

Senhor Presidente da CMA, Senador Fabiano Contarato, senhores Senadores membros da CMA, técnicos do Senado e demais interessados,

Na impossibilidade de fazer uma apresentação *in loco* no Senado devido às ações de contenção da COVID-19, venho trazer minhas colaborações à discussão sobre a criação de um Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais, em especial a discussão sobre os PLs que tramitam sobre esta temática.

Minhas considerações farão uma ponderação sobre onde e quando uma política de pagamentos por serviços ambientais se faz necessário ou conveniente e onde políticas restritivas, às vezes já existentes, mas não devidamente aplicadas, seriam mais eficientes e eficazes.

Em primeiro lugar, vale esclarecer o que é um Pagamento por Serviços Ambientais, PSA. A literatura sobre o assunto explica que PSAs são instrumentos econômicos para preservar serviços ecossistêmicos necessários a alguém, mas cuja preservação está nas mãos de outro agente, que não tem a obrigação de preservá-lo. Desta maneira, o interessado tem uma “disposição a pagar” para que o ambiente que gera o serviço ecossistêmico seja preservado e, caso o valor a ser pago supra e vá além da alternativa de uso daquele ambiente, o agente que tem o domínio daquele ambiente pode adotar boas práticas para preservar o ambiente gerador dos serviços ecossistêmicos desejados em troca do recurso pago pelo beneficiário do serviço ecossistêmico. Ou seja, é uma transação voluntária entre dois agentes onde o poder público, em regra, aparece apenas como regulador desse mercado e, às vezes, mediador entre o fornecedor e o beneficiário. O exemplo clássico desse tipo de transação é o pagamento por boas práticas na agricultura a montante da cidade de Nova Iorque que economizou aos cidadãos da cidade a implantação de unidades de filtração de água que custariam entre 4 e 6 bilhões de dólares, além do custo de manutenção anual de 250 milhões de dólares.

Instrumentos econômicos ambientais são uma forma de se atingir os benefícios ambientais estabelecidos como desejáveis ou como meta por alguma política, permitindo aos agentes de mercado a flexibilidade de escolha de maneira a otimizar o custo/benefício do atingimento desses benefícios. Outros exemplos, além do PSA, são os mecanismos de flexibilização para o atingimento de metas do Protocolo de Quioto, sob a Convenção sobre Mudança do Clima, como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, o MDL. Com a possibilidade de se usar o MDL muitos empreendedores brasileiros ou empresas estrangeiras com filiais no Brasil puderam, voluntariamente, criar projetos de redução de emissões de gases que provocam o efeito estufa (GEEs) e registrar suas reduções de emissões em um sistema criado pela ONU, podendo vender essas reduções de emissões (conhecidas genericamente como “créditos de carbono” e, mais especificamente como Reduções Certificadas de Emissões, RCEs) para agentes dos chamados países ricos, membros da OCDE, listados no Anexo I da Convenção sobre Mudança do Clima, que tinham a obrigação de reduzir suas emissões de GEE por conta de regulações nacionais que visavam o

cumprimento do Protocolo de Quioto. Apesar da demanda ter surgido por uma regulação, a transação de compra e venda de RCEs é totalmente mediada por agentes privados, que voluntariamente fecham o negócio. Dentro do nosso Território Nacional, uma legislação criou, em tese, a demanda e a oferta de outro tipo de crédito ambiental, as Cotas de Reserva Ambiental, CRA. Esse novo instrumento de mercado visa reduzir o custo de manutenção ou reflorestamento das áreas de Reserva Legal dentro das propriedades rurais privadas. Todavia, a geração da demanda se dá pela exigência da regulamentação das Reservas Legais, por meio da declaração destas áreas no Cadastro Ambiental Rural, o que foi por diversas vezes adiado e se encontra sem data para ser cobrada.

O que observo é que diversos exemplos de emprego de PSA que estão sendo dados nesta discussão não se encaixam facilmente nesse modelo de instrumento econômico. Em regra, quando se sabe exatamente quem deverá ser pago, mas não se sabe quem pagará, há um erro na percepção de que um PSA seja a política adequada ao caso em questão. Por quê? Porque se é um caso de PSA, há alguém com disposição a pagar para receber um serviço ambiental que foi interrompido ou está sob ameaça. Em outras palavras, seria mais claro ser um caso de PSA se o problema em questão traz, já na sua concepção, algum agente procurando uma possibilidade de pagar para resolver seu problema.

Nesse sentido, é necessário discutir se há falta de uma nova política pública ou se o que falta para se atingir o objetivo almejado não é apenas fazer valer normas já aprovadas. Falo especificamente do *compliance* ao Código Florestal. A manutenção de Reserva Legal e o reflorestamento de áreas para suprir um déficit de área florestada nas propriedades rurais são, hoje, de responsabilidade do proprietário rural. Haver reserva legal proporcional ao tamanho da propriedade é um fator que precisa se refletir no preço da propriedade e isso só se dará se há, de fato, controle sobre o respeito à Lei. Se não houver governança sobre as propriedades rurais (assim como sobre as urbanas), não há como haver segurança para haver um mercado e, eventualmente, nem haverá demanda para haver um mercado, pois quem deveria ter estímulo para comprar não o tem. Assim, Senador Contarato, não vejo muito sentido falar em instrumentos de mercado e, especificamente em PSA se não há o ambiente de negócios para haver um mercado, coisa que fica clara na leitura dos PLs em tramitação, onde se lê em seus artigos que recursos públicos serão empregados para pagamento por serviços ambientais. Ora, o poder público pode regular como se dá a transação de pagamentos por serviços ambientais, mas não deveria, salvo em situação excepcional, ser ele a fonte pagadora dos serviços. O Estado tem outras formas de intervir nas questões ambientais, estabelecendo limites de emissão de poluentes, limites de áreas que possam ser utilizadas dentro de propriedades, atividades econômicas que podem ou não podem ser exercidas em determinadas áreas do território sob sua jurisdição. Para atingir objetivos de políticas públicas em meio ambiente, há inúmeras ferramentas para o poder público intervir. Instrumentos de mercado foram feitos para otimizar os custos de implementação das políticas públicas, dando margem de decisão aos agentes do mercado, de maneira que procurem o mais baixo custo de *compliance*. Se políticas restritivas

falharam por falta de governança sobre o território, é de se esperar que um possível pagamento feito pelo Estado será feito sem a devida contrapartida. Em outras palavras, que há um risco grande de fraude justamente pelo mesmo motivo que não há *compliance* da Lei restritiva.

Sumarizando:

Questiona-se a necessidade da política de PSA. Para a questão da manutenção de RL, especificamente, lembro que estamos vivendo, por um lado, uma frustração enorme de quem mantém reservas florestais maiores que as exigidas por Lei e contam com a implementação do CAR para que seus CRAs ganhem valor real de mercado e, por outro, a pressão de uma parte dos produtores rurais que pedem recursos financeiros do poder público para cumprirem a regra mínima, ou seja, mantenham ou reflorestem a área mínima de reserva definida pela Lei. A teoria econômica clássica define que os agentes econômicos que não conseguem auferir lucro nas condições dadas de mercado, desde que outros o consigam, darão lugar aos agentes mais competitivos, que conseguem produzir nas mesmas dadas condições. Caso se queira intervir nesse equilíbrio do mercado, o que é possível e muitas vezes desejável, é necessário verificar: a) onde se quer chegar e se a parte subsidiada se comporta como a sociedade que a irá subsidiar quer que se comporte; e b) se não se irá prejudicar a atividade de outros agentes que se comportam já no sentido de atender a sociedade, que produzem a mais baixo custo (incluindo aqui o custo social) e se não irá se frustrar direitos desses agentes, como a expectativa de direitos gerada com a última redação do Código Florestal em relação ao CRA. Lembro ainda, que o objetivo de reduzir desmatamento não pode ser atingido apenas por uma regra econômica pensada em um gabinete, é necessário de presença do Estado onde a norma se aplica. As Leis restritivas falham nesse quesito, não por falta de outros instrumentos necessariamente, o que levanta a questão se a análise ex-post da norma restritiva foi feita para embasar a análise ex-ante de uma nova regra visando o mesmo objetivo, como preconizam os manuais de avaliação de políticas públicas.

Fico à disposição desta CMA para discutir o assunto mais a fundo, inclusive de portas abertas a técnicos da Casa que queiram obter bibliografia e outras informações que subsidiem as informações aqui rapidamente expostas.

Respeitosamente,

Gustavo Luedemann

Técnico de Planejamento e Pesquisa da COSAM/DIRUR/IPEA

Leitura sugerida:

Wunder, Sven & Brouwer, Roy & Engel, Stefanie & Ezzine-de-Blas, Driss & Muradian, Roldan & Pascual, Unai & Pinto, Rute. (2018). From principles to practice in paying for nature's services. *Nature Sustainability*. 1. 10.1038/s41893-018-0036-x.

Vaissière, Anne-Charlotte & Quétier, Fabien & Coralie, Calvet & Levrel, Harold & Wunder, Sven. (2020). Biodiversity offsets and payments for environmental services: Clarifying the family ties. *Ecological Economics*. 169. 106428. 10.1016/j.ecolecon.2019.106428.

Fala do Beto Mesquita, Diretor de Políticas e Relações Institucionais da BVRio, página 44:

https://ipcig.org/pub/port/JP21PT_International_Seminar_Business_Opportunities.pdf

Motta, Ronaldo Seroa da (2006); *Economia Ambiental*. Editora FGV, ISBN: 9788522505449

Frangetto, Flavia Witkowski & Veiga, Ana Paula Beber & Luedemann, Gustavo (2017). *Legado do MDL: impactos e lições aprendidas a partir da implementação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Brasil*, editora IPEA. ISBN: 978-85-7811-343-8

Lin, F. (2020). A Comparative Study on Payment Schemes For Watershed Services in New York City and Beijing. *Consilience Submissions Platform*, (11)