

**NOTA TÉCNICA**

# **A GESTÃO FISCAL E O ORÇAMENTO PÚBLICO PARA AS AÇÕES DE CLIMA E MEIO AMBIENTE**

UM PANORAMA DAS FONTES  
DE RECURSOS E DESTINAÇÃO  
PARA OS MUNICÍPIOS ADOTAREM  
MEDIDAS DE TRANSIÇÃO

# FICHA CATALOGRÁFICA

## CONSELHO DIRETOR

Ricardo Silva Young (Presidente)

Pedro Ivo Batista (Vice- Presidente)

Adriana Barros

Altair Assumpção

Em memória: Alexandra Reschke

## EQUIPE EXECUTIVA IDS

Diretora Executiva

Carolina Riberti Mattar

Diretor Adjunto

Marcos Woortwmann

André Lima (até janeiro/2023)

## COORDENADOR(A) DO PROJETO

Carolina Marchiori Bezerra

**SECRETÁRIA ADMINISTRATIVA:** Elisabete Fernandes

## TEXTO

### ELABORAÇÃO

**Carolina Marchiori Bezerra** é doutoranda em Política Científica e Tecnológica pela Unicamp e assessora de Advocacy em Economia Verde do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS)

### REVISÃO

Carolina Riberti Mattar

### APOIO



# SUMÁRIO

<b>1</b>	04
<b>UMA VISÃO GERAL ACERCA DO NOVO ARCABOUÇO FISCAL (NAF)</b>	
<b>2</b>	05
<b>PANORAMA DA SITUAÇÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS E DA GESTÃO AMBIENTAL</b>	
<b>3</b>	07
<b>UM OLHAR SOBRE O ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA NO CLIMA NO BRASIL</b>	
<b>4</b>	11
<b>ALTERNATIVAS PARA O PROBLEMA DA FALTA DE RECURSOS</b>	
<b>5</b>	12
<b>REFERÊNCIAS</b>	

# UMA VISÃO GERAL ACERCA DO NOVO ARCABOUÇO FISCAL (NAF)

No primeiro semestre de 2023, o governo elegeu a substituição ao Teto de Gastos pelo Novo Arcabouço Fiscal (NAF) e a aprovação da Reforma Tributária como prioridades dentro da agenda econômica. O NAF já foi regulamentado, e a Reforma Tributária foi aprovada no Congresso, mas ainda tem uma série de temas que ficaram para ser definidos em Lei Complementar. Além disso, está previsto um período de transição no qual a implementação do novo IVA (Imposto sobre Valor Adicional) começa a vigorar apenas a partir de 2026 e a vigência integral do novo sistema só ocorrerá em 2033.

Tratam-se de reformas estruturais importantes, que buscam tanto recuperar a capacidade de custeio da máquina pública, como, também, recuperar a capacidade do governo de fazer políticas, mas que não deverão ter efeitos tão expressivos sobre os investimentos no curto prazo, apenas no médio e longo prazo.

As medidas no que se refere ao NAF precisam ser pensadas dentro de um contexto em que o Banco Central hoje goza de autonomia e no qual seu presidente defende claramente uma política de controle dos gastos públicos como condição para promover a redução dos juros. As regras fiscais, nesse sentido, representam uma sinalização ao mercado sobre como o governo pretende equilibrar suas contas públicas e realizar investimentos. Elas alinham as expectativas e reduzem as incertezas dos agentes, o que produz implicações sobre a política monetária e sobre a taxa de juros e o câmbio, contribuindo para um ambiente macroeconômico mais estável.

Apesar de existirem alguns pontos de críticas em relação ao **Novo Arcabouço Fiscal** que foi estabelecido, as mudanças previstas de serem implementadas, na qual as despesas passam a ser vinculadas à arrecadação do governo, representam um avanço em relação ao Teto de Gastos. A antiga âncora fiscal, que estava em vigor, dificultava a realização de gastos, já que o mesmo determinava que os gastos públicos não podiam aumentar mais

do que o percentual acumulado de inflação. Durante o período em que vigorou, as políticas sociais, especialmente as de Saúde e Educação, sofreram fortes impactos dos instrumentos de ajuste estabelecidos, o que levou à redução dos recursos direcionados para essas áreas. O Teto também impactou as despesas discricionárias<sup>1</sup>, afetando sobremaneira as políticas ambientais no seu período de vigência.

O **Novo Arcabouço Fiscal**, de forma diferente, prevê um aumento das despesas, caso haja um bom desempenho da receita em contexto de crescimento econômico, ou que um valor mínimo do Orçamento seja destinado à realização de gastos públicos mesmo em contextos de crise, situação essa que acabaria por implicar no arrefecimento econômico. Nesse caso, os gastos públicos devem crescer no mínimo 0,6%, o que produz um efeito contracíclico sobre a economia, garante os recursos para o custeamento adequado dos serviços públicos e estimula a capacidade produtiva, elevando o potencial de arrecadação futura. Temos então que essa nova regra, diferentemente das anteriores, preserva os gastos públicos e produz um efeito multiplicador sobre o crescimento econômico.

Outra característica da nova regra é que as despesas primárias<sup>2</sup> estão limitadas a 70% do crescimento da receita primária dos últimos doze meses e poderá crescer no máximo 2,5% em períodos de elevado crescimento econômico e, portanto, de ampliação da receita. Desse modo, a regra impede uma forte ampliação das despesas e pode ser importante para evitar problemas com inflação, falta de mão de obra e elevação da demanda em contextos de expansão. A regra também impede uma forte ampliação dos gastos, especialmente os de custeio, que posteriormente ficariam impedidos de serem reduzidos em contextos de baixo crescimento, o que teria o efeito de aprofundar o déficit<sup>3</sup>.

1 Despesas discricionárias - são despesas não obrigatórias, de modo que a cada ano o governo pode alocar mais ou menos recursos nesta despesa.

2 Despesas primárias - são aquelas decorrentes da atividade fiscal e que excluem a atividade financeira do governo e, portanto, o pagamento dos juros da dívida pública.

3 Segundo dados do Banco Central, o setor público consolidado registrou em 2023 déficit primário de R\$249,1 bilhões (2,29% do PIB), ante superávit de R\$126,0 bilhões (1,25% do PIB) em 2022. Foi o primeiro resultado deficitário desde 2020 (9,24% do PIB).

No geral, o NAF garante que haverá aumento da despesa real em pelo menos 0,6% e não permite aumento maior do que 2,5% nas despesas correntes<sup>4</sup> e tais regras bem definidas garantem mais estabilidade, o que acaba sendo bastante positivo para o planejamento das políticas públicas. Na nova proposta, o investimento público terá seu valor real preservado a cada orçamento anual, o que tende a produzir efeito sobre a indução do investimento privado e sobre o crescimento econômico. Assim, foi garantido um montante de R\$ 71 bilhões para o investimento público em 2023, valor este que deverá ser mantido em termos reais para os próximos anos.

Vale observar que uma **lista** de despesas não estará sujeita às restrições de gastos, dentre elas os repasses previstos com educação e saúde. Também ficaram preservados os gastos com projetos socioambientais custeados com recursos de doações ou acordos judiciais e as transferências a estados e municípios de recursos de concessão florestal, o que representa um alívio nos recursos orientados às políticas ambientais.

As críticas direcionadas ao Novo Arcabouço Fiscal se devem à consideração de que os tetos estabelecidos são considerados restritivos, de modo que não se permite grandes ampliações

das despesas. Assim, o investimento que será possível fazer é considerado ainda muito baixo, frente o que seria necessário para promover as políticas sociais e ambientais que precisamos. No entanto, é maior do que era possível durante o Teto de Gastos.

Entendemos que ante um cenário de limite da política monetária com um Banco Central autônomo, o que impõe uma trava institucional, e em que mudanças mais substanciais não estão previstas de se concretizar no curto prazo, mas por outro lado devem ocorrer no médio e longo prazo, é fundamental e de extrema importância a retomada do papel dos bancos públicos, especialmente do BNDES, o qual pode ter o efeito de dinamizar a economia, sobretudo para promover as transformações que hoje são esperadas na indústria no sentido de aumentar os investimentos, mobilizando com isso políticas científicas e tecnológicas.

Com o objetivo de aprofundar a compreensão sobre o impacto do NAF na implementação de políticas públicas, na seção que segue apresentamos um panorama geral acerca da situação fiscal dos municípios, em especial no que concerne à agenda socioambiental.

## PANORAMA DA SITUAÇÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS E DA GESTÃO AMBIENTAL

2

Entendemos como de extrema importância o engajamento dos governos locais na implementação de políticas públicas e na gestão ambiental, uma vez que é nas cidades e no território que são sentidos os principais efeitos das mudanças climáticas.

O que se nota, no entanto, é que apesar da importância da atuação dos municípios na gestão ambiental, devido ao grande comprometimento das suas receitas, eles acabam tendo pouca margem para atuação. Vale notar que, segundo a CNM, a partir de dados do Siconfi – Secretaria do Tesouro Nacional, grande parte das receitas dos municípios, cerca de 70%, são provenientes de transferências da União (principalmente a partir da arrecadação do IR e IPI que são repassados para o Fundo de Participação dos Municípios - FPM), dos Estados (principalmente ICMS) e de transferências do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação). A arrecadação

própria de impostos (principalmente a partir do IPTU, ITBI e ISS), por sua vez, corresponde a apenas cerca de 30% do total da receita.

Ainda segundo a CNM, esses recursos são em sua maioria voltados para cobrir despesas com pessoal, o que representa cerca de 47% dos orçamentos municipais e com despesas de custeio da máquina pública, como educação e saúde, o que corresponde a algo próximo de 45%. Desse modo, sobra muito pouco dinheiro aos municípios para a realização de investimentos (cerca de 7%).

A partir de dados apresentados em um estudo que analisou a situação dos municípios no primeiro semestre de 2023<sup>5</sup>, 51% deles apresentam déficit primário, o que é explicado pela baixa arrecadação e pela expansão dos gastos, especialmente os de

4 Despesas correntes - são os gastos de manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital

5 O levantamento ainda não foi atualizado para um período mais recente.

custeio que servem à manutenção da máquina pública (a cada R\$ 100 arrecadados pelos municípios, R\$ 87 foram destinados para pagamento de pessoal e custeio da máquina pública). E essa situação é ainda mais grave nos pequenos municípios quando comparados aos municípios médios e grandes. Diante desse cenário, os prefeitos têm buscado aumentar a participação do FPM, assim como aumentar o repasse de emendas parlamentares, as quais tiveram uma queda de 12,8% no primeiro semestre de 2023 em relação ao mesmo período de 2022, fato que tem contribuído para a piora de arrecadação dos municípios.

A baixa disponibilidade de recursos para a realização de investimentos, se torna mais preocupante diante de eventos climáticos extremos cada vez mais frequentes. Em **levantamento** da Confederação Nacional de Municípios (CNM) construído com o objetivo de verificar a situação da gestão ambiental municipal, constatou-se que 71,3% dos municípios respondentes afirmaram que não possuem recursos próprios e que necessitam de mais recursos para a execução das suas ações ambientais. A capacidade de gerar recursos próprios para essas despesas pelos municípios vem da cobrança de taxas, licenças, e multas, assim como das estratégias de utilização de um Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) que dê suporte às demandas ambientais. No entanto, apenas 64,4% dos municípios respondentes da pesquisa informaram que realizam algum tipo de fiscalização ambiental.

Desse modo, para além da importância de realização de repasses da União e do Estado e ou convênios que possibilitem a captação de recursos, também é de extrema importância a constituição de uma estrutura administrativa e de governança para tratar da gestão ambiental, com a criação de órgãos fiscalizadores dentro dos municípios, medida que possibilitaria uma melhora da arrecadação e, conseqüentemente, a ampliação dos investimentos.

A pesquisa da CNM também aponta que 60,4% dos municípios já sofreram com episódios de eventos climáticos extremos, como inundações e enchentes, mas que apenas 50% possui algum tipo de plano de ação relacionado às mudanças climáticas, o que também mostra a importância desse tema ser trabalhado dentro das gestões municipais.

O ICMS Ecológico, que hoje está presente em 18 estados brasileiros e é um bom exemplo de política pública que tem tanto uma função compensatória quanto incentivadora de proteção ambiental, e que há anos beneficia diversos municípios e que será expandido com a substituição do ICMS pelo IBS no contexto da Reforma Tributária aprovada em 2023, de tal modo que a política passará a valer para todos os estados a partir da sua implantação. Mas apesar da relevância dessa importante política, o levantamento da CNM apontou que apenas 37% dos municípios respondentes afirmaram que recebem recursos provenientes do ICMS Ecológico.

Também no contexto da Reforma Tributária, com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FDR), os estados passarão a contar com recursos para projetos que prevejam a conservação do meio ambiente. O texto aprovado estabelece que os critérios de distribuição desses recursos serão definidos em lei complementar. Desse modo, é importante assegurar que os recursos distribuídos sejam convergentes com o Plano de Transição Ecológica e, portanto, priorizem o fomento de atividades de conservação, e investimentos em infraestrutura sustentáveis que beneficiem os municípios.

A seção que segue apresenta um panorama geral acerca das diversas fontes de financiamento climático para na sequência se deter a uma leitura mais minuciosa sobre o orçamento do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e o potencial impacto nos municípios.

# UM OLHAR SOBRE O ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA NO CLIMA NO BRASIL

O orçamento público é uma das fontes de financiamento das ações de mitigação das emissões e de adaptação às mudanças climáticas, mas há também outras fontes como as transferências tributárias, os recursos geridos pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), importante banco de desenvolvimento, o Fundo Clima que mais recentemente passou a contar com importantes aportes a partir da emissão de títulos verdes pelo Tesouro Nacional, assim como o Fundo Amazônia, que conta com doações e contratações que foram retomadas em 2023.

O financiamento climático envolve ainda instituições multilaterais, sendo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), as duas principais agências multilaterais para o contexto brasileiro. Há também os fundos internacionais, como o Green Climate Fund (GCF) da UNFCCC - Convenção Quadro da ONU sobre Mudanças Climáticas.

Existem ainda fontes de financiamento privado, cujos repasses podem ocorrer por meio de empresas, investidores, ou entidades que apoiam iniciativas relacionadas às mudanças climáticas. Essa é uma modalidade que ainda encontra desafios no Brasil, já que faltam incentivos financeiros adequados para investir em projetos climáticos no país, além da falta de transparência em relação às práticas de financiamento e à eficácia dos projetos, ou mesmo das incertezas político-econômicas e insegurança jurídica que geram um ambiente pouco propício para a realização de investimentos.

Como apontado, existem uma série de fontes de financiamento, no entanto, essa seção tem como objetivo analisar mais detidamente o orçamento do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. E o que se observa em relação a esses dados é que, dos R\$ 5,6 trilhões previstos para o orçamento da União

para o ano de 2024, a pasta do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima ficará com apenas R\$ 3,7 bilhões, o que corresponde a 0,07% desse total. É apenas o vigésimo maior orçamento ministerial de um total de 31 ministérios. Em um panorama mais amplo, o que se nota é que a política ambiental, apesar de amparada em legislação e tida como transversal no programa do atual governo, possui uma disponibilidade de recursos e uma posição que são comparativamente e historicamente baixas.

Parte dessa falta de recursos pode ser endereçada ao teto de gastos, que, desde 2016, impossibilitou o crescimento real das despesas, reduzindo gastos e investimentos públicos em setores fundamentais.

A política ambiental no Brasil tem sofrido nos últimos anos sucessivos cortes no seu orçamento. Como ilustra a tabela abaixo, o valor total efetivamente executado ao longo dos anos ficou muito aquém do total de recursos previstos de serem empenhados no Ministério do Meio Ambiente. E isso é observado em todos os anos, desde 2019. Especialmente, chama a atenção a execução orçamentária da administração direta do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e também a disponibilidade de recursos de importantes fundos, como o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) e o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Entre os anos de 2019-2022, período que compreende o Governo Bolsonaro, o orçamento efetivamente executado da administração direta do ministério somou R\$963,5 milhões e ficou 50% abaixo do que foi efetivamente planejado como despesa para o período. Para esse mesmo período também merece destaque os recursos do FNMA e o FNMC, que foram 91,8% e 69,5% menores do que os recursos originalmente planejados de despesas para essas fontes. Entre 2019 e 2022, a área toda perdeu, em termos reais, 19% de seus recursos.

## PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS (DE 2019 A 2024)

(Valores em Reais constantes corrigidos pelo IPCA)

	Governo Bolsonaro								Governo Lula			
	2019 (planejado)	2019 (executado)	2020 (planejado)	2020 (executado)	2021 (planejado)	2021 (executado)	2022 (planejado)	2022 (executado)	2023 (planejado)	2023 (executado)	2024 (planejado)	% do valor planejado (2024 em relação a 2023)
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA	2,8 bi	2,3 bi	2,3 bi	1,9 bi	2,2 bi	1,9 bi	2,0 bi	1,7 bi	2,0 bi	1,8 bi	1,9 bi	-5,0%
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio	1,2 bi	1,2 bi	926,7 mi	893,3 mi	866,8 mi	819,7 mi	830,0 mi	788,3 mi	977,2 mi	938,0 mi	884,3 mi	-9,5%
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – ADMINISTRAÇÃO DIRETA	708,2 mi	261,5 mi	437,2 mi	235,7 mi	343,2 mi	247,8 mi	438,6 mi	218,5 mi	630,6 mi	332,7 mi	625,7 mi	-0,8%
INSTITUTO DE PESQUISAS JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO – JBRJ	106,9 mi	97,9 mi	99,5 mi	94,5 mi	93,8 mi	88,1 mi	87,6 mi	82,7 mi	91,7 mi	88,7 mi	81,0 mi	-11,7%
FUNDO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – FNMA	69,6 mi	5,6 mi	43,3 mi	7,9 mi	35,1 mi	818,9 mil	36,8 mi	9,0 mil	38,7 mi	3,6 mi	65,1 mi	68,2%
FUNDO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA – FNMC	11,2 mi	938,4 mil	8,1 mi	4,2 mi	759,7 mil	589,7 mil	596,3 mil	566,4 mil	3,6 mi	3,5 mi	4,3 mi	19,4%
AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA	-	-	-	-	-	-	-	-	518,2 mi	481,9 mi	-	-
SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO – SFB	-	-	-	-	-	-	-	-	75,8 mi	60,8 mi	92,2 mi	21,6%
<b>Total MMA</b>	<b>4,9bi</b>	<b>3,8bi</b>	<b>3,8bi</b>	<b>3,1bi</b>	<b>3,6bi</b>	<b>3,0bi</b>	<b>3,4bi</b>	<b>2,8bi</b>	<b>4,3bi</b>	<b>3,7bi</b>	<b>3,7bi</b>	<b>-14,0%</b>

Segundo um [estudo](#) realizado pelo Inesc, especialmente no período do governo Bolsonaro, esses cortes estiveram diretamente relacionados com o aumento do desmatamento, da grilagem de terras, do crime organizado, das tragédias ambientais e da violência.

Para o governo Lula que se iniciou em 2023, o que se nota é que, apesar da promessa de recomposição desses valores, tanto os recursos executados pela administração direta, assim como também o dos órgãos vinculados (IBAMA, ICMBio, JBRJ, ANA, SFB) e dos fundos (FNMA e FNMC)<sup>6</sup> ficaram aquém dos valores de despesas inicialmente planejados para o ano de 2023. E para o ano de 2024 chama a atenção o corte de 14% do total da pasta.

O discurso do governo de forte priorização dessa agenda ainda não está ancorado na ampliação do espaço fiscal da política ambiental, de modo que é preciso haver uma mudança mais estrutural na composição do Orçamento Público. E para além da baixa disponibilidade de recursos, para o ano de 2024, como ilustra a tabela abaixo, grande parte deles geralmente estão comprometidos com despesas com pessoal e encargos sociais (52,4%) ou com despesas correntes (35,8%), restando um percentual muito baixo (2,5%) para a realização de novos investimentos, o que agrava ainda mais esse cenário e dificulta o posicionamento do Brasil na liderança de uma agenda global de transição energética e desenvolvimento sustentável.

Fonte: Siga Brasil (Sistema de Informações sobre Orçamento Público Federal)

<sup>6</sup> Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio De Janeiro (JBRJ); Serviço Florestal Brasileiro (SFB); Fundo Nacional De Meio Ambiente (FNMA) e Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC).

## COMPOSIÇÃO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA POR OBJETO DE GASTO NO ORÇAMENTO - AUTORIZADO 2024

(Valores em Reais constantes corrigidos pelo IPCA)

	2024	Participação do Gasto
INVESTIMENTOS	89,2mi	2,50%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1,3bi	35,80%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1,9bi	52,40%
RESERVA DE CONTINGENCIA	337,5mi	9,30%
<b>Total MMA</b>	<b>3,7 bi</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Siga Brasil (Sistema de Informações sobre Orçamento Público Federal)

O corte de 14% para 2024 é algo bastante preocupante levando em conta que os patamares de recursos já são historicamente baixos e insuficientes para dar conta dos enormes desafios<sup>7</sup> dessa agenda no país. Em 2023, segundo dados do **Boletim** do Cemaden (Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais), o Brasil registrou o maior número de desastres naturais. Foram 1.161 eventos de desastres, sendo 716 associados a eventos hidrológicos, como transbordamento de rios, e 445 de origem geológica, como deslizamentos de terra. Dentre os municípios com maior ocorrência estão Manaus (AM), São Paulo (SP) e Petrópolis (RJ). Foram registradas ainda 132 mortes associadas a eventos relacionados a chuvas, com 9.263 pessoas feridas ou enfermas, e 74 mil desabrigados. No total, 524 mil pessoas ficaram desalojadas. Os prejuízos econômicos informados pelo sistema se aproximam de R\$25 bilhões, somadas as áreas pública e privada.

Diante das limitações no que diz respeito à ampliação dos gastos públicos, em função das regras impostas pelo novo arcabouço e considerando os imensos desafios impostos pela emergência climática, torna-se urgente a cooperação interfederativa e a captação de recursos que deem conta de custear as ações emergenciais em resposta aos desastres mas, também, realizar investimentos para prevenção, mitigação e adaptação para superar esse problema.

<sup>7</sup> A emergência climática não altera só a frequência dos eventos extremos, mas também sua intensidade, como foi o caso do Rio Grande do Sul. Um estudo do governo federal identificou 1.942 municípios como mais suscetíveis a desastres relacionados ao clima como deslizamentos, enxurradas e inundações. Nele o governo mapeou 142 municípios do Estado como os mais suscetíveis a desastres naturais, inclusive a capital Porto Alegre.

# ALTERNATIVAS PARA O PROBLEMA DA FALTA DE RECURSOS

Apesar da baixa disponibilidade de recursos do Meio Ambiente e Mudança do Clima, há que se ressaltar, no entanto, que a agenda climática passou a ser tratada de forma transversal e que uma série de outros atores foram envolvidos, de modo que a é de se esperar a alocação de recursos para iniciativas compartilhadas entre os Ministérios. Cabe, portanto, uma análise mais detalhada acerca da disponibilidade desses recursos e mecanismos de monitoramento do Orçamento Público que permitam analisar a sua efetividade.

Reconhecemos a importância de ser uma política que passou a ser tratada de forma transversal, o que melhora a articulação entre os setores da administração pública, assim como também reconhecemos o esforço de constituição de uma estrutura de governança dentro do governo federal, sinalizando com isso para a sociedade que a transição climática irá acontecer e impactará a todos, o que pode estimular e diminuir as resistências de diversos setores, fortalecendo as propostas para a transição climática. No entanto, para além disso, é preciso também que seja uma **política prioritária** e articulada entre os diferentes níveis da federação.

Em certa medida, considerando que a recuperação da capacidade do governo de fazer políticas públicas a partir do novo NAF não deverão ter efeitos tão expressivos sobre os investimentos no curto prazo, mas apenas no médio e longo prazo e considerando ainda que a capacidade de expansão desses gastos tende a ser limitada, diante da própria regra imposta, assim como também pela defesa por parte do Banco Central de uma política de controle dos gastos públicos como condição para promover a redução dos juros, o lançamento dos **títulos soberanos sustentáveis** associado à agenda de desenvolvimento sustentável é uma alternativa.

Medidas do tipo têm sido tomadas por diversos outros países que elegeram a agenda ambiental como prioridade. O objetivo com isso tem sido poder acessar os investidores, especialmente os estrangeiros, interessados nesse mercado, já que os recursos captados serão direcionados a projetos ambientais. A primeira emissão de títulos verdes pelo Tesouro aconteceu no segundo semestre de 2023 e contou com a captação de US\$ 2 bilhões. Esses recursos foram direcionados para a conta do **Fundo Clima** que é gerido pelo BNDES e já estão sendo orientados para o financiamento de atividades

que envolvem inovação tecnológica e sustentabilidade.

O **BNDES** tem mostrado um forte engajamento com a temática sustentável, afirmando compromissos e atuando com linhas de financiamento estratégicas que ressaltam a importância da inovação, da reindustrialização e do desenvolvimento sustentável no processo de transição para uma economia verde e descarbonizada. Assim, apesar do histórico baixo orçamento do Ministério do Meio Ambiente, esses movimentos mostram a intenção do novo governo de acompanhar a retomada da política industrial e de inovação que tem sido promovida por outros países e que tem o **desenvolvimento sustentável** como eixo norteador, de modo que o direcionamento desses novos recursos tendem a mudar a escala do financiamento climático.

Como essa nova disponibilidade de recursos a partir da captação via títulos sustentáveis impactará os governos locais, é um tema que merece atenção. Nesse sentido, é preciso entender de que forma os municípios estão se estruturando para acessarem esses recursos e promoverem as transformações necessárias.

Ainda, para que esses recursos não fiquem circunscritos apenas a municípios maiores e mais bem estruturados e que contam com uma estrutura administrativa bem organizada, assim como maior capacidade de estruturarem projetos e acessarem essas fontes, o IDS irá preparar um guia informativo. O objetivo com isso é realizar o mapeamento de fontes de financiamento disponíveis para projetos de adaptação climática e resiliência e a partir disso esperamos que os municípios possam identificar aquelas que melhor se adequem ao seu perfil e condição.

Outra medida que pode ser adotada como forma de responder às limitações impostas pelo NAF e pelo histórico baixo orçamento da política ambiental brasileira e que possibilitaria a ampliação da capacidade de realização de investimentos por parte dos municípios, passa pela importância da constituição de uma estrutura administrativa e de governança para tratar da gestão ambiental, com a criação de órgãos fiscalizadores dentro dos municípios, o que possibilitaria uma melhora da arrecadação própria.

# REFERÊNCIAS

5

**CNM (Confederação Nacional de Municípios).**

Avaliação do cenário de crise nos Municípios. Disponível em: <[https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023\\_Estudo\\_Crise\\_Municipios\\_Agosto2023%20\(1\).pdf](https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20(1).pdf)>.

Acesso em: 28 mar 2024.

**CNM (Confederação Nacional de Municípios).**

Estudo - Diagnóstico da Gestão Ambiental Municipal. Disponível em: <[https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos\\_tecnicos/202305\\_ET\\_MAMB\\_Diagnostico\\_Gestao\\_Ambiental\\_Municipal..pdf](https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202305_ET_MAMB_Diagnostico_Gestao_Ambiental_Municipal..pdf)>. Acesso em: 28 mar 2024.

**INESC. Transição energética:** ausência de recursos no orçamento federal. Avaliação do PPA 2024-2027 e do PLOA 2024 apresentados pelo governo Lula. Nota Técnica. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/nota-tecnica-transicao-energetica-ausencia-de-recursos-no-orcamento-federal/>>.

Acesso em: 28 mar 2024.

**INESC. Depois do desmonte.** Balanço do Orçamento Geral da União 2022. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/depoisdodesmonte/>>.

Acesso em: 28 mar 2024.

**PAULANI, Leda et al. Novo arcabouço fiscal:** um movimento possível dentro da camisa de forças. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/628216-novo-arcabouco-fiscal-um-movimento-possivel-dentro-da-camisa-de-forcas-debate-com-luis-nassif-leda-paulani-e-jose-carlos-de-assis>>.

Acesso em: 28 mar 2024.

**POLÍTICA POR INTEIRO, 2024.** Orçamento climático 2024. Uma análise sobre os recursos federais previstos para financiar ações de mitigação e adaptação no Brasil. Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em: <<https://institutotalanoa.org/wp-content/uploads/2024/02/Orcamento-Climatico-2024-Instituto-Talanoa.pdf>>. Acesso em: 28 mar 2024.

**SALVADOR, Evilásio. O arcabouço fiscal e as implicações das políticas sociais.** Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/628356-o-arcabouco-fiscal-e-as-implicacoes-das-politicas-sociais-artigo-de-evilasio-salvador>>.

Acesso em: 28 mar 2024.

**SIGA BRASIL.** Apresenta dados sobre o orçamento da União. Disponível em: <<https://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opedoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymos=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral>>.

Acesso em: 28 mar 2024.

NOTA TÉCNICA

# A GESTÃO FISCAL E O ORÇAMENTO PÚBLICO PARA AS AÇÕES DE CLIMA E MEIO AMBIENTE

UM PANORAMA DAS FONTES  
DE RECURSOS E DESTINAÇÃO  
PARA OS MUNICÍPIOS ADOTAREM  
MEDIDAS DE TRANSIÇÃO



Instituto Democracia e Sustentabilidade  
[ids@idsbrasil.org](mailto:ids@idsbrasil.org)  
+55 11 3071-0434  
[www.idsbrasil.org](http://www.idsbrasil.org)

