

Pagamentos por Serviços Ambientais

questões conceituais e implicações
sobre sua institucionalização

Maurício Amazonas
CDS-UnB

Fundamentos da Mudança do Clima, IPAM
Brasília, 05 de abril de 2023

Instrumentos de PSA antes do PSA:

- Cobrança pelo uso da água (Lei 9433/1997)
 - Aplicação do princípio do Usuário-Pagador por meio dos Comitês de Bacias.
- ICMS Ecológico
 - Repartição tributária para municípios com áreas de preservação.
 - Legislações estaduais; início com o Paraná
- Projetos de MDL / Mercado de Carbono
- Regulação do Acesso ao Patrimônio Genético e Repartição de Benefícios.

Iniciativas de PSA

- *Proambiente* - Programa de Desenvolvimento Socio-ambiental de Produção Familiar Rural
 - Iniciativa pioneira, a partir de articulações da sociedade civil.
 - Torna-se programa de governo a partir de 2004
- *Bolsa Floresta* – Estado do Amazonas
 - BF Família, BF Associação, BF Renda, BF Social.
 - Início em 2007
- Produtor de Água – ANA (2006)
- Incentivos a Serviços Ambientais – Acre (2010)
- Programa Bolsa Verde (2011)

Iniciativas de Regulamentação Legislativa Federal:

- 2006: início da elaboração de uma *Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais* a partir do MMA.
- 2007: eclosão de PLs no Legislativo:
 - PL nº 792/2007, PL nº 1.190/2007, SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nºs 792 E 1.190, DE 2007, autoria do Deputado Federal Jorge Khoury (DEM/BA), PL nº 1.667/2007, PL nº 1.920/2007, PL nº 1.999/2007, PL nº 2.021/2007, PL nº 2.364/2007, PL nº 3.134/2008, PL nº 3570/2008, PL nº 5487/2009, PL nº 5528/2009, PL nº 6204/2009, PL nº 6238/2009
- 2009: PL 5487-09 do Executivo
- 2014: Novo Substitutivo (Arnaldo Jardim).

LEI Nº 14.119, DE 13 DE JANEIRO DE 2021

- Define conceitos, objetivos, diretrizes, ações e critérios de implantação da **Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA)**,
- institui o **Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA)** e
- institui o **Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA)**,
- dispõe sobre os **contratos** de pagamento por serviços ambientais

Importância da distinção entre Serviços Ambientais (SA) e Serviços Ecossistêmicos (SE)

- Funções Ecossistêmicas, Serviços Ecossistêmicos e Serviços Ambientais
- FEs: funções naturais realizadas / promovidas pelos ecossistemas.
- SEs: serviços promovidos a partir das FEs, ou seja, serviços promovidos “da natureza para o homem”.
- SAs: serviços promovidos para a conservação / melhoria das FEs, ou seja, serviços promovidos “do homem para a natureza”.

Serviços Ecossistêmicos

Serviços de Provisão

Alimentos, matéria primas, água, recursos medicinais.

Serviços de Habitat ou de Suporte

habitats para espécies; manutenção da diversidade biológica.

Serviços de Regulação

Regulação climática, regulação de distúrbios, regulação e oferta de água, preservação do solo, regulação de nutrientes, tratamento de resíduos, polinização, controle biológico

Serviços culturais

Recreação, saúde física e mental, turismo, contemplação estética, inspiração artística e cultural, experiência histórica e espiritual.

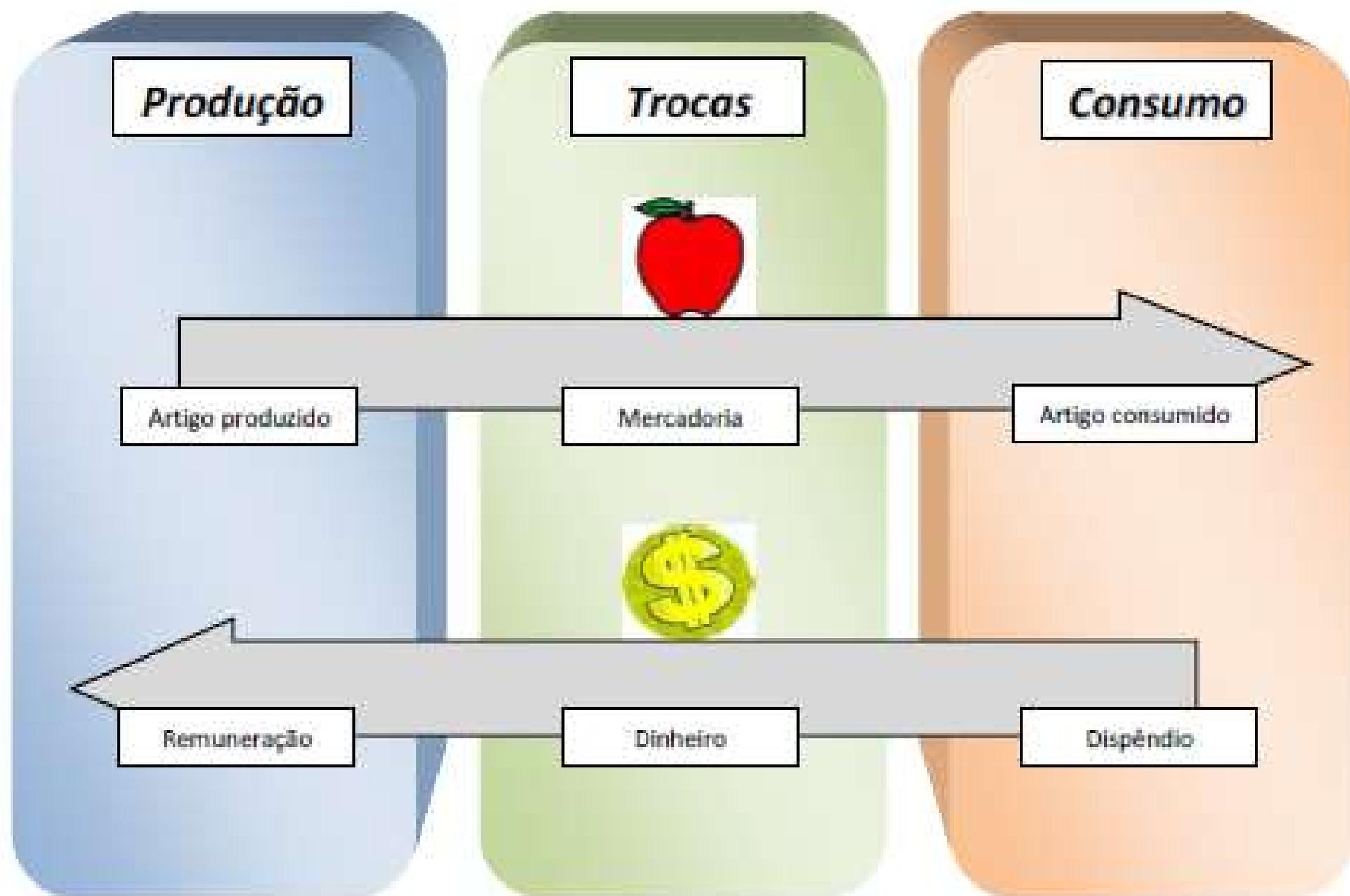
Pagamento por Serviços Ambientais (PSA): lógica de mercado para o não-mercado?

Segundo Wunder (2005), um pagamento por serviços ambientais é:

“Uma transação voluntária na qual um serviço ambiental bem definido ou uma forma de uso da terra que possa segurar este serviço é comprado por pelo menos um comprador de pelo menos um provedor sob a condição de que o provedor garanta a provisão deste serviço.”

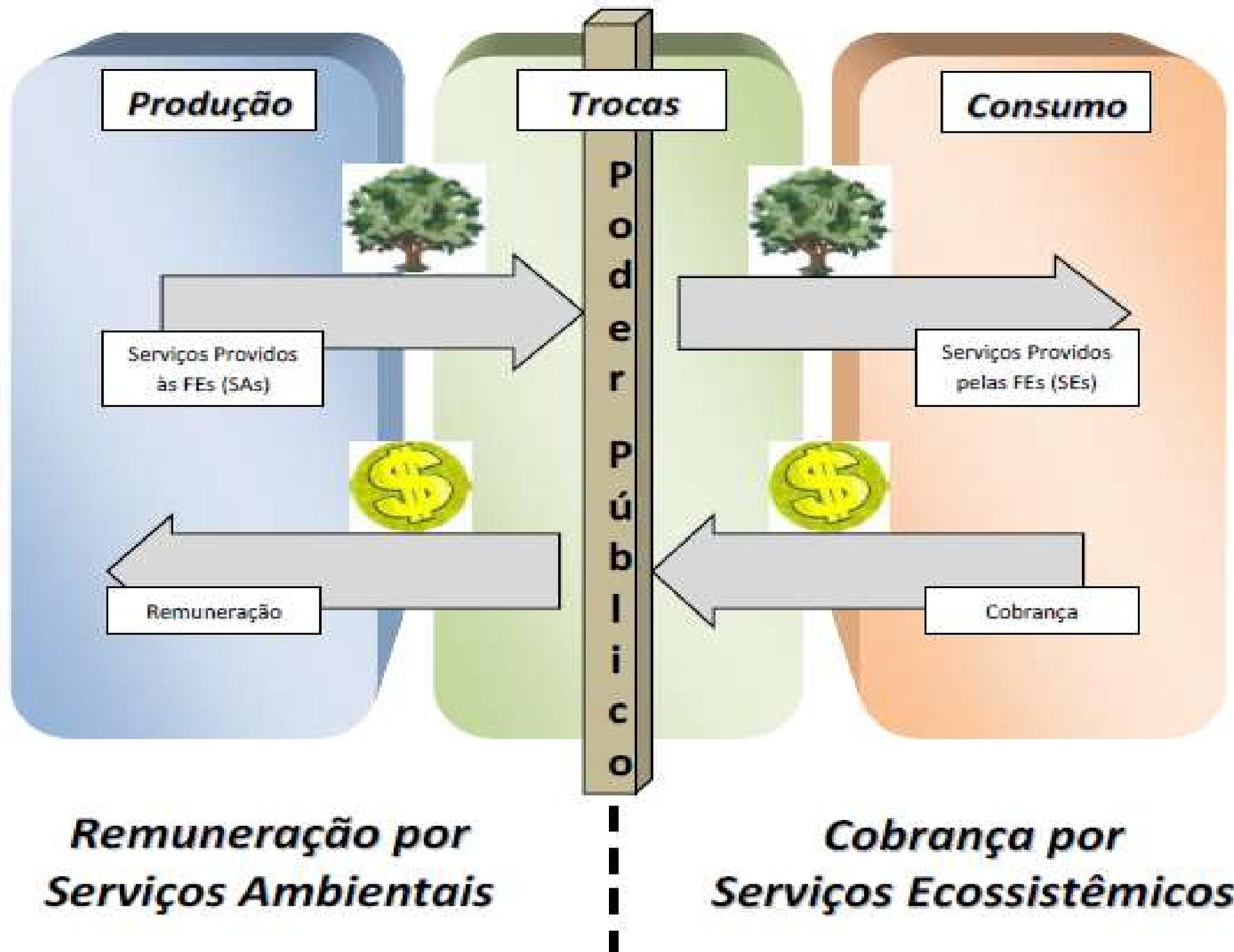
PSA: lógica de mercado para o não-mercado?

- Bens e serviços ambientais como Bens Públicos e a clivagem das esferas da produção e do consumo: o não-mercado
- Visão contratualista vs. visão de bem/serviço público
- SEs como bens públicos, SAs como esforço particularizado (público ou privado): problema da **titularidade**.



Pagamento, Remuneração e Cobrança

- Clivagem do sistema de pagamento de um bem público e dois Sub-sistemas: Remuneração e Cobrança.
- Remuneração por Serviços Ambientais.
- Cobrança por Serviços Ecossistêmicos.



Pagamento ou Incentivo por Serviços Ambientais?

Pagamento: compra e venda por algo sobre o qual se tenha titularidade.

Incentivo: provimento de recurso para o atingimento de resultados desejados.

Inscrição enquanto qual política pública?

- Ambiental (valorização/valoração)?
- Social (transferência de renda)?
- Econômica Setorial (conversão produtiva)?

Implicações para a proporcionalidade dos pagamentos.

Questão das Escalas e Escopo.

- Para um bem público indivisível, qual a contribuição de cada produtor do SA? Qual a contribuição do consumo de cada usuário/beneficiário do SE?
- O conjunto do fenômeno não pode ser tratado pela adição linear das partes.
- A Escala compromete a Aditividade. Ex: papel do regime hídrico da Amazônia para as chuvas no Centro-Sul.
- O Escopo compromete a Aditividade. Ex: múltiplas FEs e portanto múltiplos SEs providos por uma mesma área de ecossistema natural.

Adicionalidade e linha de base: uma relação de direitos e titularidade sobre os SEs

- **Linha de Base:** qual a situação “normal”, ou seja, qual a situação que deve ser aceita pela sociedade como “direito a degradar”, a partir da qual os SEs providos devem ser computados como SAs remuneráveis?
- **Adicionalidade:** o provimento de um SE, para que seja socialmente considerado como um SA, deve ser aquele que promove tal SE acima da linha de base, adicionando positivamente portanto.
- **Risco 1:** chantagem ambiental – ameaçar desmatar uma área que não seria desmatada, apenas para receber SAs.
- **Risco 2:** dumping ambiental por “vazamento” – deixar de desmatar em um lugar, para receber SAs, e depois desmatar em outro lugar (talvez até financiado com o dinheiro do PSA).

Relações de Direito

- Direitos de Propriedade: soberania privada.
- Direitos Públicos e de Cidadania: regulação da propriedade privada.

- Um SE gerado por uma FE é sempre uma Externalidade Positiva, mas o SA que o gera também é e faz jus a Remuneração?
- Ou a perda de uma SE é que deve sempre ser uma Externalidade Negativa (Desserviço Ambiental), passível se ser taxada/cobrada?
- Essa decisão não é simplesmente Ecológica, mas sim Normativa, Jurídica e Ética.

Dilemas da Valoração.

- Quanto Valem os SEs e os SAs??
- Custo de Produção e de Oportunidade na Obtenção dos SAs?
- Benefícios sociais (Externalidades Positivas) trazidos pelos SEs produzidos?
- Ou Custos sociais (Externalidades Negativas) trazidos pela perda de SEs?

Desenho de modelos normativos de PSA.

- O que deve e o que não deve ser enquadrado como SA para fins de PSA?
- Qual a delimitação do universo de atores, em termos da definição de quem serão os favorecidos com remuneração (recebedores) e os que serão compromissados com arcar com a cobrança (pagadores).
- Qual a natureza da política que fundamenta o programa de PSA? Política Valorativa dos SEs (ambiental), Política de Renda (social) ou Política Setorial de Incentivos (microeconômica)?
- Quais as formas de quantificação empregadas para a determinação de valores a serem recebidos pelos provedores e a serem cobrados dos usuários?
- Quais os mecanismos institucionais e operacionais a serem empregados?