



COALIZÃO BRASIL

CLIMA, FLORESTAS
E AGRICULTURA

NOTA TÉCNICA DA COALIZÃO BRASIL SOBRE OS VETOS À LEI Nº 14.119, DE 13 DE JANEIRO DE 2021, QUE INSTITUI A POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

03 de março de 2021 – A Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais (PNPSA)¹ foi instituída pela Lei nº 14.119 em 13 de janeiro de 2021, com o objetivo de estimular a manutenção, recuperação ou melhoria dos ecossistemas (recursos hídricos, solo, biodiversidade, entre outros) em todo o território nacional. A política também visa à preservação do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado, à regulação do clima e à redução do desmatamento e da degradação florestal, entre outros.

O tema estava em discussão no Congresso Nacional desde 2007 e tem sido acompanhado pela [Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura](#), movimento que reúne [mais de 280 representantes](#) do agronegócio, setor financeiro, sociedade civil e academia. O texto encaminhado pelo Congresso à sanção presidencial foi fruto de um amplo processo de diálogo feito nos últimos anos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, envolvendo representantes do agronegócio, da sociedade civil, do setor financeiro e da academia. Desta forma, o texto aprovado reflete o equilíbrio de posições e opiniões entre os diversos setores da sociedade.

O papel desempenhado pelos incentivos econômicos, como é o caso do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), é fundamental para estimular a conservação e a recuperação dos recursos naturais a partir da valoração das ações humanas que geram benefícios para o meio ambiente (ou 'serviços ambientais'), até então vistos como gratuitos. Normas que estabeleçam estímulos a boas práticas no Brasil são fundamentais para complementar as estratégias de comando e controle. **A promulgação desta Lei foi um importante avanço para a agenda ambiental brasileira, mas corre o risco de perder sua eficácia em razão dos vetos que lhe foram impostos².**

Há um volume bilionário de recursos nacionais e internacionais que poderão ser canalizados para o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA). Um dos mais importantes potenciais financiadores é o Fundo Global para o Meio Ambiente (em inglês, *Global Environment Facility* - GEF³), que em sua sétima edição (2018 - 2022) está mobilizando US\$ 4,1 bilhões para apoiar questões ambientais globais e iniciativas nacionais de desenvolvimento sustentável⁴. Outro exemplo é o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que destina cerca de US\$ 2,5 bilhões por ano para ações de desenvolvimento sustentável e ecológico⁵. Esses fundos mantêm um forte compromisso de alcançar resultados mensuráveis e os mais elevados padrões de integridade, transparência e prestação de contas⁶. **Ou seja, para transformar este potencial em realidade e acessar estes recursos, o PFPSA precisa contar com instrumentos efetivos e eficazes de transparência e acompanhamento social. Tais instrumentos estão previstos na lei aprovada, porém, foram vetados pelo presidente da República.** ▼

1) http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14119.htm

2) http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-10.htm

3) <https://www.thegef.org/about/funding>

4) <https://www.thegef.org/about/funding>

5) <https://www.greencclimate.fund/ae/idb>

6) <https://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/visao-geral>



No Brasil, existem exemplos de sucesso de projetos de PSA nos níveis subnacionais. Somente o Programa Bolsa Floresta no Amazonas, por exemplo, canalizou recursos (Fundo Amazônia) na ordem de R\$ 29 milhões. Vale ressaltar que a conservação da vegetação nativa, com objetivo de aumento e manutenção dos estoques de carbono, conservação da biodiversidade, polinização, regulação do clima, disponibilidade hídrica, proteção e fertilidade do solo, ciclagem de nutrientes, entre outros benefícios ecossistêmicos, já é reconhecida como atividade rural, conforme disposto na Lei Federal nº 8.023, de 1990, art. 2º, III,, sendo a mesma classificada no Código Nacional de Atividade Econômica – CNAE na subclasse O220-9/06, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

A abordagem do PSA é atraente na medida em que permite acesso a novos recursos, os quais não estariam disponíveis, e tem potencial para ser sustentável, uma vez que depende do interesse mútuo dos usuários e provedores de serviços, e não da disponibilidade de financiamento do governo ou doador. Além disso, é um mecanismo eficiente, uma vez que remunera serviços cujos benefícios são maiores que o custo pago por eles⁷.

Com esta Nota Técnica queremos registrar **nossa preocupação quanto ao alto risco de perda de efetividade da PNPSA em decorrência destes vetos e apresentar argumentos e fundamentos para que eles sejam derrubados pelo Congresso Nacional, conforme abaixo:**

1) Órgão Colegiado (veto no § 8º do art. 6º e art. 15) – esse dispositivo é de extrema importância para a participação social no PFPSA, pois define a criação de um órgão colegiado para avaliar o programa, cujas principais atribuições são propor prioridades e critérios de aplicação dos recursos e monitorar a conformidade dos investimentos realizados com os objetivos e as diretrizes da PNPSA. O trecho prevê a composição do órgão, que agrega transparência sobre o uso dos recursos públicos com a participação da sociedade civil, academia, setor privado e produtores. **Este ponto tem grande importância para dar credibilidade ao programa e atrair investidores.** Boas práticas e instrumentos de governança e participação são aspectos cada vez mais requeridos por fundos e investidores internacionais para garantir a adequada aplicação e impacto dos recursos pactuados. O programa pode ser gerido por instâncias já existentes do executivo (como, por exemplo, a Secretaria da Amazônia e dos Serviços Ambientais no Ministério do Meio Ambiente), com a colaboração voluntária de setores da sociedade, setor privado e academia, evitando a criação de novo órgão e, conseqüentemente, o aumento de gastos.

2) Pagamentos por Serviços Ambientais para Unidades de Conservação (veto no § 1º do art. 8º) – este trecho define que os recursos provenientes da conservação de vegetação nativa em unidades de conservação (UC) serão aplicados pelo órgão ambiental competente em atividades ligadas à regularização fundiária, plano de manejo, fiscalização, monitoramento, manejo sustentável da biodiversidade e outras vinculadas à própria unidade (consultando o conselho deliberativo no caso das unidades de conservação de uso sustentável). Apesar da justificativa do veto dizer que o texto contraria o interesse público ao estabelecer vinculação de receita, é importante ressaltar que quanto mais clara e explícita for a proposta de aplicação dos recursos, maior será a atratividade de investimentos e financiamento para as UCs.

Além de atrair os investidores, a vinculação do recurso à unidade deve subsidiar os esforços para garantir a provisão do serviço ambiental, embasando a regulamentação dos artigos 47 e 48 do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC⁸. Apesar da significativa contribuição social e econômica prestada por essas áreas protegidas, sua efetiva implementação encontra-se comprometida pelos recursos reduzidos⁹. O Brasil está entre os países com menores



7) Pagiola et al., 2013

8) http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm

9) Segundo Medeiros e Young (2011)



aportes financeiros por hectare protegido¹⁰ e possui uma das piores relações de área protegida por funcionário¹¹. As contribuições econômicas advindas do PSA podem superar significativamente o montante destinado pelas administrações públicas à manutenção das UC¹². **O PSA tem o potencial de reduzir as despesas da União frente à vinculação do recurso para a melhoria da gestão das UCs federais.**

3) Cadastro Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais (veto nos Art. 13 e 16) – esse trecho garante o registro dos contratos de PSA no âmbito do Programa Federal, tanto aqueles que envolveriam os agentes públicos quanto privados. O cadastro garante transparência, com registro das áreas potenciais e os respectivos serviços ambientais prestados, as metodologias e informações sobre planos, programas e projetos que integram o PFPSA. Este trecho também prevê a integração de dados nas esferas federal, estadual e municipal e o acesso público a essas informações. **Sem cadastro, diminuem a transparência sobre o uso dos recursos e as oportunidades de integração das informações.** Um cadastro nacional de PSA assegurado por lei tem muito mais força normativa do que previsto em Portaria, como justificado no veto. A Portaria nº 288, de 2 de julho de 2020, do Ministério do Meio Ambiente, é um complemento, mas não pode ser a única base jurídica para a implementação do Cadastro Nacional de PSA.

Além disso, alternativas de baixo custo ligadas a sistemas de informação e gestão de dados podem ser utilizadas. O potencial de captação de recursos é muito maior do que o custo necessário para garantir o registro e a transparência dos dados. Ainda, a crítica à internalização dos custos da conservação deixa de parecer onerosa ao consumidor quando comparada ao custo de recuperar um ecossistema que deixa de prestar um serviço ambiental essencial.

4) Incentivos aos esquemas de Pagamentos por Serviços Ambientais (veto nos Art. 17, 18 e 19) – ao vetar estes artigos do texto do Programa Federal de PSA, o governo retira não somente os benefícios fiscais e incentivos tributários, mas também a oportunidade de promover: **1.** créditos com juros diferenciados para atividades de recuperação de áreas degradadas e restauração de ecossistemas em áreas prioritárias; **2.** assistência técnica e incentivos creditícios para o manejo sustentável da biodiversidade e demais recursos naturais; **3.** programa de educação ambiental destinado especialmente às populações tradicionais, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais; **4.** compras de produtos sustentáveis associados a ações de conservação e prestação de serviços ambientais.

A justificativa sobre a perda de receita é equivocada. **Os incentivos fiscais e outros retirados do texto poderiam atrair novas fontes de recursos por meio, principalmente, do setor privado. Os serviços ambientais vêm ganhando atenção do setor privado,** visto a crescente representatividade do conceito em importantes índices de sustentabilidade corporativa, como Dow Jones Sustainability Index family¹³ (Nova Iorque) e FTSE4Good Index Series¹⁴ (Londres). No Brasil, a avaliação sobre serviços ecossistêmicos é considerada no Índice de Sustentabilidade Empresarial da Brasil Bolsa Balcão¹⁵ (ISE-B3) desde 2018. Adicionalmente, grandes empresas de gestão de ativos do mundo, como a BlackRock¹⁶, também passaram a avaliar fundos com base em parâmetros



10) CNUC, 2010

11) CNUC, 2011

12) Pavani et al. (2018)

13) <https://www.spglobal.com/esg/csa/indices/index>

14) <https://www.ftserussell.com/products/indices/ftse4good>

15) http://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/indices/indices-de-sustentabilidade/indice-de-sustentabilidade-empresarial-ise.htm

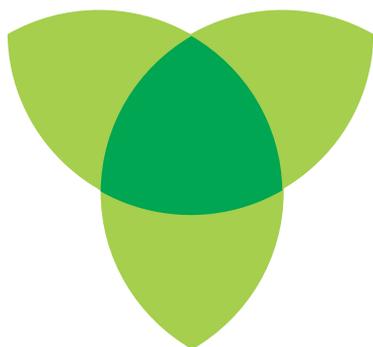
16) <https://www.blackrock.com/br/quem-somos/sustentabilidade-corporativa>



ambientais, sociais e de governança. Assim, visando atender à demanda de investidores e destaque no setor financeiro, os estímulos fiscais e econômicos podem atrair recursos do setor privado tanto para alimentar fundos ambientais que financiam o PSA, como para aumentar a escala dos projetos. Outro importante aspecto de programas de PSA é que, além do impacto positivo na renda dos proprietários da terra, pode haver benefícios associados ao próprio serviço ecossistêmico, como a possibilidade de comercialização de produtos não-madeireiros, a redução nos custos de tratamento de água e a emissão de créditos por captura ou redução de gases de efeito estufa, entre outros. Considerando que o incentivo pode impactar positivamente toda a cadeia de atividades econômicas já tributados, certamente haverá um aumento de arrecadação fiscal e tributária. Em relação ao prazo de vigência do benefício fiscal que deve ser de, no máximo, 5 anos, conforme estabelecido no art. 137 da Lei Orçamentária nº 14.116/2020¹⁷, isso pode ser facilmente corrigido sem inviabilizar o incentivo.

Em nossa opinião, caso estes vetos sejam mantidos, a implementação, a efetividade e o impacto da Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais serão fortemente atingidos e o Brasil perderá oportunidade histórica de reconhecer e valorar o trabalho dos milhões de cidadãos que cuidam dos nossos ativos ambientais.

Um Programa Federal de PSA robusto, eficiente e transparente é uma estratégia fundamental para transformar a conservação e a restauração florestal em um bom negócio para os produtores rurais, para a sociedade e também para os cofres públicos. Pelas razões acima expostas, a *Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura* solicita que o Congresso Nacional derrube estes vetos e demonstre que o Brasil tem compromisso efetivo com as agendas ambiental, produtiva e de emergência climática, e que possui mecanismos eficientes e confiáveis de governança e transparência para atrair os investimentos necessários para que o país possa atingir suas metas e seguir como referência para o mundo na conciliação da produção com a proteção ambiental.



**COALIZÃO
BRASIL**

CLIMA, FLORESTAS
E AGRICULTURA

17) http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14116.htm