 mil empregos no âmbito de todo o programa de concessões florestais nas florestas estaduais do Amazonas. O número de pessoas ocupadas no estado do Amazonas é próximo a 1,6 milhão. Embora um aumento de 2 mil empregos (ou 20 mil, considerando todo o programa) possa parecer relativamente pequeno, os efeitos no bem-estar podem ser importantes se muitos desses empregos beneficiarem pessoas na base da distribuição de renda. Esses empregos podem, portanto, aumentar a demanda por mão de obra local ou gerar fluxos de mão de obra em partes do estado com crescentes concessões florestais. Dependendo da combinação de competências exigida pelos novos empregos e da magnitude e escopo dos impactos na mão de obra local, esta AP pode levar a efeitos distributivos positivos no médio prazo. Os trabalhadores assalariados do setor primário na zona rural do Amazonas ganhavam, em média, R\$ 834 por mês em 2018 – cerca de quatro vezes a renda média per capita daqueles que vivem na pobreza (com base na linha de pobreza de US\$ 5,50 ao dia).

101. **Há evidências de que as concessões florestais estejam associadas a benefícios socioeconômicos positivos na Amazônia brasileira.** Esses benefícios socioeconômicos derivam de atividades decorrentes de obrigações contratuais impostas aos concessionários. Eles incluem emprego, segurança no emprego e treinamento, que podem aumentar consideravelmente a renda das pessoas dentro e fora das áreas de concessão. Também incluem melhores condições de saúde e segurança para os trabalhadores. Outros benefícios significativos derivam do abastecimento local de bens e serviços, bem como de investimentos municipais no desenvolvimento e manutenção de estradas e transportes; construção e operação de instalações médicas e educacionais; e prestação de serviços públicos básicos. Devido ao marco legal que rege as concessões florestais no Brasil, os benefícios sociais também incluem a melhoria da comunicação com as partes interessadas e o reconhecimento dos direitos das comunidades locais, populações tradicionais e povos indígenas⁶⁴. Em uma avaliação recente dos resultados ambientais e sociais das concessões florestais no Brasil, a FAO relatou que nenhuma degradação ou atividade ilegal limitada ocorreu dentro das concessões florestais. Em outros países, as concessões florestais levaram a uma melhoria na gestão das áreas protegidas a um custo mais baixo para o estado e, ao mesmo tempo, promoveram uma melhor compreensão do manejo florestal, desenvolveram novas tecnologias de

⁶³ Essas florestas são: Floresta Estadual (FE) Canutama (150.588,57 ha), FE de Maués (438.440,32 ha), FE de Apuí (185.946,17 ha), FE de Manicoré (83.381,04 ha), FE de Aripuanã (336.040,07 ha), FE do Sucunduri (492.905,28 ha) e FE do Rio Urubu (27.342,00 ha). Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amazonas, 2019. Plano de Outorga de Floresta Estadual (Pofe 2019). Disponível em <http://meioambiente.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/POFE-SEMA-FINAL-2019.pdf>.

⁶⁴ FAO. 2018. Rethinking forest concessions: Improving the allocation of state-owned forests for better economic, social and environmental outcomes. *Forestry Working Paper n° 4*. Disponível em <http://www.fao.org/3/I6037EN/i6037en.pdf>.



monitoramento e fortaleceram a governança ambiental local. O relatório relaciona esses resultados às condições habilitadoras que derivam do amplo processo de concessões do Brasil⁶⁵.

102. **Também há evidências de que as concessões florestais, quando adotadas no âmbito de um plano mais amplo de uso da terra, passaram a ser bem vistas pelos líderes comunitários, pelas principais partes interessadas e pelo público em geral no Brasil.** Por exemplo, um estudo do *Imaflora* sobre as percepções dos atores sociais sobre os efeitos de curto prazo, os gargalos e os benefícios potenciais das concessões florestais na Amazônia brasileira relatou os seguintes efeitos positivos percebidos: promoção do uso econômico sustentável dessas florestas; criação de oportunidades de geração de empregos e fornecimento de recursos importantes para estados, municípios e comunidades; aumento da proteção da área concedida; prevenção da extração ilegal de madeira e conversão da floresta para outros usos, como agricultura e pecuária; e estímulo às oportunidades de diálogo e negociação entre empresas e comunidades (projetos de desenvolvimento, investimentos, resolução de conflitos etc.). Os efeitos negativos percebidos das concessões florestais foram relacionados a: expectativas frustradas e desconfiança, uma vez que os recursos disponibilizados aos municípios e comunidades muitas vezes não são totalmente utilizados; impactos na infraestrutura de uso comum, como estradas e portos; e o risco de invasão de áreas concedidas após a decisão de uma empresa florestal de rescindir seu contrato de concessão florestal⁶⁶.

103. **A Ação Preliminar nº 6 (AP nº 6) também deve ter impactos distributivos positivos devido a seu foco em famílias e domicílios mais pobres e dependentes da floresta.** A AP nº 6 apoiará a expansão do Programa Bolsa Floresta, que passará das atuais 9.602 famílias a 12.000 famílias, o que equivale a 36% e 45% do total de famílias que vivem em unidades de conservação estaduais, respectivamente. Ademais, o novo valor das transferências do Bolsa Floresta Familiar será de R\$ 100 ao mês (o dobro do atual), e, em pelo menos 10.300 dessas 12.000 famílias, os benefícios serão pagos às mulheres da casa.

104. **O Bolsa Floresta Familiar é o componente com efeito mais direto sobre a pobreza, bem como sobre a redução das disparidades de gênero, uma vez que fornece pagamentos a mulheres chefes de família ou que sejam cônjuges do chefe de família.** Esses pagamentos (que dobrarão de valor a partir de 2021, passando a ser R\$ 100) representam um aumento de renda significativo para as famílias beneficiárias em potencial – embora não o suficiente para tirá-las da pobreza. Além disso, o compromisso com o desmatamento zero, aliado ao componente Bolsa Floresta Renda, tem o potencial de promover um caminho de desenvolvimento econômico sustentável para essas comunidades por meio do crescimento verde, aumentando a renda dos beneficiários durante a transição para a produção de PFNMs.

⁶⁵ Essas condições habilitadoras são, entre outras: maior transparência e filtros ao longo do processo; contratos inteligentes; incentivos mais alinhados; compartilhamento de riscos; punições pesadas (garantias, extinção de contratos); e definição clara de papéis (FAO, 2018).

⁶⁶ Morgado, R. et al. 2016. Perceptions of social actors on the short-term effects, bottlenecks, and potential of forest concessions in the Brazilian Amazon. *Perspective Imaflora*. Disponível em <http://www.fao.org/forestry/45318-04f525f386199afa13c43fd700ce46e7c.pdf>.



Quadro 4 – Programa Bolsa Floresta (BFlo)

O BFlo é um programa de PSA lançado no estado do Amazonas em 2006 e implementado desde 2008 entre famílias carentes e vulneráveis que vivem em 16 unidades de conservação estaduais. O BFlo é considerado um dos maiores programas de PSA do mundo, abrangendo uma área florestal de cerca de 11 milhões de hectares. Até setembro de 2019, havia beneficiado 9.427 famílias (39.464 pessoas) que, segundo uma pesquisa realizada pela organização Action Market Research em 2016, em sua maioria concordam que o programa proporcionou benefícios à comunidade.

A inscrição no programa é voluntária, sendo os principais critérios de elegibilidade: residir na unidade de conservação há pelo menos dois anos; comprometer-se com o desmatamento zero de matas nativas; participar de associações comunitárias; e manter crianças em idade escolar na escola (se houver uma escola nas proximidades). O programa não possui uma estratégia de saída predeterminada.

O BFlo apoia o manejo florestal sustentável em unidades de conservação estaduais por meio de quatro componentes: (i) o BFlo Renda apoia atividades de geração de renda relacionadas a produtos florestais não madeireiros (PFNMs), beneficiando comunidades tradicionais que vivem em unidades de conservação; (ii) o BFlo Social realiza investimentos em saúde, educação, transportes e serviços de comunicação, bem como infraestrutura nessas comunidades; (iii) o BFlo Associação fornece apoio financeiro a associações comunitárias; e (iv) o BFlo Familiar faz pagamentos mensais de R\$ 50 para mulheres beneficiárias (chefes de família ou cônjuges).

Há evidências de que o BFlo tenha tido efeitos positivos nas famílias beneficiárias. Um estudo com beneficiários em sete unidades de conservação constatou que eles atuam principalmente na agricultura familiar, incluindo a pesca, e em atividades extrativistas⁶⁷. Além disso, sua renda familiar mensal per capita era de R\$ 141⁶⁸, e 70% dos beneficiários recebiam transferências monetárias do principal programa nacional de transferência de renda do Brasil (Bolsa Família), o que demonstra que os beneficiários do BFlo estão na camada inferior da distribuição de renda. Um estudo da GIZ e do BNDES (2018) baseado em dados coletados junto aos beneficiários e em pesquisa não correlata realizada em anos anteriores em algumas UCs do estado⁶⁹ indica uma modificação das fontes de renda familiar, com uma redução da parcela da renda proveniente de atividades agrícolas (de 65% em 2011 para 42,5% em 2018) e um aumento da parcela da renda de produtos florestais sustentáveis (de 9% para 19,5% no mesmo período). Ao mesmo tempo, os dados qualitativos das entrevistas apontam melhorias na qualidade de vida, na participação das mulheres, no empoderamento da comunidade e na redução do desmatamento. Outros indicadores relacionados ao programa são o aumento autorrelatado na adoção de novas técnicas produtivas, a expansão do conhecimento, o crescimento da renda familiar e a melhoria da nutrição (GIZ-BNDES, 2018, pp. 87–88)⁷⁰.

⁶⁷ GIZ-BNDES (2018).

⁶⁸ Börner et al. (2013) constataram que, em duas áreas do estudo, a renda familiar média estava próxima à linha de “pobreza extrema” do Brasil (R\$ 89). Além disso, dados de uma pesquisa pós-intervenção da GIZ e do BNDES (2018, pp. 69–70) revelam uma renda média de R\$ 102.

⁶⁹ Pesquisas realizadas por uma empresa privada chamada Action em 2011 e 2015. Os tamanhos da amostra, os métodos e a representatividade não estão disponíveis no relatório.

⁷⁰ As comparações são feitas em determinado ponto no tempo (2014–2015).



Em relação aos objetivos de desmatamento, o estudo da GIZ e do BNDES (2018) observa uma redução de 62% no desmatamento (de 12,3 km² para 3,5 km²) nas UCs cobertas pelo programa⁷¹. O estudo demonstra que a prevalência de focos de calor é substancialmente menor nas UCs cobertas pelo programa BFlo que em outras UCs, ou no restante das florestas da Amazônia Legal⁷².

5.2. ASPECTOS AMBIENTAIS, FLORESTAIS E DE RECURSOS NATURAIS

105. **O Banco realizou uma análise em três etapas dos aspectos ambientais da operação, incluindo florestas e outros recursos naturais (Anexo 6).** A análise (i) identificou as prioridades ambientais do Amazonas e os efeitos potenciais das políticas apoiadas pelo DPF sobre essas prioridades; (ii) avaliou o marco de governança – inclusive normas, políticas, instituições e práticas – subjacente à gestão ambiental e aos processos decisórios no Amazonas; e (iii) identificou oportunidades para maximizar os efeitos positivos e reduzir os efeitos negativos das políticas apoiadas pelo DPF sobre o meio ambiente e os recursos naturais. O Banco manterá essa análise durante a segunda operação da série programática, que incluirá uma Análise Ambiental Estratégica (AAE) completa em nível de política.

106. **As reformas institucionais e de políticas apoiadas por esta série programática de DPFs provavelmente terão efeitos positivos significativos sobre o meio ambiente, inclusive florestas ou outros recursos naturais.** As políticas apoiadas no âmbito do Pilar A desta operação concentram-se no fortalecimento da sustentabilidade fiscal. É improvável que a AP nº 1 (ligada ao sistema previdenciário) gere algum efeito ambiental negativo. A AP nº 2, que inclui critérios ambientais e de adaptação/mitigação no processo de seleção de investimentos públicos, deve gerar efeitos positivos para o meio ambiente e os recursos naturais, além de contribuir para o aumento da resiliência climática dos investimentos públicos. Isso pode resultar em um uso mais eficiente da eletricidade, reduzir a dependência de combustíveis fósseis, evitar a expansão dos sistemas de geração e aumentar as fontes sustentáveis de energia.

107. **As reformas políticas, regulatórias e institucionais sustentadas pelo Pilar B têm seu foco na gestão e conservação sustentável da base de recursos naturais do Amazonas e foram projetadas para ter efeitos positivos significativos no meio ambiente.** Os regulamentos e legislação relativos à AP nº 3, que reforçam o controle do desmatamento ilegal e das queimadas, devem ter efeitos positivos significativos, considerando os grandes impactos que tiveram quando o plano esteve em vigor pela última vez. Além dos impactos ambientais diretos na redução do desmatamento, a redução dos incêndios florestais também deve ter impactos positivos para a saúde devido à redução da poluição atmosférica em todo o Amazonas e no resto do Brasil. O fortalecimento da regularização ambiental rural no âmbito da AP nº 4 deve gerar efeitos ambientais positivos graças ao aumento da clareza e segurança jurídica em relação

⁷¹ UCs semelhantes no estado também apresentaram uma redução no desmatamento, embora menor que entre as UCs cobertas pelo BFlo.

⁷² As comparações são feitas em determinado ponto no tempo (2014–2015).



a processo de reparação, legados ambientais e conformidade com os requisitos do CAR. As concessões florestais no âmbito da AP nº 5 devem gerar efeitos positivos ao aumentar o valor da floresta, incentivar sua proteção e gerar emprego e renda sustentáveis. A imensa área de florestas estaduais e o acesso limitado a elas impõem desafios de supervisão às autoridades locais e ambientais. Embora as florestas estaduais sejam áreas de proteção ambiental, essas áreas enfrentam, efetivamente, sérios riscos de grilagem de terras e degradação dos recursos naturais resultantes da extração ilegal de madeira e incêndios florestais, entre outras práticas. Portanto, a política de concessões florestais permitirá ao governo do Amazonas administrar seus ativos florestais, ao mesmo tempo em que evita a posse ilegal de terras públicas, promove o uso sustentável dos recursos naturais e reduz as pressões de desmatamento motivado pela agricultura e pecuária intensivas em carbono⁷³. O programa de PSA no âmbito do Bolsa Floresta também gera efeitos ambientais positivos, pois apoia famílias empobrecidas e grupos comunitários na proteção e manejo sustentável da floresta, com requisitos de proteção aprimorados sob um novo programa de ampliação.

108. **No âmbito da Ação Preliminar nº 5, as concessões florestais devem gerar efeitos positivos ao aumentar a proteção e o valor da floresta, gerar emprego e renda sustentáveis e reduzir as pressões de desmatamento motivado pela agricultura e pecuária intensivas em carbono.** Embora possa haver efeitos negativos potenciais se as concessões não forem adequadamente projetadas, licenciadas e supervisionadas, o marco legislativo no Brasil e no Amazonas é muito robusto e alinhado a boas práticas internacionais de manejo florestal sustentável. Os concessionários devem cumprir o Código Florestal Nacional, as leis estaduais sobre concessões florestais e outros regulamentos ambientais relevantes. Além disso, os projetos de concessão devem realizar uma auditoria técnica terceirizada independente a cada três anos, ou obter uma certificação de uma organização idônea e aceita pelo estado. De acordo com a Lei Estadual do Amazonas 4415/2016, o estado pode cancelar unilateralmente qualquer concessão se o concessionário não cumprir os requisitos de salvaguardas ambientais previstos no Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) aprovado (artigo 50, § 1º, inciso II). Outros efeitos adversos podem ocorrer se novas estradas de acesso forem necessárias para desenvolver as concessões, pois elas poderiam levar à expansão de outras atividades econômicas e infraestrutura na área. Para a construção de estradas de acesso, o processo de licenciamento da concessão florestal exigirá que os desenvolvedores cumpram as regulamentações ambientais, incluindo estudos de impacto ambiental e licenciamento, conforme aplicável. Embora novas estradas possam contribuir para o desmatamento, todas as ações preliminares no Pilar B e os gatilhos do segundo DPF – particularmente as regulamentações para integração fundiária e regularização ambiental – contribuirão para o controle do desmatamento no estado.

109. **Embora o Brasil goze de robustos marcos legislativos federais e estaduais para o licenciamento ambiental e o manejo florestal sustentável, sua fiscalização e a implementação são irregulares.** A legislação relacionada à conservação e uso sustentável das florestas, inclusive o Código Florestal (Lei 12651 de 2012), é compatível com boas práticas internacionais e com as normas do Banco Mundial, e

⁷³ Sema, 2020. *Plano de Outorga de Floresta Estadual (Pofe) 2020*.



deve ser capaz de gerenciar os efeitos gerados pelas políticas apoiadas neste DPF. No entanto, a implementação e o cumprimento dessa legislação não são uniformes em todo o país. O Amazonas é o maior estado do país, com a maior área florestal (federal e estadual) e, como tal, enfrenta desafios significativos para monitorar essa área de forma eficaz. O Amazonas está envidando esforços cada vez maiores para financiar e aprimorar a governança por meio de seus diferentes órgãos e secretarias, inclusive nas áreas de gestão fundiária, questões sociais, tecnologia, meio ambiente e finanças. Além da série programática de DPFs, o Banco Mundial apoiará o estado do Amazonas na melhoria da implementação e fiscalização da legislação ambiental por meio do projeto Paisagens Sustentáveis da Amazônia (financiado pelo GEF e executado pelo Banco Mundial no Brasil) e de um segundo Fundo Fiduciário Executado pelo Banco (BETF)⁷⁴.

5.3. GFP, DESEMBOLSOS E AUDITORIAS

110. **Um marco jurídico bem desenvolvido, que inclui a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e outras leis e regulamentos, fundamenta a Gestão das Finanças Públicas do Amazonas (GFP)**⁷⁵. Os arranjos institucionais de GFP são claramente estabelecidos pela Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz). O sistema de informações do governo estadual (Sistema de Administração Financeira Integrada – AFI) é adequado para a maioria das finalidades, e a Conta Única do Tesouro é administrada com base em responsabilidades claras, o que facilita as reconciliações bancárias de forma regular e oportuna. O Tribunal de Contas do Estado (TCE-AM) é responsável pelo escrutínio externo, e o Legislativo desempenha uma função de supervisão externa. A elaboração do orçamento inclui a participação das principais partes interessadas e órgãos setoriais e segue normas federais consistentes com padrões internacionais. O orçamento está disponível ao público, principalmente por meio da internet. No entanto, considerando os prazos estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, o estado está atrasado na implementação das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS)

⁷⁴ O BETF pretende apoiar, entre outras atividades: (i) o desenvolvimento de normas e procedimentos operacionais para o confisco de maquinários em áreas desmatadas ilegalmente; (ii) a criação de um centro de monitoramento integrado (sala de situação) usando imagens de satélite e dados geoprocessados para integrar e cruzar informações sobre desmatamento florestal, degradação e incêndios de diferentes fontes; (iii) a elaboração de normas para o uso sustentável e recuperação de áreas de uso restrito (AURs) e áreas de preservação permanente (APPs); (iv) uma atualização dos procedimentos operacionais para a aplicação de sanções e multas ambientais aos imóveis; (v) a elaboração de protocolos de certificação de manejo florestal sustentável baseados em boas práticas internacionais; (vi) inventários florestais de áreas a serem designadas como concessões florestais; (vii) a definição de critérios para ampliação do Programa Bolsa Floresta em todo o estado; (x) o desenvolvimento de procedimentos para fortalecer e atualizar os registros dos beneficiários do BFlo; (xi) uma análise de alternativas logísticas para a operacionalização de transferências de renda, principalmente em áreas remotas; e (xii) a criação de um sistema de monitoramento e avaliação do BFlo.

⁷⁵ Os aspectos de GFP são apoiados pelo seguinte estudo analítico: Revisão das Despesas Públicas do Brasil, Política Nacional e Avaliações Institucionais; uma revisão de relatórios de auditoria anuais publicados e demonstrações financeiras do estado do Amazonas; e Observatório das Finanças Públicas Estaduais, Estudo Especial nº 8. Gabriel Leal de Barros, 2018.



para: (i) melhorar a qualidade e relevância das informações financeiras disponíveis para a tomada de decisões; e (ii) aumentar a transparência, responsabilidade e eficiência da GFP.

111. **Supervisão Interna** – O governo do estado possui normas e controles internos, e a Controladoria Geral do Estado (CGE-AM) é a entidade que apoia os órgãos da administração pública estadual direta e indireta no cumprimento da legislação e dos procedimentos relativos a contratos públicos, ao acesso à informação, ao combate à corrupção e à transparência na administração pública. No entanto, a CGE-AM precisa ser fortalecida para garantir a autonomia necessária ao desempenho de seu papel e melhorar a sustentabilidade fiscal do estado. A estrutura interna da CGE precisa ser ajustada e regularizada por meio de lei específica, que deve estabelecer as principais funções de controle interno (controle interno, auditoria interna, ouvidoria e fiscalização) e adotar uma abordagem baseada em riscos e as “três linhas de defesa”. Isso estaria em conformidade com boas práticas internacionais e com as recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU), Instrução Normativa (IN) 63/2010.

112. **Supervisão Externa** – O Tribunal de Contas do Estado (TCE-AM) é subordinado ao Legislativo estadual e é responsável por realizar auditorias financeiras, operacionais e de conformidade, além de revisões especiais da execução orçamentária e da qualidade dos gastos do governo estadual. As auditorias do TCE-AM têm um escopo razoável e geralmente apresentam apenas pequenos atrasos. Os relatórios de auditoria do TCE-AM podem contribuir para a análise de custo-benefício de forma a identificar o nível ideal de processos de controle interno para alcançar os objetivos do governo⁷⁶.

113. **Relatórios Contábeis e Financeiros** – A revisão das demonstrações financeiras anuais do estado faz parte das responsabilidades do TCE. O estado do Amazonas elabora demonstrações financeiras oportunas de qualidade razoável. O relatório de auditoria TCE-AM de 2018 identificou algumas exceções, mas essas exceções não comprometem a consistência geral e a utilidade das demonstrações financeiras do estado.

114. **Como resultado de tal adequação do ambiente de GFP do Amazonas, não há riscos para o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento decorrentes de quaisquer deficiências identificadas no sistema de GFP, e nenhum regime fiduciário adicional será implementado para a operação.**

115. **As compras e contratações do estado do Amazonas seguem as leis federais (que definem métodos, procedimentos, limites e cláusulas contratuais) e a legislação estadual (principalmente para procedimentos operacionais e implantação do sistema estadual).** O marco jurídico é baseado nos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; ademais, define a concorrência aberta como procedimento-padrão. O estado adotou o pregão eletrônico como principal forma de contratação de bens e serviços comuns, com importantes ganhos de transparência e

⁷⁶O Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QA-TC), é uma ferramenta diagnóstica desenvolvida pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) para avaliar a qualidade e o desempenho das entidades fiscalizadoras superiores do Brasil. O QA-TC é baseado no Marco de Medição de Desempenho (MMD-EFS) da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).



competitividade, e tem contado fortemente com sistemas informáticos para aumentar a eficiência do sistema. Exceto no caso de empresas estatais, todas as licitações são realizadas pelo Centro de Serviços Compartilhados (CSC). O portal de compras *e-compras-am* centraliza e divulga todas as informações sobre oportunidades de licitação e documentos relacionados. Por meio do *e-compras-am*, o CSC processa os pregões eletrônicos e divulga todos os resultados e todos os acordos-quadro disponíveis. O estado estabeleceu uma Coordenação de Compras Governamentais (CCGov) que administra os sistemas estaduais de suporte às funções de compras. No futuro, o estado do Amazonas pretende ampliar a adoção de tecnologias e modernizar seu atual marco jurídico com o apoio do Banco Mundial⁷⁷.

116. Os recursos do empréstimo serão desembolsados com base na implementação satisfatória do programa apoiado pelo DPF. Assim que o empréstimo entrar em vigor, o Banco Mundial desembolsará os recursos em uma conta bancária denominada em dólares americanos⁷⁸, aberta pelo governo estadual na agência do Banco do Brasil em Nova Iorque. O Banco do Brasil creditará, então, uma quantia equivalente em uma conta em moeda local em nome do estado no mesmo banco em Manaus, disponibilizando assim os recursos para financiar as despesas orçamentárias do estado. O Banco do Brasil é um banco comercial considerado aceitável pelo Banco Mundial, pois: (i) é financeiramente sólido e encontra-se em boa situação; é auditado regularmente, recebendo relatórios de auditoria satisfatórios; e é capaz de executar um grande número de transações prontamente; (ii) presta uma vasta gama de serviços bancários de forma satisfatória; (iii) fornece extratos bancários detalhados; e (iv) faz parte de uma rede bancária satisfatória e cobra taxas razoáveis por seus serviços.

117. Confirmação escrita. No prazo de 30 dias após o recebimento dos recursos do empréstimo na conta denominada em dólares americanos, o governo do estado confirmará ao Banco Mundial por escrito que (i) os recursos do empréstimo foram recebidos na conta denominada em moeda estrangeira; e (ii) um montante equivalente foi registrado no sistema estadual de contabilidade e orçamento. Se os recursos do empréstimo forem usados para financiar despesas excluídas, conforme definido no Acordo de Empréstimo, o Banco Mundial exigirá que o governo estadual devolva esses valores.

⁷⁷ Para aperfeiçoar as funções do CSC e do CCGov, estão sendo considerados três sistemas desenvolvidos pelo Banco: (i) o sistema de “risco de governança”, que identifica mais de 200 sinais de alerta em aquisições; (ii) o sistema de “análise de gastos”, que identifica automaticamente padrões de gastos por meio de 45 indicadores de desempenho de aquisições; e (iii) a Solução Online de Licitação (SOL), que pode ser usada para reduzir os riscos de governança em aquisições financiadas por transferências do governo no âmbito do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). O estado do Amazonas também participa da adesão do Brasil ao Acordo de Compras Governamentais da OMC, que pode exigir alguns ajustes no marco jurídico de compras do estado, ao mesmo tempo que abre o sistema à concorrência internacional. O Amazonas e o Banco também estão debatendo como apoiar a adoção de considerações de sustentabilidade nas práticas de compras públicas do estado.

⁷⁸ Esta conta será denominada em dólares americanos, mas NÃO fará parte das reservas cambiais do Brasil. Mesmo assim, o Banco Central ainda precisará ser informado sobre o depósito. Por esse motivo, também avaliamos o ambiente de controle que rege as operações do Banco Central, examinando as demonstrações financeiras auditadas do Banco Central para os anos encerrados entre 31 de dezembro de 2015 e 31 de dezembro de 2019 (dado que a última Avaliação de Salvaguardas do FMI foi realizada em 2004), bem como os relatórios de auditorias independentes realizadas por uma firma internacional de auditoria. Segundo o parecer dos auditores, não há restrições para o período.



5.4. MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO

118. **A Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) é responsável por coletar e monitorar as informações relacionadas à implementação do programa e ao progresso rumo ao cumprimento dos resultados.** A Sefaz é responsável por coordenar todas as ações necessárias entre os órgãos envolvidos no programa de reformas apoiado por este DPF. A Sefaz será diretamente responsável pelo Pilar A da operação em coordenação com outros órgãos estaduais. A Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema) supervisiona as políticas e coordena as diferentes instituições do Pilar B do programa. A Secretaria de Estado de Infraestrutura e Região Metropolitana de Manaus (Seinfra) liderará o fortalecimento do sistema de gestão dos investimentos públicos. A equipe do Banco Mundial tem trabalhado em estreita colaboração com os órgãos acima, bem como com a Secretaria do Tesouro Nacional, para definir indicadores de resultados claramente enunciados e mensuráveis, dando preferência aos que já são medidos regularmente pelo governo para evitar a duplicação de esforços.

119. **Reparação de queixas.** As comunidades e indivíduos que creiam ter sido adversamente afetados por políticas específicas do país apoiadas como ações preliminares ou condições de liberação de tranches no âmbito de uma Operação de Políticas de Desenvolvimento do Banco Mundial podem apresentar suas reclamações às autoridades competentes do país ou a mecanismos apropriados de reparação de queixas locais ou nacionais. O Brasil possui uma legislação robusta que rege o acesso a informações e a reparação de queixas⁷⁹. A Constituição Federal de 1988 (art. 103 e art. 130) e a Emenda Constitucional 45/2004 também preveem a criação de ouvidorias em todos os níveis de governo. Importantes avanços foram alcançados nesse sentido. Centenas de ouvidorias em órgãos e entidades federais, estaduais e municipais atuam no país e estão integradas a dois sistemas: o sistema de ouvidoria governamental (e-Ouv) e o sistema governamental de acesso à informação (e-Sic), que foram recentemente integrados ao sistema *web* Fala.BR, desenvolvido para a Rede Nacional de Ouvidorias. Essa plataforma permite que os cidadãos solicitem informações públicas e manifestem suas opiniões às ouvidorias. Para usar o Fala.BR, não é necessário se cadastrar. O sistema funciona 24 horas por dia, permite acompanhar o andamento de um evento já cadastrado e ainda oferece a opção de informar o nome ou fazer uma manifestação anônima (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/ouvidoria>). Por fim, os dados sobre o desempenho da Rede Nacional de Ouvidorias estão publicamente disponíveis na página do “Painel Resolveu?” (<http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>). No governo do estado do Amazonas, a Ouvidoria é subordinada ao CGE-AM e integrada ao sistema Fala.BR. As solicitações de informações podem ser feitas por meio dos escritórios do e-Sic e do sistema virtual (<https://acessoainformacao.am.gov.br/>). Informações sobre questões governamentais estaduais estão disponíveis no Portal da Transparência do estado (<http://www.transparencia.am.gov.br/o-que-e-o-portal/>)⁸⁰. As queixas podem ser apresentadas

⁷⁹ Alguns exemplos são: Emenda Constitucional 19/1988, Lei Federal 12527/2011, Lei Federal 13460/2017, Decreto Federal 9492/2018 e Instrução Normativa 5/2018 do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU)/Ouvidoria Geral da União (OGU).

⁸⁰ A política estadual de acesso à informação é regulamentada pelo Decreto Estadual 36819/2016.



por meio de diferentes canais de acesso: de forma presencial na Ouvidoria Central, por telefone, pelo WhatsApp, no *site* do CGE-AM (<http://www.cge.am.gov.br/fale-conosco/>) e no *site* do Fala.BR-Amazonas (<https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/AM/manifestacao/RegistrarManifestacao>). A legislação estabelece regras claras relacionadas ao tempo de resposta e resolução. Mais informações sobre esses mecanismos de reparação de queixas estão disponíveis nos *sites* de todos os órgãos e secretarias estaduais.

120. As reclamações também podem ser enviadas ao Serviço de Reparação de Queixas (GRS) do Banco Mundial. O GRS assegura que as queixas recebidas serão prontamente analisadas a fim de solucionar as questões pertinentes. As comunidades e indivíduos afetados podem submeter suas reclamações ao Painel de Inspeção independente do Banco Mundial, que determinará se houve ou poderia haver algum dano resultante do não cumprimento das políticas e procedimentos do Banco Mundial por parte do próprio Banco. As reclamações podem ser submetidas a qualquer momento após a questão ter sido trazida ao conhecimento do Banco Mundial e a Diretoria do Banco ter tido a oportunidade de responder. Para mais informações sobre como submeter reclamações ao Serviço de Reparação de Queixas (GRS) do Banco Mundial, favor visitar o *site* <http://www.worldbank.org/GRS>. Para mais informações sobre como submeter reclamações ao Painel de Inspeção do Banco Mundial, favor visitar o *site* www.inspectionpanel.org.

6. RESUMO DE RISCOS E MITIGAÇÃO

121. **O risco geral para esta série programática de DPFs é classificado como Substancial.** As reformas políticas e institucionais apoiadas pela operação são de alta prioridade para o governo do Amazonas. Os riscos mais relevantes para a operação estão relacionados à governança e contexto político, ao contexto macroeconômico, às estratégias e políticas setoriais, à capacidade institucional, ao meio ambiente e às partes interessadas.

122. **Os riscos políticos e de governança são classificados como Substanciais. Apesar do forte comprometimento do governo estadual com o programa de reformas apoiado pela série programática de DPFs, permanece a incerteza política, pois as eleições estaduais e federais em outubro de 2022 podem afetar o consenso e/ou alinhamento políticos com a pauta de reformas.** As reformas fiscais foram antecipadas para controlar o crescimento das despesas obrigatórias e preservar o espaço fiscal de forma a apoiar a implementação do plano estadual de recuperação da Covid-19 e a pauta de reformas com foco em um crescimento verde e inclusivo. O risco de reversão das políticas é mitigado pelos fortes incentivos fornecidos pelo sistema de garantias subnacionais do governo federal (Capag), segundo o qual os estados que mantêm a disciplina fiscal podem ter acesso a novas operações de crédito garantidas pelo governo federal. A série programática de DPFs apoia reformas políticas e institucionais sob a responsabilidade do estado do Amazonas, fornecendo incentivos para fortalecer e institucionalizar sua pauta de reformas de forma integrar a conservação e o desenvolvimento florestal. No entanto, as eleições estaduais e federais em outubro de 2022 podem polarizar o debate político no estado e/ou afetar o alinhamento das políticas



entre os governos estadual e federal, o que, por sua vez, pode afetar o ímpeto e a implementação das reformas.

123. **Os riscos macroeconômicos são classificados como Substanciais e decorrem principalmente de incertezas sobre o ritmo de consolidação fiscal em nível federal.** A sustentabilidade da dívida depende da adesão ao teto constitucional de gastos federais, que exige (i) o encerramento em 2021 da grande, excepcional e anticíclica resposta de política fiscal à pandemia em 2020; e (ii) a retomada das reformas estruturais e fiscais. A falta de apoio político para as reformas exigiria a aceleração do crescimento real médio de longo prazo para 3,5%, de forma a estabilizar a dívida em relação ao PIB, em um cenário de taxas mais altas de juros reais de longo prazo. As autoridades podem solicitar a extensão da assistência social direcionada em 2021 caso a recuperação econômica se desacelere e o mercado de trabalho não se recupere. Isso atrasaria a consolidação orçamental e poderia ter um impacto na confiança e disponibilidade do mercado, bem como nos custos de financiamento. Os fatores atenuantes incluem o comprometimento das autoridades com o cumprimento do teto de gastos federais, conforme evidenciado no projeto orçamentário de 2021 e nas reformas apresentadas ao Congresso (Anexo 9); e a forte posição de tesouraria, o que reduz os riscos de rolagem. No plano externo, a incerteza sobre a velocidade da recuperação econômica global apresenta riscos, entre os quais a redução dos preços de *commodities* e potenciais saídas de capital, o que afetaria as contas externas, o financiamento do investimento privado e o crescimento do PIB no curto prazo. O alto nível de reservas cambiais e a taxa de câmbio flexível do Brasil ajudam a absorver esses choques, embora a atual política monetária acomodatória possa ser restringida para conter as saídas de capital. A baixa exposição cambial da dívida pública limitaria o impacto da depreciação sobre a dívida bruta. O progresso das reformas que aumentam a produtividade pode impulsionar o potencial de crescimento do Brasil e proporcionar uma consolidação fiscal mais rápida no médio prazo.

124. **Os riscos macroeconômicos em nível estadual são baixos e substancialmente mitigados pela operação.** Em primeiro lugar, os riscos fiscais em nível federal podem se traduzir em prêmios e custos de financiamento mais elevados. Isso teria impacto limitado sobre o estado do Amazonas, que não tem acesso a mercados e se financia com garantias federais, principalmente com IFIs. Em segundo lugar, a depreciação da taxa de câmbio aumentaria o custo de reembolso da dívida externa do estado do Amazonas, que deve reembolsar US\$ 108 e US\$ 104 milhões em 2021 e 2022, respectivamente. Isso é mitigado pelos recursos desta operação, que cobrirão quase a totalidade das necessidades do estado no primeiro desembolso em 2021. Em terceiro lugar, um crescimento econômico menor que o previsto afetaria o estado do Amazonas principalmente por meio de (i) menores transferências federais; (ii) menores receitas fiscais; e (iii) maior desemprego. As reformas fiscais apoiadas pela operação ajudariam a conter o *deficit* fiscal, e os resultados da operação permitirão ao estado manter um nível adequado de investimentos públicos.

125. **Os riscos relacionados a estratégias e políticas setoriais são classificados como Substanciais, refletindo a incerteza relacionada à implementação de algumas das reformas políticas.** As medidas fiscais estruturais apoiadas por esta operação foram antecipadas e têm efeito imediato. No entanto, a folha de pagamento e as pensões do setor público podem aumentar se as receitas crescerem no médio prazo. Além disso, as incertezas sobre os impactos da Covid-19 em 2021 podem desviar as prioridades do



governo e exigir medidas fiscais extraordinárias. Isso é mitigado pela abordagem programática que visa a criar regras fiscais de longo prazo para conter o crescimento insustentável das despesas. Do lado ambiental, os riscos estão ligados à necessidade de cooperação efetiva entre órgãos ambientais estaduais e federais. A mitigação inclui a liderança e envolvimento do governo estadual para integrar a conservação e o desenvolvimento florestal; um renovado interesse do governo federal no combate ao desmatamento ilegal e aos incêndios florestais, com base na pressão do agronegócio e no medo da interrupção dos investimentos; e a promulgação do PPCDQ-AM, que promove o compartilhamento da visão e das responsabilidades de implementação entre órgãos federais e estaduais. A série programática contribui para tornar o estado um parceiro confiável no combate ao desmatamento ilegal, construindo sua estrutura de comando e controle e complementando-a com um forte conjunto de programas de incentivo ancorados no orçamento estadual.

126. Os riscos relacionados à capacidade institucional são classificados como Substanciais em algumas áreas de políticas públicas. Restrições de capacidade representam um risco substancial para algumas políticas, principalmente no âmbito do segundo pilar, devido ao orçamento e pessoal limitados da Sema. No curto prazo, esse risco é mitigado pelo forte aumento do orçamento da Sema para apoiar a implementação do PPCDQ-AM, do programa BFlo e do processo PRA/CAR. O aumento da capacidade operacional também gerará recursos adicionais a partir da aplicação da regularização ambiental (taxas e multas ambientais). No médio prazo, as políticas apoiadas pela operação devem gerar múltiplos fluxos de receita para promover a agenda ambiental do estado. Além disso, vários recursos de financiamento externo já estão sendo disponibilizados para apoiar especificamente o fortalecimento institucional da Sema por meio de assistência técnica e investimentos. Alguns exemplos disso são o apoio do projeto Paisagens Sustentáveis da Amazônia, financiado pelo GEF e implementado pelo Banco Mundial, e um Fundo Fiduciário Just-in-Time executado pelo Banco. Além disso, parceiros de desenvolvimento nacionais e internacionais também estão fortemente interessados em fornecer assistência técnica e financeira para apoiar o estado do Amazonas na implementação de seu programa de reformas. Algumas instituições (AmazonPrev, Compras) se beneficiarão da capacitação como parte da implementação do programa.

127. Os riscos relacionados ao meio ambiente são classificados como Substanciais. A operação apoia medidas que visam a reduzir o recente aumento do desmatamento e dos incêndios florestais no maior estado da Amazônia brasileira. No entanto, a vastidão da área florestal, a capacidade institucional limitada do estado, a multiplicidade de partes interessadas envolvidas e a complexidade da jurisdição fundiária (nem todas as florestas no território do estado estão sob a responsabilidade do governo estadual) dificultam a eliminação dos riscos de desmatamento ilegal ou incêndios florestais. Os riscos também estão atrelados à possibilidade, conforme observado no passado, de que a falta de recursos financeiros ou políticos limite a credibilidade das instituições responsáveis pela implementação e monitoramento das ações ambientais, ou que a própria dimensão do Amazonas impeça as instituições estaduais de terem alcance suficiente para fazer a diferença. A necessidade de cooperação efetiva entre autoridades estaduais e federais também é uma área de preocupação. Esses riscos são mitigados por maiores dotações orçamentárias, apoiadas pelo DPF, dedicadas a ações ambientais no estado, inclusive a partir de novas fontes de receita obtidas por meio de concessões. Além disso, o foco da operação em aumentar a credibilidade da infraestrutura ambiental do estado e vinculá-la aos esforços federais e comunitários



introduz sistemas de incentivos e amplia a coalizão para reduzir o desmatamento em todo o estado. A natureza crítica das reformas apoiadas por esta operação, o cumprimento de normas socioambientais internacionais, a coordenação com parceiros internacionais e a assistência técnica complementar fornecida pelo Banco e por outros parceiros também ajudam a mitigar alguns desses riscos. Os riscos restantes devem ser tratados com base no custo da inação.

128. **Os riscos das partes interessadas são classificados como Substanciais.** Esses riscos estão relacionados a temas sensíveis na pauta de reformas – especialmente em relação a gastos, folha de pagamento e pensões do setor público – que podem levar a desacordos com os sindicatos dos trabalhadores desse setor. Além disso, os poderes Legislativo e Judiciário resistem aos esforços de ajuste fiscal que podem afetar seus orçamentos. Melhorar a governança das políticas ambientais também pode criar tensões com e entre os atores econômicos interessados no uso não sustentável da floresta, bem como as organizações da sociedade civil que podem ver até mesmo as formas sustentáveis de desenvolvimento como um ataque à integridade da Amazônia. A fim de mitigar esses riscos, as autoridades têm estado e continuam a estar envolvidas em consultas detalhadas com vários grupos de partes interessadas, tanto localmente como, no caso de reformas ambientais, em âmbito internacional, com o objetivo de trocar ideias sobre a justificativa das reformas e aumentar sua aceitação geral. Do lado ambiental, os representantes da sociedade civil são membros de órgãos internos de assessoria e consultoria (como, por exemplo, no caso do PPCDQ-AM e da Lei de Concessões Florestais); além disso, uma vasta rede de organizações da sociedade civil tem apoiado as reformas nesta área por muitos anos.



Tabela 9. Resumo das classificações de riscos

Categorias de riscos	Classificação
1. Riscos políticos e de governança	● Substanciais
2. Riscos macroeconômicos	● Substanciais
3. Riscos de estratégias e políticas setoriais	● Substanciais
4. Riscos de concepção técnica do projeto ou programa	● Moderados
5. Riscos de capacidade institucional de implementação e sustentabilidade	● Substanciais
6. Riscos fiduciários	● Moderados
7. Riscos ambientais e sociais	● Substanciais
8. Riscos de partes interessadas	● Substanciais
9. Outros riscos	
Classificação geral	● Substancial



ANEXO 1. MATRIZ DE POLÍTICAS E RESULTADOS

Ações preliminares e gatilhos		Resultados		
Ações preliminares no âmbito do DPF 1	Gatilhos para o DPF 2	Nome do Indicador	Linha de Base	Meta
Pilar A: Fortalecimento da sustentabilidade fiscal				
Ação Preliminar nº 1: Previdência. O Mutuário promulgou legislação aumentando as alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores públicos de 11% para 14%, conforme evidenciado pela Lei Complementar 201/2019 publicada no Diário Oficial em 11 de dezembro de 2019; e adotou um sistema unificado de gestão previdenciária para incluir todos os poderes, conforme evidenciado pelos Contratos de Conformidade assinados em junho de 2019.	Gatilho Indicativo nº 1: Previdência. O Mutuário aprovou uma lei ou emenda constitucional introduzindo mudanças paramétricas em seu próprio sistema previdenciário, tais como o aumento da idade mínima de aposentadoria; o aumento da base de contribuição; a criação de alíquotas progressivas de contribuição e alíquotas extraordinárias; e a redução das pensões de sobrevivência, conforme o caso. Além disso, pode desenvolver regras mais rígidas para proteger os recursos do FPREV.	Indicador de Resultados nº 1: Redução do <i>deficit</i> do sistema previdenciário financiado pelo orçamento público em comparação com a linha de base.	0% (linha de base 2022)	11% (2022 com reformas)
Ação Preliminar nº 2: Gestão de investimentos públicos. O Mutuário promulgou uma norma estabelecendo critérios de priorização para projetos de investimento público em seu plano plurianual (PPA) 2020–2023, que visa a melhorar a adaptação e resiliência às mudanças climáticas, conforme o Decreto 42959/2020 de 4 de outubro de 2020 publicado no Diário Oficial do Mutuário em 4 de novembro de 2020.	Gatilho Indicativo nº 2: Gestão de investimentos públicos. O Mutuário <u>estabeleceu diretrizes</u> para pré-selecionar, apreciar, selecionar, orçar, implementar e avaliar projetos de investimentos públicos; além disso, já começou a desenvolver seu próprio sistema de gestão de investimentos públicos (PIMS).	Indicador de Resultados nº 2: Percentual de novos projetos de infraestrutura avaliados quanto aos riscos climáticos e de desastres.	0% (2019)	20% (2022)
	Gatilho Indicativo nº 3: Lei de Responsabilidade Fiscal. O Mutuário aprovou uma Lei de Responsabilidade Fiscal estadual que estabelece regras fiscais para o governo estadual	Indicador de Resultados nº 3: Despesas de pessoal	62% (2019)	57% (2022)



	e esclarece o espaço fiscal necessário para a concessão de aumentos salariais.	do estado como parte da receita corrente líquida (apenas no Poder Executivo).		
	Gatilho Indicativo nº 4: Transferência fiscal ambiental. O Mutuário adotou legislação para criar um ICMS Verde, vinculando parte das transferências municipais do ICMS a ações que visem à proteção da Floresta Amazônica.	Indicador de Resultados nº 4: Percentual do ICMS do estado vinculado a indicadores municipais de sustentabilidade ambiental e qualidade dos serviços prestados.	0% (2019)	20% (2022)
Pilar B: Integração do desenvolvimento e da conservação florestal				
Ação Preliminar nº 3: Prevenção do desmatamento. O Mutuário promulgou normas para adotar o Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Amazonas (PPCDQ-AM), que estabelece funções e responsabilidades, procedimentos e instrumentos para fiscalização coordenada por órgãos federais, estaduais e comunitários, bem como o estabelecimento de um sistema integrado de alerta precoce para prevenir, suprimir e responder ao desmatamento ilegal e a queimadas conforme evidenciado pela publicação do Decreto 42369/2020 de 5 de junho de 2020.	Gatilho Indicativo nº 5: Prevenção do desmatamento. O Mutuário implementou regras para fortalecer o PPCDQ-AM por meio da promulgação de normas e procedimentos operacionais para a aplicação de sanções significativas contra o desmatamento ilegal, que incluem o confisco de todos os maquinários, com o objetivo de dissuadir e evitar a reincidência.	Indicador de Resultados nº 5: Área desmatada (km²).	1.434 (2019)	1.200 (2022)



Ação Preliminar nº 4: Regularização ambiental. O Mutuário promulgou normas sobre o Programa de Regularização Ambiental (PRA) e viabilizou a plena validação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para as propriedades rurais em situação de descumprimento dos requisitos de conservação do Código Florestal, conforme demonstra o Decreto Estadual 42370/2020 publicado no Diário Oficial em 5 de junho de 2020.	Gatilho Indicativo nº 6: Regularização fundiária e ambiental integrada. O Mutuário promulgou normas para integrar requisitos ambientais aos processos administrativos de titulação de terras executados pela Secretaria de Estado de Cidades e Territórios (Sect). Inclui a revisão prévia da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema) e visa a acelerar a entrega de títulos de propriedade em conformidade com o Código Florestal e outras normas ambientais.	Indicador de Resultados nº 6: Número de inscrições no CAR plenamente validadas.	11 (2019)	>2.000 (2022)
Ação Preliminar nº 5: Concessões florestais. O Mutuário promulgou normas para viabilizar concessões florestais em florestas estaduais formalmente designadas, permitindo que terceiros que atendam a requisitos socioambientais internacionais realizem exploração madeireira de baixo impacto, conforme a Lei Estadual 5225/2020 de 3 de setembro de 2020.	Gatilho Indicativo nº 7: Concessões florestais. O Mutuário promulgou normas que permitem a(s) primeira(s) concessão(ões) florestal(is) em florestas estaduais, aderindo aos critérios de engajamento de partes interessadas, compartilhamento de benefícios e outras estipulações que atendam a boas práticas internacionais para garantir resultados sociais e ambientais positivos.	Indicador de Resultados nº 7: Concessões florestais outorgadas (hectares).	0 (2019)	60.000 ha (2022)
Ação Preliminar nº 6: Pagamento por serviços ambientais. O Mutuário propôs legislação para expandir o Programa Bolsa Floresta, que fornece pagamentos por serviços ambientais a famílias que protegem ativamente a floresta em áreas específicas, apresentando um projeto de lei para alterar a Lei Orçamentária do Mutuário nº 5.065/2020 de 30 de dezembro de 2019 e o Plano Plurianual do Mutuário (PPA 2020–2023), conforme evidenciado pelo Projeto de Lei nº 491/2020 de 28 de outubro de 2020.	Gatilho Indicativo nº 8: Pagamento por serviços ambientais. O Mutuário promulgou legislação secundária para criar um marco de REDD+ no estado, visando a reforçar o pagamento por serviços ambientais ou oferecer incentivos financeiros para reduzir o desmatamento e degradação florestal, bem como fornecer um fluxo de receita adicional para o Bolsa Floresta, conforme evidenciado pelo decreto que regula a Lei Estadual 4266/2015 sobre o Sistema Estadual de Gestão de Serviços Ambientais.	Indicador de Resultados nº 8: Número de famílias inscritas no Programa Bolsa Floresta [e número de mulheres que recebem o benefício em nome da família].	9.602 [8.100] (2019)	12.000 [10.300] (2022)

ANEXO 2. RELAÇÕES COM O FUNDO

RELAÇÕES COM O FUNDO		
(em 19 de fevereiro de 2019)		
Status de membro: Ingressou em 14 de janeiro de 1946; artigo VIII		
Conta de recursos gerais:		
	DES, milhões	Percentual da cota
Cota	11.042,0	100.0
Reservas monetárias (taxa de câmbio)	8.334,5	75,5
Posição de reserva	2.718,2	24,6
Departamento de DES		
	DES, milhões	Percentual de alocação
Alocação acumulada líquida	2.887,1	100.0
Reservas	2.939,1	101,8
Compras e empréstimos pendentes: Nenhuma		

- Avaliações de salvaguardas.** A avaliação das salvaguardas do Banco Central do Brasil (BCB) foi concluída em junho de 2002 e atualizada em março de 2005.
- Acordo de taxas de câmbio.** Desde 18 de janeiro de 1999, o regime cambial brasileiro (*de facto e de jure*) foi classificado como flutuante. O Brasil aceitou as obrigações previstas no artigo VIII, seções 2(a), 3 e 4, em vigor a partir de 30 de novembro de 1999. O IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) é um tributo de 6,38% sobre as transações financeiras, entre as quais as transações de câmbio realizadas por empresas de cartões de crédito, cartões de débito e cheques de viagem (inclusive saques em dinheiro), a fim de cumprir suas obrigações de pagamento para a compra de bens e serviços no exterior por seus clientes. O IOF dá origem a práticas monetárias múltiplas (MCP) sujeitas à jurisdição do Fundo ao abrigo do artigo VIII, seções 2(a) e 3. Em janeiro de 2008, o IOF para essas transações de câmbio foi aumentado para 2,38%; em março de 2011, subiu ainda mais para 6,38%. Em dezembro de 2013, o escopo das operações foi ampliado para outras operações de câmbio (além dos cartões de crédito).
- Última consulta do artigo IV.** A última consulta do artigo IV com o Brasil foi concluída pelo Conselho de Diretores Executivos em 9 de julho de 2018. O Brasil encontra-se no ciclo de 12 meses. Missões conjuntas do Fundo e do Banco visitaram o Brasil em 2018 para o Programa de Avaliação do Setor Financeiro (FSAP), que foi debatido pelo Conselho em julho de 2018. Em 2 de outubro de 2020, o FMI concluiu a última consulta sobre o Brasil nos termos do artigo IV, e uma reunião do Conselho está prevista para 25 de novembro de 2020.



4. **Assistência técnica.** O Departamento de Estatística (STA) realizou remotamente uma missão sobre as Contas Nacionais Trimestrais em agosto de 2020. O Departamento de Assuntos Fiscais (FAD) está apoiando o Ministério da Economia em seus esforços para fortalecer o planejamento fiscal de médio prazo e melhorar a transparência. Uma missão denominada “Fortalecimento da Responsabilidade Fiscal em Nível Subnacional” foi realizada em fevereiro de 2020 para fornecer assessoria técnica em relação às regras fiscais subnacionais. Essa missão baseou-se nas conclusões de uma missão anterior (de abril de 2019) intitulada "Fortalecimento do Marco de Financiamento Subnacional", que forneceu recomendações para fortalecer o marco institucional das finanças públicas subnacionais com foco em programas de apoio a estados e municípios em dificuldades financeiras. Por meio de uma missão remota realizada em abril de 2020, o FAD deu continuidade ao apoio ao estado de São Paulo para a implantação de um sistema de contabilidade de custos para o setor público. O FAD também realizou uma Avaliação da Gestão do Investimento Público (PIMA), publicada em novembro de 2018, e uma missão sobre Contabilidade de Custos, em março de 2018.

5. **Representante residente.** O Fundo mantém escritório de representação permanente em Brasília. A atual representante residente é a Sra. Joana Pereira, que assumiu o cargo em julho de 2018.



ANEXO 3. CARTA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO



OFÍCIO N.º 250/2020 - GE

Manaus, 10 de novembro de 2020.

À Sua Senhoria
PALOMA ANÓS CASERO
Diretora – Brasil
Região da América Latina e do Caribe
The World Bank

Assunto: Carta de Políticas – *Development Policy Loan* (DPL).

Senhora Diretora,

Este documento compreende um conjunto de medidas de políticas de ajuste fiscal e sustentabilidade econômica e socioambiental. Tem como objetivo integrar políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico e sustentabilidade ambiental, melhorar a qualidade de vida dos amazonenses e reduzir as desigualdades regionais no Amazonas.

O Governo do Amazonas entende que o apoio técnico-financeiro do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, por meio do *Development Policy Loan* (DPL), será essencial ao sucesso do programa de ajuste e sustentabilidade fiscal do Amazonas. Relevante salientar que o supracitado programa tem o intuito de, no médio prazo, elevar a capacidade de poupança do Estado e os investimentos com recursos próprios. Desta forma, acreditamos em um Amazonas próspero na gestão ambiental, no desenvolvimento sustentável e no equilíbrio das contas públicas.

Amazonas: Contexto, avanços recentes, diretrizes e desafios

1. Com apenas 2% da população brasileira, o Estado do Amazonas contribui com 1,4 % do PIB nacional. É o maior Estado do país (1.559.168,117 km²). Ocupa mais de 18% de todo o território nacional, 31% da Amazônia Brasileira e 40,7% da Região Norte. Detém um dos mais baixos índices de densidade demográfica do Brasil (2,65 hab/km²), com população estimada em 4.207.714 habitantes em 2020, dos quais 52,75% (2.219.580) vivendo na capital Manaus e 47,25% (1.988.134) no interior, conforme dados do IBGE.

2. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,674 (índice classificado como médio). Nenhum dos 62 (sessenta e dois) municípios do Amazonas apresenta IDH muito alto (igual ou superior a 0,800). A capital

Avenida Brasil, n.º 3.925 – Compensa II
Fone: (92) 3303 – 8431 / 8343
Manaus-AM – CEP 69038-110





OFÍCIO N.º 250/2020 - GE

Manaus tem IDH alto (0,737), entretanto todos os demais 61 (sessenta e um) municípios apresentam IDH médio (40 municípios ou 64,5% do total), baixo (14 municípios ou 22,6% do total) ou muito baixo (7 municípios ou 11,3%). Portanto, aproximadamente 76% dos municípios amazonenses (54 de 62) possuem IDH baixo ou muito baixo (Fonte PNUD 2010).

3. A defasagem socioeconômica do Amazonas é evidenciada em seus diversos elementos estruturais, de infraestrutura e indicadores sociais, tais como a baixa expectativa de vida (6ª pior dentre os Estados Brasileiros - 71,9 anos), a alta mortalidade infantil (6ª pior dentre os Estados Brasileiros, com 18,2 óbitos de crianças com menos de um ano a cada mil nascidos vivos) e o alto déficit habitacional relativo, de aproximadamente 14,5%, 3º maior do Brasil e muito acima da média nacional (9,3%). Os problemas advindos da citada defasagem motivaram o **"Programa de sustentabilidade fiscal, econômica, social e ambiental do Estado do Amazonas"**.

4. Conforme dados do IBGE 2019, o Amazonas figura na 23ª posição no ranking de rendimento nominal mensal domiciliar per capita (R\$ 842), à frente apenas do Piauí, Pará, Alagoas e Maranhão, e na 21ª posição do rendimento médio real habitual do trabalho das pessoas de 14 anos ou mais de idade (R\$ 2.194,00). Em ambos os casos, ocupa a faixa mais baixa de distribuição dos rendimentos. A proporção de pessoas de 14 anos ou mais de idade que estão ocupadas é muito baixa (apenas 41,0%). O Estado ocupa a 24ª posição à frente apenas do Piauí, Pará e Maranhão.

5. O Amazonas também lidera os índices de desemprego e trabalhadores no mercado informal. Em agosto de 2020, conforme dados pesquisados pelo IBGE, a taxa de desocupação chegou a 17,9% ou 286 mil amazonenses, terceira maior do país, superando apenas o Maranhão e a Bahia. Em paralelo, a taxa de informalidade saltou para 50,8% do total de pessoas ocupadas (algo em torno de 668 mil pessoas). Dentre os mais de 4 milhões dos residentes no Estado, quase 3 milhões estavam aptos a trabalhar (idade igual ou superior a 14 anos). São aproximadamente 1,6 milhão de amazonenses na força de trabalho (1,31 milhão ocupados e 286 mil desocupados). "Ainda há tendência de aumento do número de pessoas desocupadas no Estado. Entre maio e agosto, houve acréscimo de 107 mil pessoas", assinalou o IBGE-AM, no texto de divulgação da pesquisa.

6. A economia do Amazonas é deveras dependente dos benefícios da Zona Franca. Manaus concentra, em média, 77,5% de toda a riqueza do Estado. Com um PIB baseado em Serviços (49%) e na Indústria (28%), ambos diretamente ligados ao Polo Industrial de Manaus - PIM, o modelo Zona Franca produziu (e continua produzindo) divisas ao Amazonas e ao Brasil. Apenas 5 (cinco) municípios do Amazonas, de um total de 62 (sessenta e dois), quais sejam Manaus (77,5%), Coari (2,6%), Itacoatiara (2,0%), Manacapuru (1,6%) e





OFÍCIO N.º 250/2020 - GE

Parintins (1,1%), detém aproximadamente 85% do PIB do Estado. Outros 57 (cinquenta e sete) municípios contribuem com 15%.

7. Uma economia territorialmente concentrada e dependente de uma única matriz é deveras restritiva aos avanços sociais, econômicos e ambientais em todo o Estado. Portanto, adicionalmente ao modelo Zona Franca, novas matrizes socioeconômicas e ambientalmente sustentáveis são necessárias como política de desenvolvimento do Brasil, da Região Norte e do Amazonas. Por outro lado, embora com 97% de cobertura florestal preservada, a contribuição da economia ambiental no PIB do Amazonas é insignificante.

8. Com uma enorme riqueza natural e biodiversidade preservadas, o potencial de geração de emprego, renda e oportunidades no interior do Estado é muito expressivo. Deve ser articulado a partir de orientações estratégicas e programáticas para o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis e com baixa emissão de gases de efeito estufa, visando a consecução dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), sendo instrumento de contribuição do Amazonas para o atendimento aos compromissos globais estabelecidos nas Convenções de Clima e Biodiversidade, em especial no Acordo de Paris, além da atuação em rede por meio da Força-Tarefa dos Governadores para o Clima e Floresta (GCF Task Force). O Estado do Amazonas é um dos fundadores dessa iniciativa global e atualmente preside a rede que, em maio de 2021, realizará a reunião anual em Manaus que reunirá 38 (trinta e oito) entes subnacionais detentores de florestas tropicais no mundo. Na região Norte, o Amazonas também é fundador do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, uma robusta frente de integração estratégica regional da Amazônia nas agendas de economia verde, competitividade, inovação e governança territorial e ambiental.

9. Nos últimos dez anos, o desempenho da economia do Amazonas foi estável. A crise econômica, sobretudo nos anos de 2015 a 2017, reduziu drasticamente a arrecadação do Estado. Em valores reais, a receita total caiu 18% em 2015 (em relação a 2014). Com o crescimento do PIB em 2019 (5,35% conforme dados apurados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação – SEDECTI), o Poder Executivo arrecadou aproximadamente R\$ 19,81 Bilhões que, em termos reais, significa níveis equivalentes aos anos de 2013 e 2014.

10. O Amazonas possui um baixo endividamento. O Indicador de Endividamento, dívida consolidada bruta em relação à receita corrente líquida, é aproximadamente 42,92% (classificação A). Com um índice de Liquidez de 80,25% (classificação A) e de Poupança Corrente 94,47% (classificação B), manteve a avaliação **CAPAG "B"**. O crescente aumento das despesas com pessoal têm sido o principal problema das contas públicas, ao lado dos gastos com saúde.

Avenida Brasil, n.º 3.926 – Compensa II
Fone: (92) 3303 – 8431 / 8343
Manaus-AM – CEP 66036-110





OFÍCIO N.º 250/2020 - GE

11. No período compreendido entre os anos de 2010 a 2018, observou-se contínuo aumento dos gastos com pessoal, passando de R\$ 3,71 bilhões para R\$ 7,80 bilhões em valores nominais, atingindo em 2019 o valor de R\$ 9,05 bilhões. Tal aumento foi impulsionado e agravado pelos recorrentes reajustes escalonados, principalmente nas áreas de Segurança Pública, Educação, Previdência Social e Saúde, incluindo as contratações de empresas de saúde (técnicos de enfermagem, enfermeiros, médicos e outros). Juntas, estas áreas representam 83% do valor total das despesas com pessoal do Estado. Em 2019, o índice de despesas com pessoal, calculado conforme Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, foi 49,65% (acima do limite máximo estabelecido na mencionada Lei).

12. No aspecto previdenciário, o Amazonas realizou a segregação de massas em 2004, criando o Fundo Previdenciário-FPREV, de caráter contributivo e com regime de capitalização. Portanto, logo após a Emenda Constitucional 41/2003. Mantida a segregação desde então, o FPREV apresenta situação atuarial confortável. No entanto, o déficit no Fundo Financeiro é naturalmente crescente no curto prazo, reduzindo sobremaneira a capacidade de investimentos, embora com tendência à estabilidade e decréscimo no médio prazo (estimada a queda relativa, em proporção à Receita Corrente Líquida - RCL, a partir de 2030). Em 2019, o déficit foi aproximadamente R\$ 1,2 Bilhões (cerca de 8,1% da RCL). Atualmente, o número de servidores ativos do FPREV (36.838 servidores) já supera o Fundo Financeiro-FFIN (23.346 servidores) em 58 %.

13. As medidas fiscais adotadas para mitigar o excessivo gasto com pessoal, quais sejam crescimento da receita administrada, suspensão de aumentos de salários e reforma da previdência, destacando-se o aumento da alíquota da contribuição do servidor de 11% para 14%, já estão surtindo os resultados esperados. O indicador de despesas de pessoal, apurado em agosto/2020 (Relatório de Gestão Fiscal - RGF do 2º quadrimestre 2020), foi de 46,67%, abaixo do limite máximo e muito próximo ao limite prudencial. Portanto, ainda que afetado pelo COVID-19, ficou dentro das nossas projeções. O resultado será mantido ao final do exercício. Conforme projeções do tesouro estadual, em 2021 o Estado ficará abaixo do limite de alerta.

14. O Amazonas atingiu o pico de pouco mais de R\$ 1,1 Bilhões de investimentos com recursos próprios em 2013. No entanto, a partir de 2014, com o crescimento das despesas correntes e queda de arrecadação, quadro agravado pela crise econômica, os valores decresceram substancialmente, conforme tabela que segue. Também em 2014, os pagamentos da dívida consolidada ultrapassaram os investimentos com recursos próprios. Em 2019, por exemplo, os investimentos do Tesouro Estadual totalizaram apenas 27% dos pagamentos da dívida (a dívida consumiu aproximadamente R\$ 872,9 Milhões e os investimentos do Tesouro Estadual totalizaram R\$ 235,8 Milhões). Os investimentos, portanto, têm sido mantidos nos últimos anos com recursos

Avenida Brasil, n.º 3.926 – Compensa II
Fone: (92) 3303 – 8431 / 8343
Manaus-AM – CEP 69036-110





OFÍCIO N.º 250/2020 - GE

oriundos de operações de crédito. Esse quadro precisa ser revertido com gestão fiscal (controle da despesa) e dinamismo econômico (aumentar a arrecadação sem elevar a carga tributária).

Tabela de investimentos com recursos próprios - Tesouro Estadual (em Milhões R\$)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
540,1	318,4	327,9	276,6	517,1	235,8	300,1

* Valores de 2020 computados até 25/10/2020.

15. Também a pandemia (COVID-19) gerou uma grande incerteza econômica em todo o mundo. Inicialmente, chegamos a prever uma queda de 25% na receita tributária do Amazonas em 2020. Não obstante, as ações de incentivo à microeconomia e à preservação das empresas e empregos, o pacote de apoio federal aos estados e municípios (compensação da perda do FPE e receita para combate ao COVID-19), a alta do dólar e a retomada da produção do Polo Industrial de Manaus (e consequentemente das importações) estão nutrindo esperanças de um resultado positivo no ano. Até o mês de setembro, em termos reais (valores atualizados pelo IPCA), as receitas correntes aumentaram 12,7% e as receitas de impostos, taxas e contribuições tiveram um acréscimo de 6,8%. A arrecadação própria do Estado, pela primeira vez na história, superou R\$ 1 bilhão (um bilhão de reais) no último mês de setembro.

Tabela das receitas correntes 2020 - Tesouro Estadual (em Milhões R\$)

	Jan a março/2020	abr/20	mai/20	jun/20	set/20	Jan a setembro
Receitas Correntes	R\$ 4.775.615.899	R\$ 1.451.335.438	R\$ 1.155.392.845	R\$ 1.691.041.370	R\$ 1.958.879.368	R\$ 14.564.798.594
Variação em relação a igual período 2019	11,5%	7,5%	-24,4%	25,7%	32,5%	12,7%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	R\$ 2.583.430.043	R\$ 731.812.803	R\$ 646.066.943	R\$ 796.830.488	R\$ 1.028.122.703	R\$ 7.486.730.280
Variação em relação a igual período 2019	14,1%	-2,4%	-19,9%	8,1%	20,5%	6,8%

* Valores de receita em 2019 foram atualizados pelo IPCA para efeito do cálculo da variação real.

16. Até o mês de outubro, o Estado investiu mais de R\$ 440 milhões em ações de combate à pandemia. Os recursos foram aplicados prioritariamente nas áreas de saúde e proteção social. No tocante à saúde, destaca-se a abertura de novos leitos clínicos e unidades de terapia intensiva (UTI) nos hospitais públicos, a ampliação do serviço móvel de urgência, a estruturação do atendimento nos municípios do interior do Amazonas e o reforço da estrutura do transporte de pacientes para Manaus. Em relação à proteção social, foram reabertos 4 (quatro) restaurantes populares, com fornecimento de 1.950 refeições diárias, e outras 3 cozinhas comunitárias. Também foi concedido um auxílio emergencial no valor de





OFÍCIO N.º 250/2020 - GE

R\$ 200 (duzentos reais) mensais às famílias identificadas em situação de extrema pobreza. **Todas as informações do COVID-19 e as medidas de estímulo econômico e proteção social adotadas estão disponíveis no Portal da Transparência do Estado do Amazonas (<http://www.transparencia.am.gov.br/covid-19/>).**

17. Os impactos do COVID-19 permanecem imprevisíveis. O número de casos voltou a aumentar no Estado no último mês de setembro. De imediato, foram adotadas medidas restritivas que vigorarão, no mínimo, até o final de novembro, dentre as quais destacam-se:

- o a suspensão do acesso às áreas de praias para recreação e do funcionamento de balneários, flutuantes e bares;
- o restaurantes e lanchonetes só podem funcionar das 07:00 às 22:00 horas;
- o a proibição de eventos em casas noturnas, boates, casas de shows e afins;
- o restrição de horário de funcionamento (até 22:00 horas) em lojas de conveniência e estabelecimentos similares e proibição do consumo de bebidas alcoólicas nestes estabelecimentos.

18. Até o último dia de setembro, mais de 161 mil pessoas haviam sido infectadas pela COVID-19 no Amazonas. O Hospital Delphina Aziz, unidade de referência para tratamento da doença no Estado, chegou a ter 98% de ocupações de leitos de UTI no último dia 25 de outubro. Para fazer frente ao aumento de casos, 30 novos leitos de UTI serão abertos para pacientes com COVID-19 no citado hospital. Também iniciamos o plano de cirurgias ortopédicas noturnas com o objetivo de atender uma demanda de diversos atendimentos reprimidos durante os meses de pico da pandemia no Estado.

19. Em um cenário de aumento de despesas correntes, queda de investimentos com recursos próprios e imprevisibilidade da recuperação econômica, observa-se claramente que as contas públicas estaduais deterioraram. Os saldos fiscais do Estado retraíram. A escassez de liquidez tem resultado em atrasos nos pagamentos de fornecedores e aumento do estoque de restos a pagar sem lastro financeiro. Tudo agravado com a pandemia do COVID-19 que deixará graves sequelas na sociedade, tais como desemprego, inflação e aumento dos gastos com saúde e assistência social.

20. Diante desse quadro, propõe-se o **PROGRAMA DE AJUSTE E SUSTENTABILIDADE FISCAL DO AMAZONAS**, constituído por um conjunto de ações voltadas ao estabelecimento de regras fiscais consistentes, medidas de contenção e melhoria da qualidade do gasto, ampliação dos mecanismos de





OFÍCIO N.º 250/2020 - GE

controle e transparência e execução de investimentos estruturantes para o desenvolvimento sustentável, com preservação do meio ambiente.

21. Nesse contexto, a prioridade do Governo consiste em mudar a trajetória de degeneração das contas públicas estaduais, mediante a adoção das seguintes medidas, sem prejuízos de outras a serem implementadas num futuro próximo:

- o fixação do “teto de gastos” e controle das despesas com pessoal, condicionando a concessão de quaisquer aumentos de remuneração de servidores ao enquadramento do Amazonas ao limite de despesas de pessoal definido na LRF;
- o sustentabilidade do sistema previdenciário do Amazonas a partir da majoração da alíquota de contribuição previdenciária do servidor público de 11% para 14% e transferência dos beneficiários do Fundo Financeiro (FFIN), com idade igual ou superior a 76 (setenta e seis) anos, para o Fundo Previdenciário (FPREV), que é superavitário;
- o simplificação e desburocratização das obrigações principal e acessórias na receita pública, revisando incentivos e benefícios fiscais, facilitando a cobrança e o pagamento, com equidade fiscal, elevando a arrecadação sem aumento da carga tributária (justiça fiscal);
- o controle dos custos e da qualidade do gasto, principalmente na função saúde, a partir da gestão operacional da assistência realizada a níveis hospitalar e/ou ambulatorial; e
- o definição de critérios técnicos de priorização de investimentos em infraestrutura com vistas ao desenvolvimento socioeconômico e ambientalmente sustentável.

22. O meio ambiente é também um componente de extrema relevância para o Amazonas e o mundo, embora a contribuição da economia ambiental no PIB do Estado seja insignificante. Até o momento, pouco exploramos as nossas oportunidades de receita com serviços ambientais, o potencial de geração de emprego e renda e as oportunidades de negócios, tais como o manejo sustentável dos recursos naturais e da biodiversidade e o turismo.

23. Como consequência do avanço da fronteira agrícola, da exploração ilegal da madeira e do garimpo, entre outros vetores, o desmatamento no Estado saltou de uma média de 582 km²/ano durante a década de 2006-2015 para 1.149 km² no período compreendido entre 2016 a 2019. Um expressivo aumento de quase 100%. Em 2019, o desmatamento no Amazonas atingiu 1.434 km², um salto de 37% em relação a 2018. É o maior índice em um ano para o estado desde 2004.

Avenida Brasil, n.º 3.920 – Compensa II
Fone: (92) 3303 – 8431 / 8443
Manaus-AM – CEP 66036-110





OFÍCIO N.º 250/2020 - GE

24. O Amazonas possui cerca de 58% de seu território com áreas protegidas (terras indígenas e unidades de conservação federais e estaduais). Parte do Estado contém áreas públicas não destinadas, constituindo-se por grandes "vazios fundiários" que tornam o uso da terra vulnerável às práticas ilegais. A grande maioria das Unidades de Conservação Estaduais é composta por Reservas de Desenvolvimento Sustentável – RDS, categoria que equilibra desenvolvimento com conservação ambiental, respeitando o conhecimento tradicional, a cultura das populações residentes e promovendo a produção sustentável de acordo com o potencial das áreas, a partir de um modelo de governança territorial participativa.

25. No aspecto de desenvolvimento econômico e socioambiental sustentável, a prioridade das políticas públicas do Amazonas é produzir riqueza e desenvolver os municípios do interior do Estado a partir de uma modelagem econômica de exploração sustentável da floresta (serviços ambientais), com geração de empregos e distribuição de renda, mediante a adoção das medidas que seguem, sem prejuízos de outras:

- o Prevenção e controle do desmatamento e das queimadas florestais por meio de: (i) diretrizes e ações coordenadas sobre queimadas florestais e (ii) sistema Integrado de alerta precoce de desmatamento e queimadas florestais. Neste sentido, o Estado apresentou, no dia mundial do meio ambiente, a terceira fase de sua estratégia de prevenção e controle do desmatamento e queimadas (PPCDQ-AM 2020-2022); uma articulação multi-institucional estruturada em três eixos de coordenação técnica, política e administrativa para a gestão sustentável do território, com foco prioritário na região sul do Estado, fronteira com o Pará, Mato Grosso, Rondônia e Acre. Além das Secretarias, Autarquias e Fundações Estaduais envolvidas (meio ambiente, produção rural, regularização fundiária, segurança pública e outras), o Plano estabelece a interlocução permanente com os municípios com o apoio em diversas áreas como assistência técnica, extensão rural e desconcentração da gestão ambiental, além da articulação com o Governo Federal no monitoramento do desmatamento e queimadas e repressão aos crimes ambientais, e da parceria com organizações da sociedade civil, da academia, de doadores nacionais e internacionais, como o próprio Banco Mundial, através do Projeto Paisagens Sustentáveis da Amazônia.
- o Regularização ambiental rural viabilizando a exploração socioeconômica sustentável, contemplando essencialmente as medidas de implementação no Estado do Amazonas dos instrumentos da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Novo Código

Avenida Brasil, n.º 3.325 – Compensa II
Fone: (92) 3303 – 8431 / 8343
Manaus-AM – CEP 69038-110





OFÍCIO N.º 250/2020 - GE

Florestal). O Cadastro Ambiental Rural – CAR e o Programa de Regularização Ambiental – PRA são plataformas que visam o mapeamento das propriedades rurais, o controle do desmatamento, a localização das reservas legais, incentiva o crescimento econômico da propriedade de modo sustentável e responsabiliza o proprietário por quaisquer ilícitos praticados, obrigando-o a recompor a vegetação nativa suprimida ilegalmente. O objetivo é garantir que todos os proprietários de terras tenham um caminho monitorado para sanar seu déficit de conservação, e os agricultores familiares tenham acesso a serviços de extensão rural e acesso à crédito. Além disso, promove a regularização ambiental da propriedade e permite o avanço da regularização fundiária no Estado.

- o Concessão de áreas florestais para exploração econômica social e ambientalmente sustentáveis, sendo a primeira etapa a concessão pública da Floresta Estadual de Maués, criada pelo Decreto Estadual n.º 23.540, de 19 de julho de 2003. O Amazonas é um Estado com vocação para uma economia de base florestal inerente e encontra na concessão florestal o caminho sustentável para viabilizar uma política pública recém aprovada que certamente vai mudar a realidade econômica, com conservação ambiental e incremento dos índices de progresso social do Estado. São ao todo oito Florestas Estaduais. Unidades de Conservação que, conjuntamente, representam um grande potencial para a geração de receita, cerca de 20 mil empregos formais diretos e indiretos, baixo impacto ambiental e manutenção dos serviços ambientais. A maior presença do Estado no controle de áreas manejadas prima pela redução de danos na exploração da floresta e pelo monitoramento de reposição de estoque dos produtos florestais extraídos, melhorando a qualidade de vida das populações onde seus habitantes convivem com o paradoxo de subsistir com baixos indicadores socioeconômicos em meio a uma exuberante riqueza de recursos naturais renováveis.
- o Fortalecimento e ampliação do Programa Bolsa Floresta (PBF) pelo Governo do Amazonas, que atualmente é operacionalizado a partir da Fundação Amazônia Sustentável - FAS, por meio da regulamentação da Lei n.º 4.266, de 1º de dezembro de 2015. O Amazonas apresenta um grande potencial de geração de ativos ambientais para transação no mercado de carbono e outros mecanismos de incentivos financeiros para atividades que reduzam as emissões de gases de efeito estufa. Também está

Avenida Brasil, n.º 3.925 – Compensa II
Fone: (92) 3303 – 8431 / 8343
Manaus-AM – CEP 69036-110





OFÍCIO N.º 250/2020 - GE

regulamentando dispositivos da Lei que institui o Sistema Estadual de Serviços Ambientais a fim de trazer a segurança jurídica necessária para a atração de investimentos em compensação de carbono e pagamento por resultados. O Programa Clima e Carbono e o Sub Programa REDD+ têm o objetivo de reduzir as emissões de GEE oriundos de desmatamento e degradação florestal, definindo os mecanismos financeiros e operacionais para viabilizar a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), incluindo a capacidade de firmar parceria público-privada com entidades independentes responsáveis pela implementação da referida política, com salvaguardas socioambientais e repartição de benefícios.

Políticas incluídas no *Development Policy Loan*

26. Como contrapartida ao empréstimo para políticas de desenvolvimento, o Governo do Estado do Amazonas está implementando um conjunto de ações prioritárias nas áreas de sustentabilidade ajuste e sustentabilidade, investimentos em infraestrutura e meio ambiente.

27. COMPONENTE FISCAL - CRIAR ESPAÇO FISCAL PARA INVESTIMENTO PÚBLICO: Com apoio do DPL, o Governo do Estado Amazonas propõe um conjunto de medidas de ajuste fiscal e sustentabilidade econômica para aumentar a receita tributária, aperfeiçoar os mecanismos de controle das despesas com pessoal e reduzir o custeio da máquina administrativa. Isto permitirá ao Estado reduzir o déficit corrente, equilibrar as contas, elevar a capacidade de poupança e, conseqüentemente, aumentar os investimentos em modernização tecnológica e infraestrutura, ampliando o acesso aos serviços de saúde, à água potável e aos centros consumidores dos produtos agrícolas e do extrativismo. Dentre as ações prévias implementadas pelo Estado do Amazonas, destacam-se:

- i. **Lei Complementar n.º 198, de 15 de julho de 2019**, que fixou limites de despesas correntes (teto de gastos) e condicionou a concessão de quaisquer aumentos de remuneração de servidores ao enquadramento do Amazonas ao limite de despesas de pessoal definido na LRF. São medidas de ajuste fiscal que, combinadas com o aumento das receitas correntes, proporcionará uma trajetória de melhoria nos indicadores fiscais, sobretudo despesas com pessoal.
- ii. **Lei n.º 4.780, de 18 de janeiro de 2019**, que dispõe sobre a Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar como forma de racionalizar o consumo de energia elétrica e outras fontes de energia.





AMAZONAS
GOVERNO DO ESTADO

OFÍCIO N.º 250/2020 - GE

- iii. **Decreto n.º 40.628, de 02 de maio de 2019**, que instituiu uma nova sistemática de cobrança de ICMS incidente na comercialização de energia elétrica, colocando como substituto tributário as empresas geradoras, simplificando a fiscalização, a cobrança e o pagamento do tributo.
- iv. **Lei Complementar n.º 201, de 11 de dezembro de 2019**, que majorou a alíquota de contribuição previdenciária do servidor público de 11% para 14% e transferiu os beneficiários do Fundo Financeiro (FFIN) com idade igual ou superior a 76 (setenta e seis) anos para o Fundo Previdenciário (FPREV), que é superavitário.
- v. Publicação do Decreto Estadual que estabelece critérios sociais, econômicos, ambientais, geográficos e populacionais para a análise e priorização de projetos de investimentos constantes do Plano Plurianual.

28. Há um conjunto de medidas fiscais adicionais que já foram adotadas, dentre as quais merecem ênfase:

- 1) **Decreto n.º 40.350, de 28 de fevereiro de 2019:** implementação da ordem cronológica de pagamentos das obrigações, proporcionando maior transparência, impessoalidade, credibilidade e eficiência, contribuindo para o aumento da base de fornecedores e prestadores de serviços e as compras baseadas em melhor valor (*best value*).
- 2) **Decreto n.º 40.634, de 07 de maio de 2019:** dispõe sobre a implantação da sistemática de retenção de provisões de encargos trabalhistas, previdenciários e outros, nos contratos de prestação de serviços, de natureza continuada, com mão de obra residente.
- 3) **Decreto n.º 40.635, de 07 de maio de 2019:** implantação do Sistema de Pagamento Eletrônico, com o uso da certificação digital. Todos os documentos de execução da despesa serão assinados digitalmente, dotando o processo de maior transparência, segurança (*compliance*) e eficiência, além da redução de custos.
- 4) **Decreto n.º 40.645, de 07 de maio de 2019:** implantação de procedimentos visando a qualidade do gasto público. Foram determinadas, por exemplo, ações de redução dos custos com transportes (TAXIGOV), planejamento e controle das viagens

Avenida Brasil, n.º 3.326 – Compensa II
Fone: (92) 3303 – 0431 / 0343
Manaus-AM – CEP 69036-110





AMAZONAS
GOVERNO DO ESTADO

OFÍCIO N.º 250/2020 - GE

(diárias e passagens), restrições a gastos com locações de imóveis, patrocínios, eventos, dentre outros.

- 5) **Decreto n.º 40.661, de 10 de maio de 2019:** revoga o regime diferenciado de tributação nas operações de transferência com bebidas alcoólicas para estabelecimento distribuidor (retirada de benefício fiscal específico para estabelecimentos atacadistas de bebidas alcoólicas).
- 6) **Emenda Constitucional n.º 112, de 12 de julho de 2019:** desvinculou receitas do Estado da ordem de R\$ 300 milhões em 2019, equivalente a aproximadamente 60% dos recursos vinculados. A desvinculação já produziu um efeito muito positivo na elaboração da Lei Orçamentária 2020.
- 7) **Lei n.º 4.864, de 15 de julho de 2019:** desvinculou receitas de contribuições do Fundo da Micro e Pequena Empresa (FMPES) e do Fundo de Turismo e Interiorização do Desenvolvimento (FTI).
- 8) **Decreto n.º 41.350, de 07 de outubro de 2019:** dispõe sobre o recadastramento dos agentes públicos do Estado do Amazonas, com expectativa de uma economia de 2 a 3% (R\$ 150 a R\$ 250 Milhões) na Folha bruta do Poder Executivo. O recadastramento iniciou em janeiro/2020 e findará em janeiro/2021.
- 9) **Lei Complementar n.º 206, de 16 de abril de 2020:** cria o FPPM - FUNDO DE PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS MILITARES e o FTEMP - FUNDO TEMPORÁRIO e altera, na forma que especifica, a Lei Complementar n.º 30, de 27 de dezembro de 2001, que "DISPÕE sobre o Regime Próprio de Previdência do Estado do Amazonas, estabelece seus Planos de Benefícios e Custeio, cria Órgão Gestor, e dá outras providências".

29. COMPONENTE MEIO AMBIENTE - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL SUSTENTÁVEL:

Com a perspectiva de desenvolver soluções de governança ambiental, o Governo do Amazonas implementará medidas de desenvolvimento de novas matrizes econômicas ecológicas, tais como turismo ecológico, agricultura de baixo carbono, piscicultura, economia verde, extrativismo, manejo sustentável, biotecnologia e energia renovável. Com iniciativas de proteção contra queimadas/desmatamentos, de governança do cadastro ambiental rural e de ampliação do programa Bolsa Floresta, apoiará os mecanismos de preservação dos recursos da natureza e da floresta. As ações prévias adotadas pelo Estado foram:

- i. **Decreto n.º 42.369, de 05 de junho de 2020:** institui o Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas

Avenida Brasil, n.º 3.928 – Compensa II
Fone: (92) 3303-8431 / 8343
Manaus-AM – CEP 69036-110





OFÍCIO N.º 250/2020 - GE

do Amazonas - PPCDQ-AM, cria o Comitê de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Amazonas e estabelece o compromisso estadual voluntário à redução do desmatamento e queimadas.

- ii. **Decreto n.º 42.370, de 05 de junho de 2020:** regulamenta a Lei n.º 4.406, de 28 de dezembro de 2016, que dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural - CAR, o Programa de Regularização Ambiental do Estado do Amazonas - PRA-AM.
- iii. **Lei n.º 5.225, de 03 de setembro de 2020:** altera a Lei n.º 4.415, de 29 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a gestão de florestas situadas em áreas de domínio do Estado para produção sustentável, institui na estrutura da Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA a Secretaria Executiva Adjunta de Gestão Florestal - SEAGF, cria o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal - FEDF e facilita a concessão de florestas públicas acima de 1.000 hectares.
- iv. **Projeto de Lei n.º 491, de 28 de outubro de 2020 (Mensagem de Lei 111, de 27 de outubro de 2020):** autoriza o Chefe do Poder Executivo a incluir a ação Programa Bolsa Floresta no Plano Plurianual - PPA 2020-2023 e a abrir crédito adicional especial no Orçamento Fiscal vigente da Administração Direta, Programa Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, da Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA.

30. Adicional às medidas ambientais acima propostas, o Governo do Amazonas regulamentou o Fundo Estadual de mudanças climáticas, conservação ambiental e serviços ambientais, criado pela Lei n.º 4.266/15 (**Decreto n.º 40.768, de 10 de junho de 2019**).

Apoio Financeiro

31. O Amazonas tem uma significativa relevância econômica na indústria nacional. Em 2019, o faturamento do Polo Industrial de Manaus superou R\$ 100 Bilhões (cem bilhões de reais). É também um Estado de cobertura florestal preservada e importante na regulação do clima e do regime de chuvas global. É necessário, portanto, desenvolver mecanismos de economia ambiental e exploração sustentável dos recursos naturais, com geração de empregos, distribuição de renda e interiorização da economia.

32. Ante o exposto, o Governo do Estado do Amazonas está pleiteando um empréstimo no valor de U\$ 200 Milhões (duzentos milhões de dólares americanos), na modalidade DPL - Empréstimo de Políticas de Desenvolvimento

Avenida Brasil, n.º 3.925 - Compensa II
Fone: (92) 3303 - 8431 / 8343
Manaus-AM - CEP 69036-110





OFÍCIO N.º 250/2020 - GE

para Ajuste e Sustentabilidade Fiscal e Ambiental no Estado do Amazonas, no âmbito do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - IBRD, com os objetivos de apoiar a recuperação fiscal, aumentar a capacidade de governança do meio ambiente, preservar a floresta e promover a economia ambiental.

33. Decerto, o Governo do Amazonas entende a necessidade da adoção de novas ações estruturantes para o crescimento socioeconômico e ambiental do Estado. É nosso compromisso, portanto, implementar medidas de políticas complementares à sustentabilidade fiscal, ao crescimento econômico e à preservação do meio ambiente para que o programa atinja, por completo, os objetivos e metas traçadas. Sem prejuízo de outras, algumas destas medidas contemplam temas de responsabilidade fiscal (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL DO AMAZONAS), reforma da previdência dos civis e militares, "ICMS verde", concessões florestais, mudança climática, sistemas de controle (riscos e *compliance*), compras governamentais e política de governança do Sistema Estadual de Saúde.

34. O Governo do Amazonas também se compromete a estabelecer parcerias e cooperações técnicas com o Banco Mundial para a implantação de metodologias, ferramentas e soluções tecnológicas, sobretudo nas áreas de eficiência da gestão governamental, finanças públicas, análise de riscos (*compliance*), meio ambiente e desenvolvimento econômico sustentável.

35. De forma inequívoca, essa operação DPL contribuirá decisivamente para o equilíbrio fiscal do Amazonas e desenvolvimento de novas matrizes econômicas ambientais sustentáveis. Oportunamente, agradecemos o apoio que o Banco Mundial tem despendido ao Estado do Amazonas, ao tempo que nos colocamos à disposição para esclarecimentos adicionais.

Respeitosamente,

WILSON MIRANDA LIMA
Governador do Estado do Amazonas

Avenida Brasil, n.º 3.925 – Compensa II
Fone: (92) 3303 – 0431 / 0343
Manaus-AM – CEP 69035-110



ANEXO 4. TABELA DE ANÁLISE AMBIENTAL E SOCIAL/DE POBREZA

Ações preliminares	Efeitos ambientais significativos – positivos ou negativos	Efeitos sociais, distributivos ou de pobreza significativos – positivos ou negativos
Pilar A. Fortalecimento da sustentabilidade fiscal		
AP nº 1: Aumento nas taxas de contribuição previdenciária	Nenhum efeito ambiental direto.	Sim, efeitos potencialmente positivos no médio prazo. A consequente redução no salário líquido dos aposentados do setor público com benefícios superiores ao teto do INSS não deve aumentar a pobreza. Ela deve promover equidade ao reduzir as pressões sobre as finanças públicas, que poderiam exigir cortes em importantes serviços de educação ou saúde.
AP nº 2: Gestão de investimentos públicos	Efeitos positivos. Por meio de um processo de revisão de projetos de investimento público (PIPs), esta política melhorará a relevância, eficiência e eficácia dos PIPs e garantirá que a adaptação e resiliência climáticas sejam consideradas nos processos decisórios.	Efeitos potencialmente positivos. As reformas não devem afetar a pobreza no curto prazo. No entanto, o estabelecimento de um sistema e critérios padronizados para a seleção de projetos de infraestrutura (considerando os impactos sobre os grupos vulneráveis) pode ter impactos distributivos de médio e longo prazo. Se forem feitos investimentos no sistema de transporte, a consequente redução nos custos de transporte pode ajudar os produtores locais. Os investimentos no sistema de transporte público do estado podem beneficiar principalmente os pobres. O governo deve monitorar o crescimento potencial da extração ilegal de madeira (já que custos de transporte mais baixos aumentam a lucratividade de todas as atividades econômicas) e implementar medidas de mitigação apropriadas.
Pilar B. Aumentar a capacidade institucional do estado para conservação florestal e crescimento verde		
AP nº 3: Plano de redução de incêndios florestais e desmatamento	Efeitos positivos significativos. Esta ação preliminar deve aumentar a eficiência do estado na prevenção do desmatamento	Esta AP pode ter efeitos positivos para as comunidades rurais tradicionais e dependentes da floresta na região sul do estado do Amazonas, uma vez que o PPCDQ-AM compreende atividades que



Ações preliminares	Efeitos ambientais significativos – positivos ou negativos	Efeitos sociais, distributivos ou de pobreza significativos – positivos ou negativos
	e dos incêndios florestais, permitindo uma rápida resposta aos alertas e a rápida destinação dos escassos recursos humanos do estado para onde houver mais necessidade, aumentando a presença real no campo. Ao reduzir o desmatamento e os incêndios florestais, esta política contribuirá para o diálogo sobre a biodiversidade e a mitigação das mudanças climáticas. Como os incêndios florestais são o principal fator de poluição do ar externo, esta política terá efeitos positivos na qualidade do ar no Amazonas.	tratam de algumas pressões enfrentadas por essas comunidades para manter seus meios de subsistência tradicionais, bem como desafios relacionadas à melhoria de suas condições de vida, a saber: desmatamento ilegal, grilagem de terras, dificuldade de acesso à assistência técnica para a produção e competitividade das cadeias produtivas da sociobiodiversidade.
AP nº 4: Regularização ambiental	<i>Efeitos positivos significativos.</i> Os regulamentos do PRA proporcionarão clareza e segurança jurídica aos proprietários de terras para remediar seus impactos ambientais. Isso deve permitir intervenções mais eficazes para o controle do desmatamento ilegal, pois os proprietários de terras devem cumprir os requisitos do CAR e os termos de compromisso do PRA. Esta política terá efeitos positivos no controle do desmatamento, na conservação da biodiversidade e na mitigação das mudanças climáticas.	<i>Efeitos positivos.</i> A regularização ambiental aumenta o acesso de pequenos proprietários a crédito e subsídios. Devem ser feitos esforços para implementar um processo inclusivo que beneficie os povos indígenas, afro-brasileiros e mulheres proprietárias de terras.
AP nº 5: Concessões florestais	<i>Efeitos positivos significativos.</i> Esta política fortalece a robustez jurídica e regulatória da preservação da floresta e da	As concessões florestais salvaguardam os direitos dos povos indígenas e outras comunidades tradicionais que dependem da floresta. A expectativa é que o programa de concessões florestais gere até 20.000 empregos (diretos e indiretos). São previstos efeitos



Ações preliminares	Efeitos ambientais significativos – positivos ou negativos	Efeitos sociais, distributivos ou de pobreza significativos – positivos ou negativos
	biodiversidade, aumentando o valor da floresta, incentivando sua proteção e gerando renda e empregos sustentáveis. A imensa área de florestas estaduais e o acesso limitado a elas impõem desafios de supervisão às autoridades locais e ambientais. Embora as florestas estaduais sejam áreas de proteção ambiental, eles sofrem graves riscos de grilagem e degradação dos recursos naturais resultantes da extração ilegal de madeira e de queimadas, entre outras práticas. A política de concessões florestais permitirá ao governo do Amazonas gerenciar melhor seus ativos florestais, ao mesmo tempo em que previne a posse ilegal de terras públicas, promovendo o uso sustentável dos recursos naturais e reduzindo as pressões de desmatamento resultantes da agricultura e pecuária intensivas em carbono. Ao contribuir para a redução do desmatamento e das queimadas, esta política também terá efeitos positivos na qualidade do ar ambiente e na mitigação das mudanças climáticas. <i>Efeitos negativos.</i> Pode haver efeitos negativos se as concessões não forem adequadamente projetadas, licenciadas e supervisionadas. Os riscos são mitigados por fortes	positivos sobre a pobreza se o aumento da demanda for atendido por mão de obra local.



Ações preliminares	Efeitos ambientais significativos – positivos ou negativos	Efeitos sociais, distributivos ou de pobreza significativos – positivos ou negativos
	salvaguardas incorporadas à lei estadual de concessões florestais, elaboradas em conformidade com boas práticas internacionais de manejo florestal sustentável. Essas salvaguardas incluem a necessidade de uma auditoria florestal a cada três anos e a possibilidade de rescindir o contrato de concessão em caso de não conformidade flagrante. Outros potenciais efeitos negativos podem depender de algumas áreas de concessão que exijam novas estradas de acesso, o que pode levar à expansão de outras atividades econômicas na área que, se não forem bem geridas, podem aumentar as pressões de desmatamento. Os riscos são mitigados por normas ambientais que exijam estudos de impacto ambiental para a obtenção das licenças correspondentes.	
AP nº 6: Pagamento por serviços ambientais	<i>Efeitos positivos significativos.</i> Esta política fortalece a robustez jurídica e regulatória da preservação da floresta e da biodiversidade. Ao contribuir para a redução do desmatamento e das queimadas, esta política terá efeitos positivos na mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Também pode contribuir para reduzir a poluição do ar interno se as famílias beneficiárias usarem os	<i>São previstos efeitos positivos.</i> O Programa Bolsa Floresta será ampliado das atuais 9.602 famílias para 12.000 famílias (cerca de 36% e 45% do número total de famílias que vivem em unidades de conservação estaduais, respectivamente); além disso, dobrará o valor das transferências diretas de dinheiro para famílias desfavorecidas e vulneráveis dependentes da floresta. Essas transferências contribuirão para reduzir a pobreza ou a gravidade da pobreza e gerarão efeitos distributivos positivos para as comunidades dependentes da floresta. Como as transferências são feitas para as mulheres chefes de família ou cônjuges, também podem contribuir para aumentar o empoderamento das mulheres nas



Ações preliminares	Efeitos ambientais significativos – positivos ou negativos	Efeitos sociais, distributivos ou de pobreza significativos – positivos ou negativos
	pagamentos em dinheiro para modernizar seus fogões e comprar combustíveis limpos. O Banco buscará mais informações sobre esse efeito potencial no segundo DPF.	decisões tomadas dentro da casa. Outros efeitos positivos poderiam derivar da integração da cadeia de produção e dos investimentos em capital humano financiados pelo programa se as tendências de geração de renda mantiverem os padrões observados nos cinco primeiros anos de implementação do programa (conforme relatado, a renda familiar dos beneficiários saltou de R\$ 407 para R\$ 1.078 entre 2010 e 2015 – http://www.fundoamazonia.gov.bra/pt/projeto/Bolsa-Floresta-00001/#).



ANEXO 5. POBREZA NO ESTADO DAS AMAZONAS

1. **Com uma taxa de pobreza de 39%, o Amazonas é um dos estados com maior número relativo de pessoas pobres do Brasil, bem acima da média nacional de 19,9%.** De uma população estadual total de 3,9 milhões, mais de 1,5 milhão de pessoas no Amazonas viviam na pobreza em 2018, com renda inferior a US\$ 5,50 por dia (PPC de 2011), incluindo cerca de 370.000 pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia. Outros 1,34 milhão de pessoas, um terço da população do estado, encontram-se em uma situação de vulnerabilidade e podem vir a entrar na faixa de pobreza. Cerca de um quarto (26%) da população do estado faz parte da classe média (US\$ 13 por dia ou mais), o que é pouco em um país em que 48% das pessoas pertencem a esse grupo de renda.

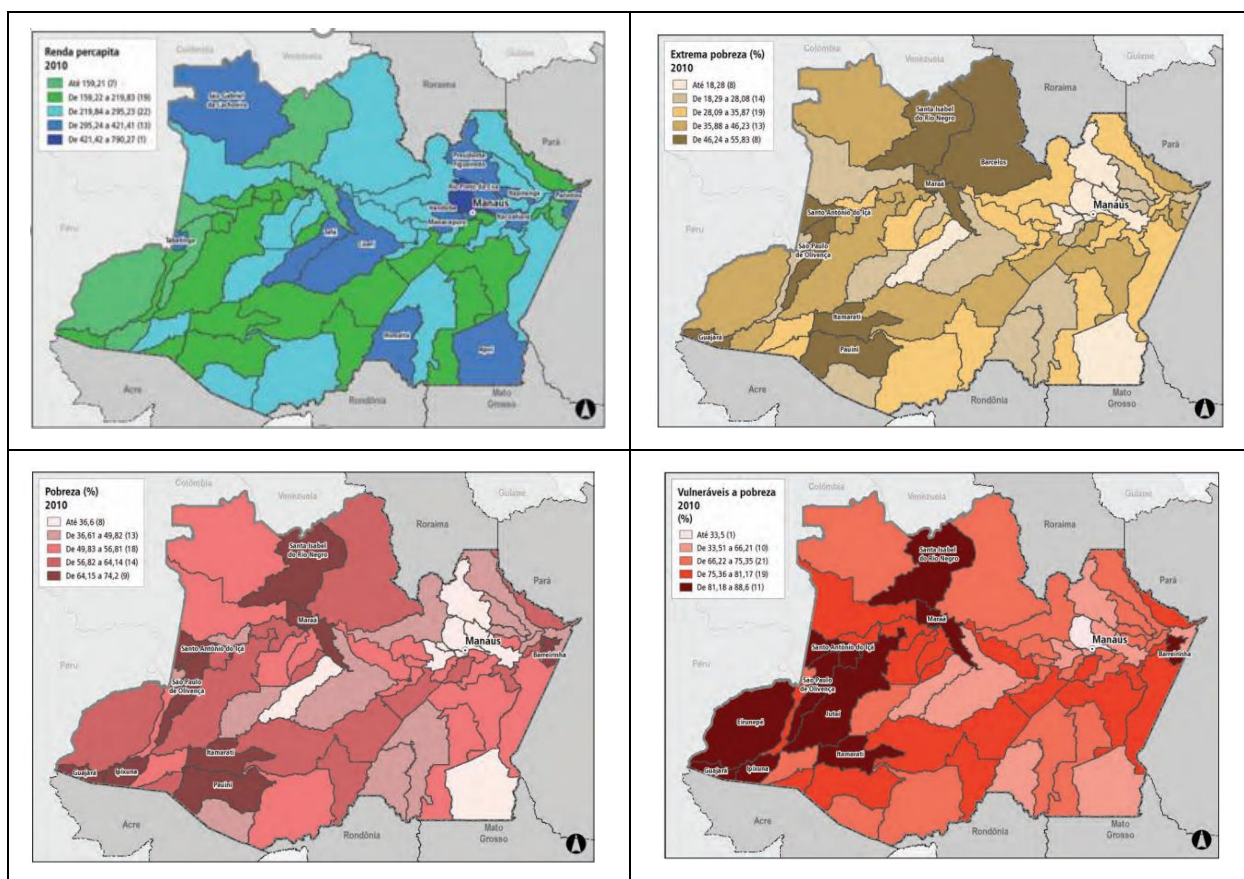
2. **Ao mesmo tempo, o Amazonas é altamente desigual, com coeficiente de Gini de 53,1, e as famílias rurais do estado apresentam desempenho ruim nos indicadores de bem-estar.** As famílias rurais no Amazonas – equivalente a 16% da população do estado – estão desproporcionalmente expostas à pobreza. Na verdade, sua taxa de pobreza é superior a 65%, com outros 23% vivendo em famílias vulneráveis a cair na pobreza. Além disso, sua capacidade de geração de renda é menor: mais de 61% dos adultos não concluíram o ensino fundamental, e menos de 3% concluíram o ensino superior, em comparação com 30% e 13,9% em todo o estado do Amazonas, respectivamente. Cerca de 63% das famílias rurais possuem telefones celulares; 13% têm acesso à internet; e mais de 42% vivem em favelas. O estado como um todo apresenta indicadores melhores: 91% das famílias têm telefones celulares, 71% têm acesso à internet e apenas 21% vivem em habitações precárias. As famílias rurais também dependem mais da agricultura, que é progressivamente afetada pelas mudanças climáticas. Considerando a população ativa em todo o estado do Amazonas, apenas 18% atuam no setor primário; nas áreas rurais do estado, o percentual é 80%.

3. **Nas áreas rurais, povos indígenas e afrodescendentes⁸¹ são sobrerrepresentados.** Cerca de 5% da população rural do estado se identificam como indígenas e mais de 84%, como afrodescendentes. Isso contrasta com o resto do Brasil rural (0,5% e 66%, respectivamente); e o país como um todo (0,4% e 55%, respectivamente). Esses grupos também apresentam indicadores relativamente piores que a média. Cerca de 66% dos afrodescendentes e 68% dos indígenas vivem com menos de US\$ 5,50 por dia. Além disso, mais de 61% dos adultos afrodescendentes e 77% dos adultos indígenas não concluíram o ensino fundamental. Entre outros grupos populacionais, a média é 52%.

⁸¹ Este grupo inclui indivíduos que se autodenominam negros ou pardos na PNADC.



Há uma concentração espacial significativa da pobreza no estado do Amazonas. A pobreza é maior na região sul e no *Coração da Floresta*⁸², as duas regiões historicamente mais carentes. Conforme demonstram as figuras a seguir, em 2010, elas concentraram os municípios com menor renda per capita e mais altas taxas de extrema pobreza, pobreza e vulnerabilidade à pobreza.

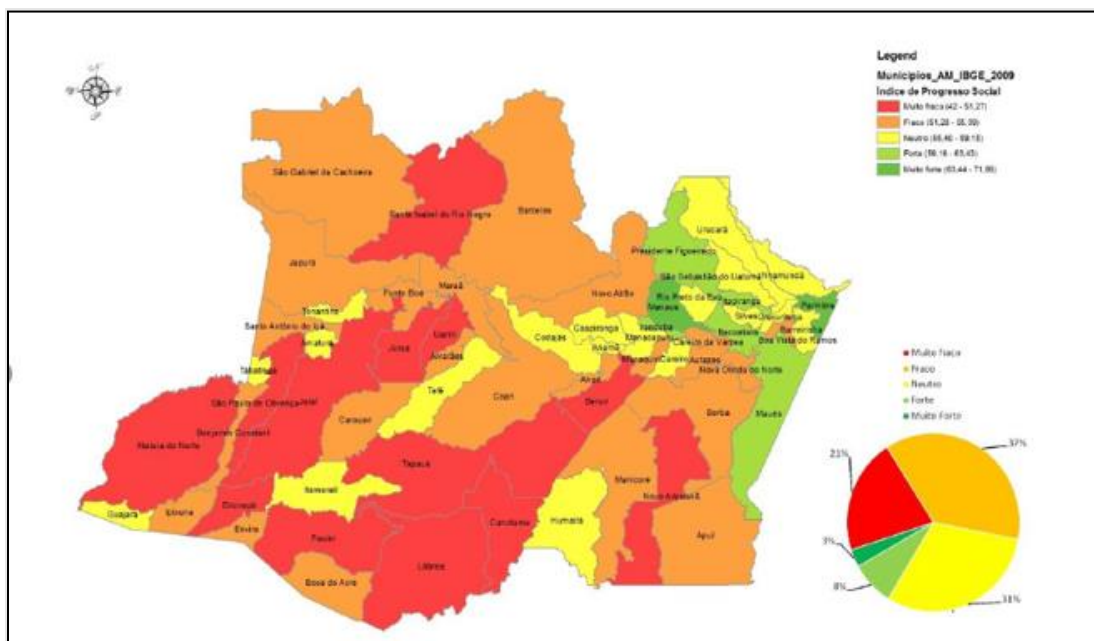


Fonte: Governo do Amazonas, Amazonas em Mapas – 1ª Edição. Manaus. 2016.

⁸² Os 62 municípios do estado do Amazonas estão agrupados em quatro regiões distintas: a região metropolitana da capital Manaus, que concentra a maior parte da população do estado, serviços públicos, indústria, comércio e serviços; a região sul, com índices historicamente elevados de desmatamento e imigração, incentivados pelo governo federal nas décadas de 1970 e 1980; a região leste, caracterizada por baixos índices de desmatamento e melhores indicadores socioeconômicos; e a região conhecida como *Coração da Floresta*, formada por grandes áreas com cobertura florestal nativa, grande número de unidades de conservação e terras indígenas e uma economia baseada na agricultura e produtos florestais.

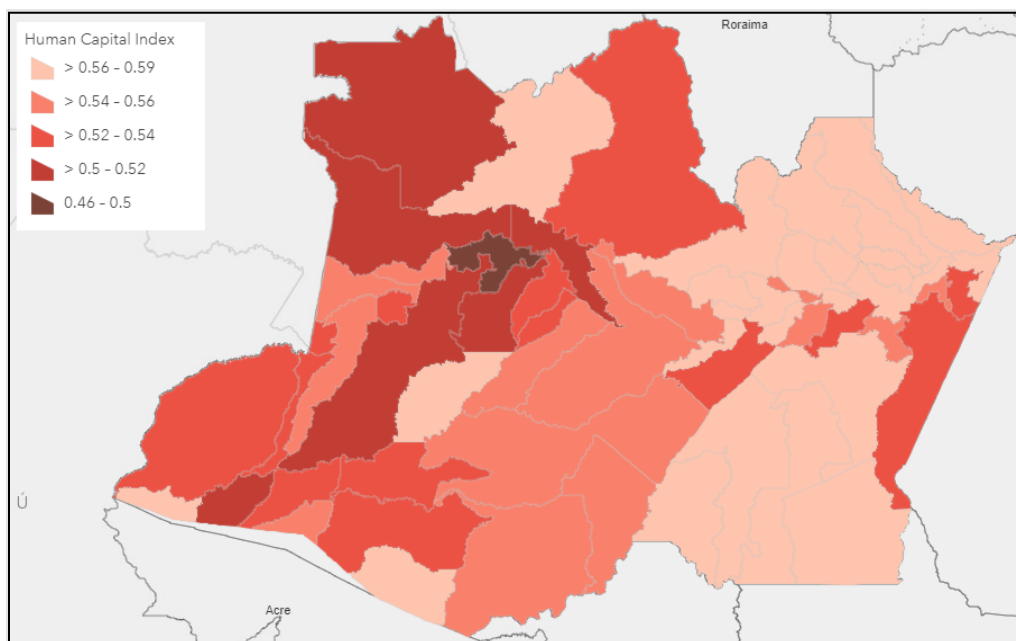


4. **Os mesmos resultados se verificam quando índices multifatoriais são usados como referência.** Por exemplo, o Índice de Progresso Social (IPS) é um índice composto que compila um conjunto de indicadores sociais e ambientais organizados em três pilares: Necessidades Humanas Básicas; Fundamentos de Bem-Estar; e Oportunidades (<https://www.socialprogress.org/>). O estado do Amazonas (IPS em 2018 = 54,92) fica atrás da região amazônica (IPS em 2018 = 56,52), que, por sua vez, tem resultados piores que a média nacional (IPS em 2018 = 67,18). No estado do Amazonas, a maior parte dos 58% dos municípios classificados nas duas faixas mais baixas do IPS estão localizados na região denominada *Coração da Floresta* ou no sul do estado. O Índice de Capital Humano (ICH) do Banco Mundial estima a lacuna de produtividade que as crianças nascidas hoje enfrentarão ao longo de suas vidas devido a limitações de saúde e educação⁸³. Um ICH de 59 significa que as crianças nascidas hoje atingirão apenas 59% de sua produtividade potencial, e, portanto, um ICH mais baixo acarreta menores níveis de desenvolvimento. As regiões sul e oeste do estado do Amazonas parecem ficar atrás nesses indicadores, principalmente se comparadas à região leste, onde fica Manaus.



Fonte: Santos et al., *Resumo Executivo – Índice de Progresso Social na Amazônia Brasileira – IPS Amazônia 2018*. Imazon/Progresso Social Brasil. Disponível em <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/ipsx.tracersoft.com.br/documents/2018/publicacoes/Resumo-Executivo-V12.pdf>.

⁸³ O índice é baseado nas taxas de sobrevivência infantil, expectativa de vida e conquistas educacionais ajustadas ao aprendizado. Disponível em <https://www.worldbank.org/en/publication/human-capital>.



Fonte: ICH do Banco Mundial.

Impactos da Covid-19

5. Desde que atingiu o Brasil em fevereiro de 2020, a pandemia da Covid-19 causou crises sanitárias, econômicas e sociais sem precedentes, com fortes impactos no estado do Amazonas. Até 3 de novembro de 2020, o Brasil tinha mais de 5,5 milhões de casos registrados oficialmente e mais de 160.000 mortes. O estado do Amazonas foi particularmente afetado pela pandemia: com mais de 4.500 mortes, tem a quarta maior taxa de mortalidade entre todos os estados brasileiros (1.100 por milhão de pessoas), o que reflete o impacto inicial da pandemia em um sistema de saúde já sobrecarregado. Com os impactos sanitários quase superados, o estado está definindo um plano de recuperação para fazer frente à crise econômica. Projeta-se que a economia brasileira entrará na recessão mais profunda da história, com uma queda de 5,4% no produto interno bruto (PIB) de 2020, além de consequências generalizadas para os níveis de emprego, pobreza e desigualdade. Os habitantes do estado do Amazonas apresentam resultados piores que os do resto do país nos indicadores de bem-estar. Em 2018, a parcela de pessoas que viviam com menos de US\$ 5,50 era praticamente o dobro da média nacional (39% e 20%, respectivamente). Segundo projeções do Banco Mundial, sem medidas de mitigação, a renda per capita média no Amazonas cairia outros 4%, ao passo que a taxa de pobreza aumentaria em 5 pontos percentuais – o que equivale a 185 mil novos pobres no estado. Embora as medidas de mitigação adotadas pelo governo, como o seguro-desemprego e a extensão do Programa Bolsa Família, tenham feito a diferença em outras partes do país, isso não ocorreu no Amazonas. Em contraste, algumas simulações demonstram



que Auxílio Emergencial (que fornecerá um total de R\$ 4.200 aos beneficiários divididos em 9 pagamentos) será capaz de mais do que compensar o aumento da pobreza no estado em 2020.



ANEXO 6. ASPECTOS AMBIENTAIS, FLORESTAIS E DE OUTROS RECURSOS NATURAIS

1. A política do Banco Mundial para o Financiamento de Políticas de Desenvolvimento (DPF) requer uma análise em três etapas dos aspectos ambientais, florestais e de outros recursos naturais da operação. Em primeiro lugar, o Banco Mundial determina se as políticas apoiadas pelo DPF têm probabilidade de causar impactos significativos no meio ambiente, na floresta e em outros recursos naturais do País Membro (ou do estado). Em segundo lugar, para políticas com prováveis efeitos significativos, o Banco Mundial avalia – no Documento do Programa – os sistemas em vigor no País Membro (ou no estado) para reduzir esses efeitos adversos e aumentar os efeitos positivos, baseando-se em análises ambientais relevantes em nível de país ou setor. Em terceiro lugar, se houver lacunas significativas na análise ou deficiências nesses sistemas, o Banco Mundial descreve – no Documento do Programa – como essas lacunas ou deficiências seriam abordadas antes ou durante a implementação do programa.

2. Com base nessa abordagem de três etapas, o Banco Mundial (i) identificou as prioridades ambientais do Amazonas e os efeitos potenciais das políticas apoiadas pelo DPF sobre essas prioridades; (ii) avaliou o marco de governança – inclusive normas, políticas, instituições e práticas – subjacente à gestão ambiental e aos processos de tomada de decisão no Amazonas; e (iii) identificou oportunidades para maximizar os efeitos positivos e reduzir os efeitos negativos das políticas apoiadas pelo DPF sobre o meio ambiente e os recursos naturais. O Banco manterá essa análise durante a segunda operação da série programática, que incluirá uma Análise Ambiental Estratégica (AAE) completa em nível de política.

Contexto e identificação de prioridades ambientais, florestais e de outros recursos naturais

3. Alguns dos fatores ambientais que geram riscos para a saúde no Amazonas são a poluição do ar doméstico, a poluição do ar externo e a inadequação dos serviços de saneamento e higiene (Wash, na sigla em inglês). Condições inadequadas de saneamento e higiene constituem outro desafio ambiental urgente no estado. Estima-se que 71% dos amazonenses vivam em domicílios que carecem de, pelo menos, um dos seguintes serviços: água encanada segura, rede de esgotos e coleta direta ou indireta de lixo. Ademais, estima-se que 12% careçam de instalações sanitárias próprias (IBGE, 2019). Apenas 8 dos 62 municípios possuem rede de esgoto, atendendo a 60.548 domicílios. Consequentemente, apenas 47,6% dos domicílios têm acesso a serviços de esgoto por meio de uma rede de esgoto ou de fossas sépticas. Serviços inadequados de saneamento e higiene podem causar diarreia e outras doenças infecciosas; a ausência desses serviços aumenta o risco de infestações parasitárias; e práticas inadequadas de lavagem das mãos constituem uma das principais causas de diarreia e infecções respiratórias em crianças. Além disso, infecções diarreicas repetidas na primeira infância pioram o estado nutricional das crianças (resultando, por exemplo, em crianças abaixo do peso). Em 2017 e 2018, as unidades de saúde amazonenses relataram um total de 4.490 casos de diarreia e gastroenterite no estado (Sedecti, 2019). No mesmo período, o Amazonas registrou um total de 2.561 mortes causadas por doenças parasitárias e outras doenças infecciosas (Sedecti, 2019), muitas das quais podem estar associadas às más condições de saneamento e higiene.



4. O material particulado (MP), especialmente partículas finas (MP_{2,5}), é um poluente atmosférico associado aos piores impactos de saúde em todo o mundo. A queima de combustíveis sólidos para o cozimento de alimentos emite MP_{2,5}, que, juntamente com a falta de ventilação, resulta em altos níveis de poluição dentro das residências. Em 2017, aproximadamente 165 mil domicílios no Amazonas (12%) usavam madeira ou carvão vegetal como principal combustível para cozinhar (Sedecti, 2019). Nessas condições, que estão intimamente relacionadas à pobreza e à pobreza extrema, centenas de milhares de pessoas estão expostas a níveis de MP_{2,5} muito acima daqueles previstos nas diretrizes da Organização Mundial da Saúde⁸⁴, o que resulta em riscos aumentados de infecção respiratória aguda baixa (IRAB) em crianças e doença pulmonar obstrutiva crônica (DPOC), bronquite crônica (BC) e câncer de pulmão em adultos. Mulheres adultas e crianças pequenas são as mais afetadas, uma vez que passam mais tempo em ambientes domésticos.

5. A poluição do ar externo também gera efeitos significativos para a saúde no Amazonas. Os limitados dados disponíveis⁸⁵ indicam um aumento nas concentrações médias anuais de MP_{2,5} em Manaus de 13,5 mg/m³ em 2008–2012 para 20 µg/m³ em 2017, uma magnitude duas vezes superior aos níveis recomendados pelas Diretrizes de Qualidade do Ar da OMS. O MP_{2,5} ambiente aumenta durante a estação seca, principalmente devido aos incêndios florestais. A poluição do ar externo também aumenta o risco de doenças respiratórias em crianças e adultos. Em 2017 e 2018, o Amazonas registrou 1.926 mortes por doenças respiratórias, muitas das quais podem estar associadas à poluição do ar externo e interno, bem como às condições climáticas locais.

6. O esgotamento dos recursos naturais também é uma importante prioridade ambiental no Amazonas, principalmente devido ao desmatamento e incêndios florestais. Com uma área de mais de 1,5 milhão de km² e com 96% de sua cobertura florestal original preservada, o estado do Amazonas possui o maior estoque de carbono de floresta tropical de qualquer jurisdição subnacional do planeta⁸⁶. O Amazonas também tem uma das maiores taxas de endemismo do mundo, tornando-se uma prioridade global para a conservação da biodiversidade. No entanto, a crescente expansão agrícola e a especulação imobiliária na região sul do estado, associadas à falta de infraestrutura, capital e recursos humanos,

⁸⁴ Não há dados específicos sobre a concentração de MP_{2,5} em domicílios no Amazonas. No entanto, as concentrações de MP_{2,5} normalmente são de várias centenas de microgramas por metro cúbico (µg/m³) na cozinha, e bem mais de 100 µg/m³ na sala e nos quartos da casa. Estudos em outros países relatam que as concentrações médias de MP_{2,5} na cozinha (> 24 horas) variam de 200–300 µg/m³ a 1.100–1.300 µg/m³ (Balakrishna et al., 2013). Nas zonas rurais do México, as concentrações médias de MP_{2,5} (> 24 horas) em cozinhas que usavam lenha em fogo aberto eram de 600–1.200 µg/m³; essas concentrações caíram para 250–330 µg/m³ nas mesmas cozinhas após a instalação de fogões a lenha mais modernos (Zuk et al., 2007; Cynthia et al., 2008). Nas zonas rurais da Guatemala, as concentrações médias eram de 900 µg/m³ em cozinhas que usavam lenha em fogo aberto e 340 µg/m³ em cozinhas que tinham fogões mais modernos com chaminés (Northcross et al., 2010).

⁸⁵ O Amazonas carece de uma rede de monitoramento da qualidade do ar. A maioria dos dados é fornecida por meio de sensoriamento remoto, que pode apresentar inconsistências de dados.

⁸⁶ O estado do Amazonas é a maior subdivisão administrativa da Floresta Amazônica e hospeda 31% da Amazônia brasileira, ou cerca de 20% de toda a Floresta Amazônica.



levaram a aumentos significativos nas taxas de desmatamento nos últimos anos. O desmatamento aumentou de uma média anual de 582 km² por ano em 2006–2015 para 1.149 km² em 2016–2019. Isso equivale a um aumento de quase 100% – o maior entre todos os estados brasileiros⁸⁷. Dados oficiais divulgados recentemente indicam que, em 2019, o desmatamento no estado do Amazonas atingiu 1.434 km², um aumento de 36% em relação a 2018, e o maior aumento em um único ano registrado no estado desde 2004⁸⁸. Dados preliminares de janeiro a setembro de 2020 apontam para uma taxa de desmatamento de 1.155 km² no estado do Amazonas⁸⁹.

Identificação dos efeitos das políticas públicas para o meio ambiente, as florestas e outros recursos naturais

7. Cinco das seis ações preliminares devem ter efeitos ambientais positivos e gerar cobenefícios de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. As reformas de políticas públicas apoiadas pelo primeiro DPF do Amazonas não devem gerar efeitos negativos significativos para o meio ambiente, as florestas e outros recursos naturais. No entanto, as concessões florestais podem gerar efeitos ambientais adversos se não forem geridas de forma adequada.

Tabela A6.1. Resumo

Ações de políticas	Efeitos ambientais
Ação Preliminar nº 1: Previdência. O Mutuário promulgou legislação efetiva aumentando as taxas de contribuição previdenciária dos funcionários públicos de 11% para 14%.	É improvável que gere quaisquer efeitos ambientais negativos. A política pode ter efeitos ambientais positivos se, após aumentar o espaço fiscal, o estado decidir aumentar os gastos públicos em gestão ambiental.
Ação Preliminar nº 2: Gestão de investimentos públicos. O Mutuário promulgou normas para estabelecer critérios de priorização de projetos de investimento público em seu plano plurianual (PPA) 2020–2023, com o propósito de melhorar a adaptação e resiliência às mudanças climáticas.	Efeitos positivos: Por meio de um processo de revisão de projetos de investimento público (PIPs), esta política melhorará a relevância, eficiência e eficácia dos PIPs e garantirá que a adaptação e resiliência climáticas sejam consideradas nos processos decisórios.
Ação Preliminar nº 3: Prevenção do desmatamento. O Mutuário promulgou normas para adotar o Plano	Efeitos positivos significativos:

⁸⁷ O Acre teve o segundo maior aumento entre os dois períodos, passando de 264 km² a 440 km², ou seja, um aumento de 67%.

⁸⁸ Prodes (Inpe). http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. As taxas de desmatamento no Amazonas aumentaram de 1.045 km² em 2018 para 1.434 km² em 2019, ou um aumento de 37%.

⁸⁹ Sistema Deter – <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/alerts/legal/amazon/aggregated/>.



Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Amazonas (PPCDQ-AM), que estabelece funções e responsabilidades, procedimentos e instrumentos para fiscalização coordenada por órgãos federais, estaduais e comunitários, bem como o operacionalização de um sistema integrado de alerta precoce para prevenir, suprimir e responder ao desmatamento ilegal e a queimadas, conforme evidenciado pela publicação do Decreto 42369/2020 de 5 de junho de 2020.	Esta ação preliminar deve aumentar a eficiência do estado na prevenção do desmatamento e dos incêndios florestais, permitindo uma rápida resposta aos alertas e a rápida destinação dos escassos recursos humanos do estado para onde houver mais necessidade, aumentando a presença real no campo. Ao reduzir o desmatamento e os incêndios florestais, esta política contribuirá para o diálogo sobre a biodiversidade e a mitigação das mudanças climáticas. Como os incêndios florestais são o principal fator de poluição do ar externo, esta política terá efeitos positivos na qualidade do ar no Amazonas.
Ação Preliminar nº 4: Regularização ambiental. O Mutuário regulamentou o Programa de Regularização Ambiental (PRA) para imóveis rurais com legados ambientais em áreas de uso restrito (AURs), reservas legais (RLs) e áreas de preservação permanente (APPs), conforme estabelecido no regulamento do Cadastro Ambiental Rural (CAR), com disposições específicas para facilitar o acesso de pequenos proprietários ao programa.	Efeitos positivos: Os regulamentos do PRA proporcionarão clareza e segurança jurídica aos proprietários de terras para remediar os legados ambientais. Isso deve permitir intervenções mais eficazes para o controle do desmatamento ilegal, pois os proprietários de terras devem cumprir os requisitos do CAR e os termos de compromisso do PRA. Esta política terá efeitos positivos no controle do desmatamento, conservação da biodiversidade e mitigação das mudanças climáticas.
Ação Preliminar nº 5: Concessões florestais. O Mutuário fortaleceu a proteção das florestas públicas ao outorgar concessões florestais controladas e de uso sustentável a terceiros.	Efeitos positivos significativos: Esta política fortalece a robustez jurídica e regulatória da preservação da floresta e da biodiversidade, aumentando o valor da floresta, incentivando sua proteção e gerando renda e empregos sustentáveis. A imensa área de florestas estaduais e o acesso limitado a elas impõem desafios de supervisão às autoridades locais e ambientais. Embora as florestas estaduais sejam áreas de proteção ambiental, essas áreas enfrentam, efetivamente, sérios riscos de grilagem de terras e degradação dos recursos naturais resultantes da extração ilegal de madeira e incêndios florestais, entre outras práticas. Portanto, a política de concessões florestais permitirá ao governo do Amazonas gerenciar seus ativos florestais, ao mesmo tempo em que evita a posse ilegal de terras públicas, promove o uso sustentável dos recursos naturais e reduz as pressões de desmatamento resultantes da agricultura e pecuária intensivas em carbono. Ao contribuir para a redução do desmatamento e das queimadas, esta política



	também terá efeitos positivos na qualidade do ar ambiente e na mitigação das mudanças climáticas. Efeitos negativos: Os potenciais efeitos negativos podem estar associados ao fato de as concessões não serem adequadamente projetadas, licenciadas e supervisionadas, um risco substancialmente mitigado por um marco jurídico em conformidade com boas práticas internacionais de manejo florestal sustentável. Além disso, algumas áreas de concessão podem exigir novas estradas de acesso, o que pode levar à expansão de outras atividades econômicas e de infraestrutura na área. Esse risco pode ser mitigado pelo processo de licenciamento ambiental para obtenção de homologação de atividades em áreas ambientalmente sensíveis.
Ação Preliminar nº 6: Pagamento por serviços ambientais. O Mutuário ampliou e melhorou a sustentabilidade financeira do Programa Bolsa Floresta para fornecer pagamentos por serviços ambientais a famílias que protegem ativamente a floresta nas áreas selecionadas.	Efeitos positivos: Esta política fortalece a robustez jurídica e regulatória da preservação da floresta e da biodiversidade. Ao contribuir para a redução do desmatamento e das queimadas, esta política terá efeitos positivos na mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Também pode contribuir para reduzir a poluição do ar interno se as famílias beneficiárias usarem os pagamentos em dinheiro para modernizar seus fogões e comprar combustíveis limpos. O Banco buscará mais informações sobre esse efeito potencial no segundo DPF.

8. Para identificar os efeitos ambientais das reformas de políticas públicas apoiadas pelo DPF, o Banco examinou a relação entre as ações preliminares e as prioridades ambientais do Amazonas (ver tabela A6.2).

Tabela A6.2 Ações preliminares do DPF e prioridades ambientais do Amazonas

Ações preliminares	Poluição do ar ambiente	Poluição do ar interno	Saneamento e higiene	Controle do desmatamento	Mudanças climáticas	Conservação da biodiversidade
AP nº 1: Reforma previdenciária						



AP nº 2: Gestão de investimentos públicos						
AP nº 3: Prevenção do desmatamento						
AP nº 4: Regularização ambiental						
AP nº 5: Concessões florestais						
AP nº 6: Pagamento por serviços ambientais						
A ação preliminar é uma condição para tratar da prioridade ambiental.						
A ação preliminar é uma forte condição para tratar da prioridade ambiental.						
Efeitos neutros.						
A ação preliminar compete com ações relativas à prioridade ambiental.						

Avaliação dos sistemas do Amazonas para maximizar os efeitos ambientais positivos significativos

9. O Banco Mundial analisou se os sistemas em vigor no Amazonas eram apropriados para maximizar os efeitos positivos significativos das políticas apoiadas pelo DPF e para abordar os efeitos adversos da política de concessões florestais. O Banco avaliou o marco jurídico e as capacidades técnicas dos órgãos governamentais responsáveis pela implementação dessas políticas.

10. O Brasil goza de robustos marcos legislativos federais e estaduais para o licenciamento ambiental e o manejo florestal sustentável. A legislação relacionada à conservação e ao uso sustentável de florestas, inclusive o Código Florestal (Lei 12651 de 2012), é consistente com boas práticas internacionais e com as normas do Banco Mundial, e deve ser capaz de gerenciar os tipos de efeitos que as políticas apoiadas por este DPF podem gerar. No caso das concessões florestais, os concessionários devem cumprir o Código Florestal Nacional, as leis estaduais sobre concessões florestais e outros regulamentos ambientais relevantes. Além disso, os projetos de concessão devem realizar uma auditoria técnica terceirizada independente a cada três anos, ou obter uma certificação de uma organização idônea e aceita pelo estado. De acordo com a Lei Estadual do Amazonas 4415/2016, o estado pode cancelar unilateralmente qualquer concessão se o concessionário não cumprir os requisitos de salvaguardas ambientais previstos no Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) aprovado (artigo 50, § 1º, inciso II).

11. Embora os marcos legislativos e regulatórios sejam robustos, sua implementação e eficácia variam de estado para estado, bem como em âmbito nacional. As reformas de políticas apoiadas pela série de DPFs complementarão o marco jurídico existente para o controle do desmatamento e o manejo florestal sustentável. Essas são pré-condições para o estabelecimento de estruturas de incentivos baseadas em instrumentos de mercado, tais como transferências verdes e concessões de recursos naturais, que são previstas para o segundo DPF. Outras reformas políticas importantes planejadas para o segundo DPF incluem a regulamentação fundiária integrada e a regularização ambiental, que são essenciais para lidar com os principais vetores de desmatamento no Amazonas.

12. Além disso, apesar do robusto marco legislativo e regulatório do Amazonas, sua capacidade institucional para implementar uma legislação reforçada precisa ser melhorada. Órgãos ambientais estaduais, especialmente a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema) e o Instituto de Proteção



Ambiental do Amazonas (Ipaam), enfrentam desafios relacionados à implementação das políticas propostas devido à sua capacidade técnica limitada, a restrições orçamentárias e a lacunas de dados. Por exemplo, devido às limitações de recursos e de capacidade para monitorar o vasto território do estado, os agentes da lei só são capazes de responder a denúncias de desmatamento e incêndios em algumas áreas, muitas vezes chegando após esses incidentes terem ocorrido e os infratores terem deixado o local. O estado não possui uma rede de monitoramento da qualidade do ar e depende de dados de medições esporádicas ou de sensores remotos (satélites). O Amazonas está envidando esforços cada vez maiores para financiar e aprimorar a governança por meio de seus diferentes órgãos e secretarias, inclusive nas áreas de gestão fundiária, questões sociais, tecnologia, meio ambiente e finanças. Por exemplo, ao promulgar seu Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento e Incêndios Florestais (PPCDQ-AM), o Amazonas garantiu sua elegibilidade para continuar acessando os recursos do Fundo Amazônia. Ao mesmo tempo, está aprimorando sua capacidade institucional para possivelmente aumentar a confiança dos investidores internacionais em apoiar ainda mais sua agenda ambiental.

13. Como parte da preparação para o segundo DPF, o Banco Mundial fornecerá apoio técnico ao governo do Amazonas em ações-chave para ajudar na formulação de reformas de políticas adicionais, bem como na implementação das políticas apoiadas nesta primeira operação. O Banco apoiará o estado nas seguintes atividades: (i) desenvolvimento de normas e procedimentos operacionais para o confisco de maquinários em áreas desmatadas ilegalmente; (ii) criação de um centro de monitoramento integrado (sala de situação) usando imagens de satélite e dados geoprocessados para integrar e cruzar informações sobre desmatamento florestal, degradação e incêndios de diferentes fontes; (iii) elaboração de normas para o uso sustentável e recuperação de áreas de uso restrito (AURs) e áreas de preservação permanente (APPs); (iv) atualização dos procedimentos operacionais para a aplicação de sanções e multas ambientais aos imóveis; (v) elaboração de protocolos de certificação de manejo florestal sustentável baseados em boas práticas internacionais; (vi) inventários florestais de áreas a serem designadas como concessões florestais; (vii) definição de critérios para ampliação do Programa Bolsa Floresta em todo o estado; (x) desenvolvimento de procedimentos para fortalecer e atualizar os registros dos beneficiários do BFlo; (xi) análise de alternativas logísticas para a operacionalização de transferências de renda, principalmente em áreas remotas; e (xii) criação de um sistema de monitoramento e avaliação do BFlo.

14. Por meio de assistência técnica, o Banco apoiará o estado com estudos analíticos essenciais para projetar, licenciar e supervisionar adequadamente as concessões florestais. Para a construção de estradas de acesso, o processo de licenciamento de concessões florestais exigirá que os concessionários cumpram as regulamentações ambientais, incluindo estudos de impacto ambiental e licenciamento, conforme o caso. Embora novas estradas possam levar ao desmatamento como resultado de novas atividades econômicas e infraestrutura que poderiam surgir na área às margens da estrada, todas as ações preliminares do Pilar B, os gatilhos do segundo DPF e a assistência técnica supracitada contribuirão para o controle do desmatamento no estado.

15. Em conclusão, não é provável que as políticas apoiadas por este DPF causem quaisquer efeitos negativos significativos para o meio ambiente, florestas e outros recursos naturais. Além disso, a maioria



das reformas de políticas apoiadas pela série de DPFs consistem em intervenções direcionadas que visam especificamente a tratar de algumas das principais prioridades ambientais do Amazonas – o desmatamento, a conservação da biodiversidade e as mudanças climáticas – com efeitos positivos adicionais sobre a poluição externa. Serão necessários mais estudos analíticos, investimentos e assistência técnica para maximizar os efeitos positivos associados a essas reformas de políticas, especialmente por meio do fortalecimento da capacidade do governo de implementar efetivamente as novas políticas.



ANEXO 7. REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO ESTADO DO AMAZONAS

1. O estado do Amazonas sofre pressões fiscais derivadas da folha de pagamento e das pensões que paga. Em parte, isso se deve à transição para um sistema previdenciário estadual capitalizado. Em 2003, o Amazonas não apenas implementou a reforma previdenciária federal promulgada naquele ano (EC 41/2003), mas também criou dois grupos separados de servidores públicos: pré-2003 e pós-2003. Os servidores pós-2003 contribuem para um fundo de pensão separado (FPREV – Fundo Previdenciário de Aposentadoria e Pensões do Estado do Amazonas), que cobrirá sua aposentadoria futura. Além dos consideráveis ativos acumulados, que atingiram 4,08 bilhões em agosto de 2020, a sustentabilidade de longo prazo do FPREV é apoiada pelas mudanças paramétricas introduzidas pela reforma de 2003 (fim da integralidade e paridade) e pela reforma federal das pensões de sobrevivência (promulgada em 2015 e implementada no Amazonas em 2017)⁹⁰. No entanto, a transição para esse novo sistema resultou em um grande e crescente *deficit* no Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões do Estado do Amazonas (FFIN), o regime previdenciário para os servidores contratados antes de 2003. Isso ocorre porque os servidores públicos pós-2003 não contribuem mais para esse fundo, e, à medida que os servidores anteriores a 2003 se aposentam, suas contribuições diminuem. Em 2018, o *deficit* corrente do FFIN era de R\$ 1,3 bilhão (9,5% das receitas correntes). Na ausência de uma reforma, a expectativa é que atingisse um pico de 9,9% das receitas correntes em 2025. No entanto, em 2030, o *deficit* do FFIN deve cair para 8,9% e, no longo prazo, desaparecer completamente com a morte do último servidor contratado com base nas regras anteriores a 2003, marcando o fim do período de transição.

2. Apesar dos esforços envidados para garantir a sustentabilidade fiscal do sistema previdenciário dos servidores públicos civis, permanecem desafios significativos no que diz respeito aos militares. Segundo a legislação federal aprovada em dezembro de 2019⁹¹, que estendeu obrigatoriamente as regras previdenciárias dos militares federais para as forças subnacionais (policiais militares e bombeiros), o Amazonas criou um fundo separado para esses agentes em 2020 (FPPM – Fundo de Proteção Previdenciária dos Militares).⁹² O novo FPPM é um programa de proteção social que, além de manter as regras generosas de integralidade e paridade, estabelece as taxas de contribuição em 9,5% em 2020 e 10,5% de 2021 a 2024 – significativamente abaixo da taxa de 14% aplicável aos outros servidores públicos. Por outro lado, a base de contribuição do FPPM agora inclui todos os rendimentos previdenciários, o que mais que compensa o efeito das taxas de contribuição mais baixas. Os estados somente podem aumentar

⁹⁰ *Integralidade* significa aposentadoria com benefícios iguais ao último salário, e *paridade* significa que os benefícios previdenciários serão ajustados de acordo com eventuais aumentos salariais concedidos aos servidores públicos ativos da mesma categoria. A reforma dos benefícios de sobrevivência de 2015 (Lei Federal 13135/2015) estabelece limites de tempo para as pensões recebidas por cônjuges sobreviventes tenham menos de 44 anos de idade quando obtêm acesso ao benefício.

⁹¹ A Lei Federal 13954 de dezembro de 2019 definiu as regras previdenciárias dos militares nas esferas federal e estadual.

⁹² A Lei Estadual 206 de abril de 2020 criou o fundo militar (FPPM – Fundo de Proteção Previdenciária dos Militares), que instituiu seus planos de benefícios e custeio, bem como o Fundo Temporário (FTEMP), para onde foram transferidos os ativos atribuíveis a contribuições anteriores dos militares para o FPREV.



as taxas de contribuição após 2025, apesar do fato de qualquer *deficit* no plano ter de ser financiado com fundos do próprio estado. Sem novas reformas de pensões e recursos humanos, esse *deficit* deverá crescer à medida que amadurecer o plano.

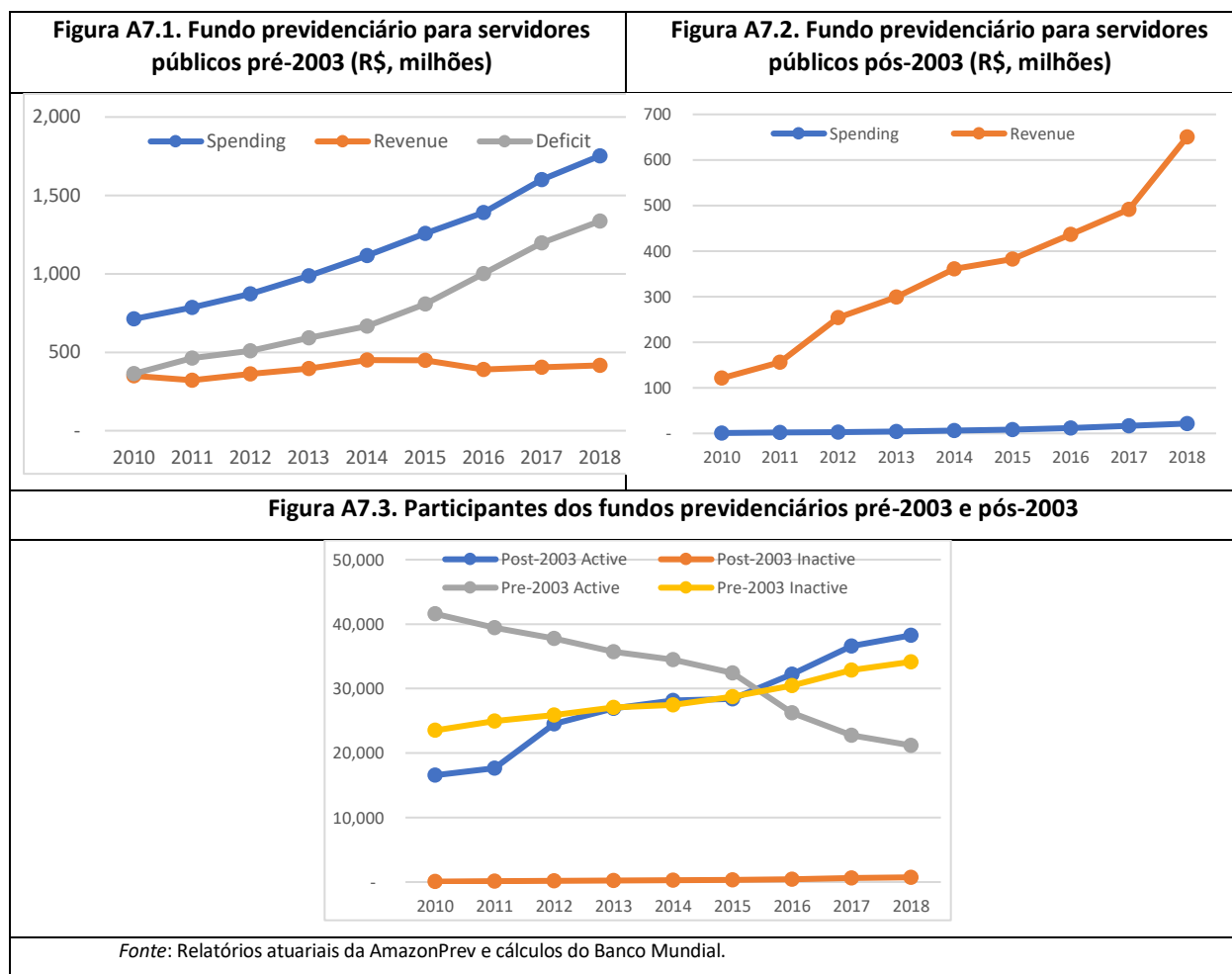
3. Com a criação do FPPM, os militares anteriormente alocados ao FPREV Amazonas foram removidos do fundo, e todas as contribuições (do servidor e do empregador) atribuíveis a eles desde 2004 foram transferidas para um fundo temporário separado (FTEMP). O FTEMP recebeu R\$ 1,08 bilhão para cobrir despesas previdenciárias do FPPM e do FFIN. Uma parcela significativa do fundo foi gasta nos primeiros meses após a sua criação, o que deu certa flexibilidade temporária para o orçamento do estado em meio à pandemia da Covid-19. Em 1º de setembro de 2020, R\$ 0,65 bilhão permanecia no fundo. Com base nas tendências atuais, os ativos do FTEMP devem se esgotar em 2021, e o estado deverá voltar a cobrir os *deficit* previdenciários do FFIN e do FPPM – pelo menos até 2025, quando as taxas de contribuição dos militares poderão ser aumentadas. As reformas de recursos humanos que afetam os militares também continuam sendo uma prerrogativa do estado e constituem outra ferramenta que pode ser usada para reduzir os gastos do FPPM no médio e longo prazos.

Tabela A7.1: Sistema previdenciário, 2018–2024 (R\$, milhões)

R\$, milhões	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Fundo Financeiro (pré-2003)							
Contribuições	623	818	793	804	891	967	1.072
Servidor	207	280	286	289	319	343	379
Empregador	415	538	507	515	572	624	693
Benefícios previdenciários	1.877	2.199	1.925	2.007	2.212	2.407	2.601
I. Deficit do Fundo Financeiro	-1.255	-1.381	-1.132	-1.203	-1.321	-1.440	-1.530
<i>% da Receita Corrente Líquida</i>	-9,5%	-9,2%	-7,5%	-8,1%	-8,3%	-8,6%	-8,5%
Fundo Militar (pós-2020)							
Contribuições			120	136	152	168	190
Benefícios previdenciários			374	395	465	546	641
II. Deficit do Fundo Militar			-254	-259	-313	-378	-451
<i>% da Receita Corrente Líquida</i>	0,0%	0,0%	-1,7%	-1,7%	-2,0%	-2,2%	-2,5%
III. Deficit do sistema previdenciário (I + II)	-1.255	-1.381	-1.385	-1.462	-1.634	-1.818	-1.980
<i>% da Receita Corrente Líquida</i>	-9,5%	-9,2%	-9,2%	-9,9%	-10,3%	-10,8%	-11,0%
Fundo Previdenciário (pós-2003)							
Contribuições	500	569	548	555	614	666	738
Servidor	225	263	271	274	302	325	359
Empregador	275	306	277	281	313	341	378
Benefícios previdenciários	19	27	30	31	35	39	43



Acumulação de ativos do Fundo Previdenciário	482	543	518	524	579	627	695
% da Receita Corrente Líquida	3,6%	3,6%	3,4%	3,5%	3,7%	3,7%	3,9%



4. Com base na Emenda Constitucional Federal EC 103/2019, que reduziu o passivo previdenciário federal e delegou certo poder de decisão aos governos subnacionais, os estados agora podem implementar suas próprias reformas previdenciárias. Em dezembro de 2019, imediatamente após a emenda ser promulgada, o estado do Amazonas aumentou as taxas individuais de contribuição previdenciária de 11% para 14% e as taxas de contribuição do empregador de 22% para 28% no caso do FFIN; e de 13% para 14%, no caso do FPREV. Isso reduziu o *deficit* do sistema previdenciário previsto para



2020 em R\$ 0,17 bilhão (1,1% da receita corrente), podendo atingir 13% das receitas correntes na primeira década.

5. **Outras opções de reformas previdenciárias agora estão disponíveis como resultado da emenda constitucional federal de 2019.** Elas incluem (i) aumento da idade de aposentadoria para 62 e 65 anos para mulheres e homens, respectivamente, como foi feito para os servidores públicos federais; (ii) aumento da base de contribuição dos aposentados; e (iii) redução dos benefícios de sobrevivência recém-atribuídos em até 40% da pensão do falecido para famílias com menos sobreviventes. Outras medidas inovadoras permitem taxas de contribuição progressivas e contribuições extraordinárias quando os regimes de pensões se tornarem fiscalmente insustentáveis. Como tais reformas de políticas não são obrigatórias, sua adoção em nível estadual tem sido bastante heterogênea até agora. Em 2021, o Amazonas planeja introduzir reformas previdenciárias adicionais com foco na idade de aposentadoria, na base de contribuição e nas pensões de sobrevivência. Essas reformas devem reduzir o *deficit* do sistema previdenciário em 2022 em 0,4% da receita corrente, chegando a 3,7% da receita corrente na primeira década.

6. **A transparência é uma parte importante da reforma previdenciária.** O Amazonas deu o exemplo para outros estados ao implementar um sistema unificado de gestão de registros para todos os poderes. A conformidade do seu sistema previdenciário com os regulamentos federais foi recertificada pelo governo federal em julho de 2020. O Amazonas nunca precisou contestar judicialmente decisões do governo federal para obter esse certificado, uma prática comum em muitos estados no Brasil, que agora foi descontinuada como consequência da reforma previdenciária federal de 2019. Os saldos dos fundos previdenciários estaduais são divulgados anualmente no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), publicado na Gazeta Oficial⁹³. Este novo processo de conformidade adiciona transparência à contabilidade e confiabilidade do sistema previdenciário.

⁹³ <https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/buscanova/#/p=1&q=RREO>.



ANEXO 8. ARRANJOS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL

1. **O Brasil é uma federação altamente descentralizada, e os governos subnacionais são responsáveis pela prestação da maioria dos serviços públicos.** A Constituição Federal dá aos governos estaduais e municipais considerável autonomia fiscal e grandes responsabilidades de gastos. Os municípios prestam serviços de ensino fundamental e assistência médica, e os estados financiam a maioria das escolas de ensino médio e os hospitais. As universidades públicas são, em sua maioria, federais, mas muitos estados também mantêm universidades públicas próprias. Os estados são os principais provedores de policiamento e segurança pública. Os governos estaduais e municipais também são responsáveis pela construção e manutenção da infraestrutura local e regional e pela implementação de programas de proteção social.
2. **Os estados e municípios também arrecadam receitas fiscais significativas por conta própria.** A Constituição atribui poderes tributários a diferentes níveis de governo. O maior tributo brasileiro em termos de receita, o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), é um tributo indireto cobrado pelos estados sobre bens e serviços selecionados (transporte intermunicipal e comunicação). Os estados também tributam veículos automotores (IPVA) e heranças e doações (ITCMD). Os municípios cobram ISS sobre os serviços não abrangidos pelo ICMS e tributam os imóveis urbanos (IPTU) e as transações imobiliárias (ITBI). Os governos estaduais e locais têm plena autonomia para definir suas bases tributárias e alíquotas. Os estados também compartilham 25% do ICMS e 50% do IPVA com os municípios.
3. **Para que possam fornecer serviços públicos, os governos subnacionais recebem transferências intergovernamentais.** O governo federal compartilha suas receitas tributárias com estados e municípios por meio de dois fundos de transferências não condicionadas de uso geral, respectivamente o FPE (Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal) e o FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Ambos são definidos pela Constituição, e sua alocação é baseada em fatores demográficos, com estados e municípios menos desenvolvidos recebendo alocações per capita mais altas. Como resultado, esses fundos são a principal fonte de receita dos estados mais pobres e dos municípios rurais carentes. O governo federal também realiza transferências específicas para educação (Fundeb) e saúde (SUS), bem como transferências de capital para programas específicos.
4. **As regras fiscais dos governos subnacionais estão consagradas na Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 (LRF).** Com o objetivo de reduzir riscos morais nas relações fiscais intergovernamentais, a LRF proíbe explicitamente operações de refinanciamento de dívidas entre diferentes níveis de governo. Resoluções complementares do Senado também proíbem empréstimos subnacionais se certos requisitos fiscais não forem respeitados. A recente crise fiscal subnacional tornou evidente que a LRF e os programas de ajuste fiscal (PAFs) entre os governos estaduais e federal precisavam ser fortalecidos. Em resposta a isso, o governo federal aprovou: (i) um Regime de Recuperação Fiscal para os estados falidos (LC 159/2017); e (ii) extensões do prazo de amortização da dívida para os estados com problemas de liquidez (LC 156/2016), condicionadas a medidas de ajuste fiscal. Pode ser necessária legislação adicional para



criar um instrumento que apoie o ajuste das entidades subnacionais com dívida limitada, mas que enfrentem problemas de liquidez. O Banco está assessorando a Secretaria do Tesouro Nacional nessa questão.

5. **A capacidade de endividamento dos governos subnacionais é rigidamente regulamentada. Os estados e municípios não podem emitir títulos de dívida.** Grande parte do estoque da dívida subnacional está na forma de dívidas de longo prazo com o governo federal (como parte de um programa de resgate financeiro de 1997) e é governada por programas de ajuste fiscal entre os governos estaduais e federal (PAFs). Desde 2016, as condições de reembolso desses empréstimos foram reestruturadas, reduzindo os pagamentos de curto prazo exigidos dos estados. Os governos subnacionais também têm dívidas significativas com bancos públicos (BNDES, Banco do Brasil e CEF), credores multilaterais (principalmente Bird e BID), parceiros de desenvolvimento bilaterais e, ocasionalmente, bancos comerciais. O sistema usado pelo governo federal para autorizar dívidas subnacionais com garantia federal (Capag) foi revisto em 2017, com assistência técnica do Banco Mundial, limitando a discricionariedade federal e exigindo espaço fiscal adequado (medido pela taxa de poupança corrente) dos governos subnacionais para se qualificar para garantias federais.



ANEXO 9. PRINCIPAIS REFORMAS NO BRASIL

1. O atual governo do Brasil aprovou várias reformas importantes para conter as despesas fiscais, abrir os mercados à concorrência e ao comércio, melhorar o capital humano e acelerar o crescimento da produtividade.
2. **Reforma previdenciária.** No final de 2019, foi adotada uma reforma constitucional do sistema previdenciário, estabelecendo novas regras de aposentadoria para funcionários do setor privado urbano e servidores públicos federais e oferecendo regras de transição para os que já estavam perto de se aposentar. A reforma estabeleceu uma idade mínima de aposentadoria (65 anos para homens e 62 para mulheres, com algumas exceções), eliminando gradualmente as pensões por tempo de serviço; aumentou o tempo mínimo de contribuição para homens que trabalham no setor privado em ambientes urbanos de 15 para 20 anos; estendeu (para toda a vida útil) o período usado para calcular os salários médios e determinar os benefícios de pensão; e reduziu os benefícios de sobrevivência para famílias de alta renda com poucos sobreviventes. Também foram estabelecidas taxas de contribuição progressivas e ampliada a base de contribuição dos servidores aposentados. A expectativa é que a reforma gere uma economia acumulada de R\$ 84 bilhões nos primeiros quatro anos de implementação e de R\$ 630 bilhões até 2030. A reforma também abriu a possibilidade de estados e municípios aplicarem alterações paramétricas semelhantes a seus servidores públicos, se assim decidirem.
3. **Reforma do saneamento básico.** A nova Lei do Saneamento Básico (Lei 14026 de 15 de julho de 2020)^[1] determina o acesso universal a serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário até 2033. A meta é fornecer abastecimento de água gerenciada de forma segura a 99% da população e acesso seguro a serviços de esgotamento sanitário (águas residuais coletadas e tratadas) a 90% dos brasileiros. Há um longo caminho pela frente, pois os serviços atuais de saneamento básico atingem apenas metade da população, excluindo mais de 100 milhões de cidadãos. Cerca de 15 milhões de brasileiros residentes em áreas urbanas não têm acesso à água gerenciada de forma segura. Em áreas rurais, 25 milhões gozam apenas de um nível básico desses serviços, e 2,3 milhões usam fontes de água não tratadas para beber e realizar sua higiene pessoal e doméstica. O Ministério da Economia estima que sejam necessários R\$ 700 bilhões para reverter esse quadro e alcançar as metas estabelecidas pela nova lei. Prevê-se que o setor de saneamento básico impulsionará a economia e criará empregos. A implementação bem-sucedida da nova lei exigirá a superação de uma série de desafios, tais como a capacidade limitada dos três níveis de governo, a complexa dinâmica intergovernamental embutida no sistema federativo brasileiro e a introdução de novas políticas e funções institucionais.
4. **Competição no setor de aviação.** O Congresso Nacional promulgou nova legislação abrindo todo o setor de transportes aéreos ao capital estrangeiro, ou seja, permitindo que companhias aéreas



estrangeiras operem voos no mercado interno, ou aumentem sua participação em grandes companhias brasileiras. Isso proporcionará flexibilidade adicional para a reorganização da estrutura do mercado e promoverá a concorrência entre os prestadores de serviços de transporte aéreo. Melhorias adicionais no ambiente de negócios do setor de transportes aéreos podem ser alcançadas por meio do Programa Voo Simples, lançado em outubro de 2020 para modernizar e simplificar regras, reduzir a burocracia e atrair investimentos para a aviação no Brasil. O programa prevê medidas diferenciadas conforme o porte de cada empresa de táxi aéreo, para que novas pequenas operadoras possam entrar no mercado e prestar serviços à população a um custo menor. Além disso, visa a simplificar os processos de fabricação, importação ou registro de aeronaves. A nova legislação facilita o processo de autorização de entrada e sobrevoos no território brasileiro e, portanto, deve ser capaz de aprimorar as práticas atuais; agilizar processos, eliminar formalidades desnecessárias ou desproporcionais; e reduzir o tempo de espera para emissão de autorizações e adoção de novas soluções tecnológicas para a prestação dos serviços.

5. **Sector de telecomunicações e conectividade de banda larga.** Uma nova lei geral de telecomunicações (Lei 13879/2019) foi promulgada em outubro de 2019, alterando uma lei de 1997 com o objetivo de melhorar o desenvolvimento da banda larga e reduzir a exclusão digital no Brasil (aumentando a penetração da banda larga). Atualmente, o acesso à internet não está disponível para 47 milhões de brasileiros. Nas áreas rurais, 56% de todas as famílias e 43% de todas as escolas não estão conectadas à internet (<https://www.gsma.com/latinamerica/the-industry-welcomes-brazils-reform-of-general-telecommunications-law/>). Além disso, um importante decreto de telecomunicações foi aprovado em 2019 sobre direitos de passagem e facilitação de implantação.

6. **Lei de proteção de dados.** A Lei 13709/2018 foi sancionada pelo presidente e entrou em vigor em 18 de setembro de 2020. Baseada na legislação europeia, ela é e considerada um alicerce fundamental para a proteção de dados. A lei brasileira de proteção de dados determina a criação de uma autoridade nacional de proteção de dados (<http://lawsofbrazil.com/2020/09/18/brazils-data-protection-law/>).

7. **Liberalização do comércio.** Com o objetivo de promover a integração do Brasil à economia global, o governo assinou novos acordos comerciais. Além do Acordo Mercosul-UE e do Acordo Mercosul-Efta, o Brasil está atualmente em negociações com o Canadá, a Coreia e Cingapura. Esses novos acordos comerciais são considerados mais profundos que os anteriores. Além disso, o Brasil adotou resoluções com o objetivo de reduzir o abuso de medidas *antidumping* por meio da simplificação de sua estrutura *antidumping*; do fortalecimento dos procedimentos de interesse público (mecanismo que avalia se os direitos *antidumping* causam mais danos que benefícios à cadeia produtiva); e da possibilidade de suspender medidas *antidumping* devido a impactos anticompetitivos.

8. **Reforma da pontuação financeira positiva.** Uma nova lei estabelece um sistema de classificação de crédito positivo e negativo. O sistema funciona em regime de *opt-out* e, portanto, permite que as instituições financeiras colem dados sobre o histórico de crédito dos mutuários sem seu consentimento explícito, ampliando o escopo das agências de crédito e aumentando a concorrência no mercado de crédito. Esta reforma deve ampliar o acesso a financiamentos para indivíduos e empresas com bom



histórico de crédito e, portanto, contribuir para o crescimento da produtividade (já que as empresas podem estar em melhor posição para obter empréstimos).

9. **Reforma do financiamento da educação.** Em agosto de 2020, o Congresso Nacional aprovou uma emenda constitucional que altera o principal pilar do financiamento da educação no Brasil: o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). O Fundeb passou a ser permanente, e os níveis de contribuição do governo federal aumentaram, embora parte das transferências permaneça vinculada à melhoria dos resultados de educação. Os estados e municípios que melhorarem seu desempenho educacional podem se beneficiar de duas maneiras: (i) 2,5 pontos percentuais dos recursos federais do Fundeb (aproximadamente R\$ 4 bilhões) serão distribuídos de acordo com indicadores de melhoria da educação; e (ii) a distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) seguirá um modelo baseado em resultados. A emenda alterou um artigo constitucional relacionado à forma como as receitas do ICMS são repartidas com os municípios, criando a obrigatoriedade de que todos os estados adotassem o bem-sucedido modelo baseado em resultados lançado no Ceará. Agora, todos serão obrigados a vincular de 10% a 35% de suas transferências de ICMS a resultados de educação. Se os mecanismos de incentivo forem bem planejados, a expectativa é que as mudanças estimulem a melhoria da educação no país. Do ponto de vista orçamentário, embora as mudanças que afetam as transferências de ICMS sejam neutras, os gastos federais com o Fundeb mais que dobrarão. Até 2026, as transferências para os estados e municípios mais pobres crescerão de 10% para 23% do total dos recursos do Fundeb recebidos pelos estados e municípios (12% em 2021).

10. **Expansão do Bolsa Família.** Em março de 2020, o programa brasileiro de transferência condicional de renda conhecido como Bolsa Família (BF), o maior do gênero no mundo, incorporou 1,2 milhão de novas famílias. Essas famílias já eram elegíveis para o apoio do BF mesmo antes da pandemia de Covid-19, mas não haviam sido inscritas devido a restrições orçamentárias. Dados do Cadastro Único (o registro centralizado de beneficiários de programas sociais no Brasil) indicam que as famílias que se beneficiaram da expansão eram substancialmente mais pobres: cerca de 82% estavam abaixo do limite inferior de renda de R\$ 89 por pessoa por mês (US\$ 1,13 por dia). Além disso, dados administrativos confirmam que os novos beneficiários incluem quase 1 milhão de mulheres que agora estão registradas como beneficiárias primárias do BF, além de aproximadamente 990 mil crianças e jovens que passaram a receber apoio financeiro. As condicionalidades do BF tiveram impactos positivos na frequência e resultados escolares, na nutrição e na participação no mercado de trabalho, bem como na saúde. Adicionar famílias ao programa BF ajudará a mitigar os impactos da perda de capital humano, especialmente entre as crianças.

11. **Reforma do mercado de gás.** Em junho de 2019, o Brasil lançou o Novo Mercado de Gás, um pacote de reformas destinadas a melhorar a flexibilidade e a competitividade do gás natural. O gás é considerado um elemento crítico para a transição da energia limpa no Brasil devido à sua capacidade de fornecer flexibilidade e segurança de abastecimento – o que será necessário à medida que a matriz de geração do Brasil aumentar os percentuais de energia hidrelétrica, eólica e solar. Além disso, o gás tem potencial para substituir os combustíveis líquidos mais poluentes nos setores industrial e de transportes.



O Novo Mercado de Gás apoia estes objetivos, melhorando a competitividade dos mercados de gás e integrando os regimes regulamentares e de planejamento da eletricidade e do gás. As principais reformas incluem o aumento do acesso de terceiros à infraestrutura de transportes e a alienação, por parte da Petrobras, de seu monopólio de transporte e armazenamento de gás.

12. **Consolidação fiscal (ainda a ser aprovada pelo Congresso).** O processo de consolidação fiscal dependerá fortemente da implementação das reformas apresentadas ao Congresso. Em novembro de 2019, três propostas de emenda constitucional (PECs) foram submetidas ao Congresso para aprovação. Essas PECs buscam (i) conferir maior autonomia financeira e responsabilidade aos estados e municípios (PEC do Pacto Federativo); (ii) criar mecanismos emergenciais de controle dos gastos públicos dos governos federal, estadual e municipal (PEC Emergencial); e (iii) extinguir a maior parte dos 281 fundos públicos federais e autorizar a aplicação desses recursos para a quitação de dívidas públicas (PEC dos Fundos Públicos). A aprovação dessas PECs aumentaria o controle do governo sobre os gastos obrigatórios, melhoraria a posição de liquidez dos governos subnacionais, reduziria a dívida pública e contribuiria para o cumprimento dos demais ajustes de despesas necessários para garantir o cumprimento da regra de gastos federal. Se plenamente adotadas, essas PECs reduziriam os gastos com impostos federais em 2% do PIB até 2026. Segundo o governo federal, a PEC do Pacto Federativo deve transferir R\$ 400 bilhões de receitas de *royalties* do petróleo para governos subnacionais nos próximos 15 anos, contribuindo para a consolidação fiscal em todos os níveis de governo; a PEC Emergencial pode elevar os níveis de investimento em até R\$ 50 bilhões nos próximos 10 anos; e a PEC de Recursos Públicos liberará R\$ 220 bilhões em recursos públicos que serão usados para pagar o serviço da dívida e ajudar a acelerar a estabilização da dívida. Com o objetivo de apoiar a consolidação fiscal e reduzir a massa salarial, o governo federal encaminhou outro projeto de emenda constitucional para aprovação do Congresso, introduzindo uma reforma administrativa nos níveis federal e subnacional. A emenda proposta é a primeira parte da reforma administrativa, que incluiria outras duas fases nas quais seriam revistas as carreiras, os salários e as regras de promoção do serviço público. No entanto, essa reforma se aplicaria apenas a novos servidores públicos e, portanto, seus impactos no curto prazo seriam limitados.



ANEXO 10. MAPA

