



**Ministério da  
Fazenda**



## **NOTA CETAD/COEST nº 216, de 05 de dezembro de 2024.**

**Assunto:** Minuta de Decreto de Regulamentação da Lei nº 14.119, de 2021, que trata da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

*Processo SEI nº 02000.008671/2023-49*

### **SUMÁRIO EXECUTIVO**

Trata-se de confirmação/validação do impacto orçamentário-financeiro decorrente da regulamentação da Lei nº 14.119, de 2021, trata da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

2. De início, deve-se destacar que este Centro de Estudos não realizou análise do impacto orçamentário-financeiro por ocasião da tramitação do projeto que resultou na Lei nº 14.119, de 2021, aprovada pelo Congresso Nacional.
3. Este é um estudo preliminar com escopo adstrito aos arts. 27 e 28 da Minuta de Decreto, e se baseia na avaliação apresentada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

### **ANÁLISE**

4. Serviços Ambientais (SA) são definidos como os benefícios ambientais resultantes de intervenções intencionais da sociedade na dinâmica dos ecossistemas (Muradian et al., 2010). Referem-se ao manejo conservacionista do solo, da água, restauração florestal, dentre outros.
5. A Minuta de Decreto em análise trata da regulamentação do pagamento pela prestação de Serviços Ambientais sob a ótica dos princípios econômicos do Poluidor-Pagador, Protetor-Recebedor e Usuário-Pagador, que, como tríade, definem um equilíbrio em que aquele que mais produz externalidades negativas, mais paga e o que mais produz externalidades positivas de mesma natureza, mais recebe, de forma que um Serviço Ambiental tenha externalidade líquida igual a zero quando a produção de ambas as externalidades iguais para a mesma entidade.

6. Assim, serão remuneradas as entidades produtoras de externalidades positivas líquidas e serão devedoras as entidades produtoras de externalidades negativas líquidas.

7. Entretanto, nem o decreto e nem a Lei descrevem o rol de quais são os serviços ambientais a serem produzidos, o que impossibilitou tecnicamente o cálculo de impacto por parte deste Centro de Estudos, pois o Código Tributário Nacional – CTN – exige concretude e especificação para a cogência de norma que defina benefício tributário, de forma suficiente para evidenciar seus efeitos econômicos, orçamentários e financeiros.

8. Em pesquisa no âmbito desse Ministério não foram encontrados elementos que permitissem a elaboração de projeções dos efeitos tributários da Lei ora regulamentada. A tramitação teve origem com o PL 5.028, de 2019 que substituiu o anterior de nº 312, de 2015. A pesquisa feita na tentativa de coletar parâmetros que permitissem expressar a dimensão dos serviços ambientais, que constituirão a base da renúncia fiscal, resultou infrutífera.

9. Contudo, na tentativa de viabilizar a apresentação de alguma estimativa, a Secretaria Nacional de Bioeconomia do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima/MMA, editou a Nota Técnica nº 3211/2024-MMA, em que apresenta uma estimativa, em três cenários, sobre parte do escopo.

10. É importante frisar que, conforme editados, tanto a Lei quanto o Decreto em análise têm escopo amplo e irrestrito, sendo tributariamente delimitados somente pelos conceitos abstratos de “serviços ecossistêmicos” e “serviços ambientais”, expressões cujo significado não foi possível se extrair em termos econômicos e tributários.

11. Nesse sentido, a referida Nota Técnica nº 3211/2024-MMA (anexa), trata somente de serviços ambientais de recuperação florestal e de serviços ambientais de conservação florestal, fazendo extrapolações para abranger uma estimativa que englobe o PSA total.

## **IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO**

12. Dessa forma, a Secretaria Nacional de Bioeconomia do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima/MMA, apresentou, nos parágrafos 6.1 a 6.17.5 da Nota Técnica nº 3211/2024-MMA, estimativa de renúncia fiscal de Imposto de Renda da Pessoa Física – IRPF (opção tomada pelo autor e justificada no parágrafo 5.16.5, da Nota Técnica nº 3211/2024-MMA), calculada à alíquota de 8%, dos

serviços ambientais de recuperação florestal e serviços ambientais de conservação florestal (cenário atual) extrapolando-se para abranger o PSA total (cenário potencial).

13. Tal estimativa foi projetada, por este CETAD/RFB, para os anos de 2025, 2026 e 2027 conforme abaixo apresentado:

Em Milhões de R\$			
Renúncia Fiscal Decorrente da Regulamentação da Lei nº 14.119/21 - Somente para Serviços Ambientais de Recuperação e Conservação Florestal			
Cenário	Renúncia por Ano		
	2025	2026	2027
Atual	8,48	8,95	9,47
Otimista - Potencial para PSA hídrico	144,22	152,20	160,91
Muito Otimista - Potencial total para PSA	288,44	304,40	321,82

14. Desta forma, em relação à regulamentação ora analisada, haverá impacto orçamentário-financeiro negativo, na forma de renúncia de receitas, considerando o cenário atual, da ordem de **R\$ 288,44 milhões** para o ano de 2025, de aproximadamente **304,40 milhões** para o ano de 2026 e de **R\$ 321,82 milhões** para o ano de 2027, devendo ser considerados válidos os cálculos base para estas projeções.

## CONCLUSÃO

15. Para fins de cumprimento do disposto no art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), em conformidade com o disposto no art. 132 da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, Lei de Diretrizes Orçamentária/LDO 2024, haverá impacto orçamentário-financeiro da ordem apresentada acima, sendo que os montantes descritos implicam renúncia de receitas, nos termos do art. 14, da LC nº 101/2000, e não foram considerados nas projeções que acompanharam o Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2025, encaminhado em agosto deste ano.

São estas as informações pertinentes que se submetem a apreciação superior.

*Assinatura digital*  
ALESSANDRO AGUIRRES CORRÊA  
Analista Tributário da Receita Federal do Brasil

De acordo. Encaminhe-se ao chefe do Cetad.

*Assinatura digital*  
ROBERTO NAME RIBEIRO  
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil  
Coordenador da Coest

Aprovo a Nota. Encaminhe-se ao Gabinete do Secretário Especial da Receita Federal do Brasil.

*Assinatura digital*  
CLAUDEMIR RODRIGUES MALAQUIAS  
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil  
Chefe do Cetad

EM nº 01/2024-COAG-CONJUR/CONJUR

Brasília, de fevereiro de 2024.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à consideração de Vossa Excelência a proposta de Decreto que regulamenta a Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, sobre a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, seu Comitê Gestor e sobre o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços.

2. A proposta se insere no contexto da reforma administrativa que estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, objeto da [Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023](#), bem como do Decreto nº 11.349, de 1º de janeiro de 2023, que aprova a estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

3. A Lei nº 14.119 de 13 de janeiro de 2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais e o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais como instrumentos da política ambiental baseado nos princípios do provedor-recebedor e usuário-pagador visando reconhecer e remunerar as atividades que contribuem para a conservação do meio ambiente.

4. A busca por diferentes formas de prover incentivos positivos, seja pelo setor público, seja pelo setor privado, para a conservação ambiental reconhecendo os agentes de mudança da transformação ecológica e nas atividades de uso sustentável dos recursos naturais compõe a pauta da Bioeconomia, que está a cargo deste Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

5. O tema se insere no Plano de Transformação Ecológica, desenhado pelo Ministério da Fazenda, e contribui para uma distribuição mais equitativa da riqueza entre comunidades e territórios, guiada pelos princípios da sustentabilidade, inovação, segurança alimentar, circularidade, proteção da biodiversidade, sem excluir ninguém.

6. Ainda, o tema está na pauta internacional, com diversos países desenvolvendo diretrizes e estratégias que contribuam para uma mudança de paradigma em relação ao atual modelo de desenvolvimento econômico. Além disso, o desenvolvimento da Bioeconomia no País está alinhado à Agenda 2030 e contribui para o alcance da quase totalidade dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODSs.

7. O pagamento por serviços ambientais contribui para uma economia neutra em termos climáticos, preservando e melhorando os ecossistemas naturais e os seus serviços. Trata-se de instrumento que pode funcionar como catalizador para uma mudança e reconhecimento das atividades sustentáveis.

8. O reconhecimento político dessa agenda e o desenvolvimento de uma estratégia estruturada, com engajamento público, são desafios do Governo Brasileiro. Nesse contexto, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima coordenou o processo de construção da regulamentação da Lei para implementar uma governança participativa e ampla para implementação da Política e do Programa

Federal de Pagamento por Serviços Ambientais.

A criação de um espaço qualificado para o debate e para a co-criação de uma visão compartilhada com especialistas governamentais e não governamentais terá efeito estruturante e mobilizador, propiciando a coordenação e a direcionalidade necessárias a essa construção.

9. A proposta em tela atende ao disposto no Decreto nº 9.191/2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

10. A urgência para a publicação deste Decreto decorre da necessidade de se atender as competências previstas para o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, as demandas da sociedade, bem como a delonga na tratativa do tema haja vista a Lei ter sido publicada em 2021.

11. Portanto, são essas, Senhor Presidente, as razões que me leva a submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta de Decreto.

Respeitosamente,

**MARINA SILVA**  
**Ministra de Estado do Meio Ambiente e Mudança do Clima**

**DECRETO Nº , DE DE DE 2024**

Dispõe sobre a regulamentação da Política Nacional de Pagamento por serviços ambientais e da governança do Programa Federal Pagamento por Serviços Ambientais instituído pela Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, **caput**, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição Federal, e tendo em vista o disposto na Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021,

**D E C R E T A :**

**CAPÍTULO I**

**DISPOSIÇÕES**

**GERAIS**

Art. 1º Este Decreto regulamenta a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais e o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, instituídos pela Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021.

**CAPÍTULO II**

**DA POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PNPSA)**

Art. 2º Incumbe ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima as funções de órgão gestor da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais – PNPSA.

Art. 3º Na condição de órgão gestor da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais - PNPSA, compete ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima:

I - a regulamentação das modalidades de pagamento por serviços ambientais previstas no art. 3º da Lei nº 14.119, de 2021; e

II - a instituição de outras modalidades de pagamento por serviços ambientais, previstas no art. 1º da Lei nº 14.119, de 2021.

Parágrafo único. Para os fins do inciso II deste artigo, poderão os órgãos ambientais estaduais ou municipais, assim como os provedores e pagadores de serviços ambientais, além das organizações da sociedade civil envolvidas com a PNPSA, propor ao órgão gestor outras modalidades de pagamento por serviços ambientais.

Art. 4º É dever do poder público, das organizações da sociedade civil e dos agentes privados envolvidos no pagamento por serviços ambientais observar os objetivos e as diretrizes da PNPSA, previstos na Lei nº 14.119, de 2021, quando da criação de iniciativas, programas e projetos de pagamento por serviços ambientais.

Art 5º Fica estabelecida a Rede Nacional de Conhecimento sobre Pagamento por Serviços Ambientais (REDE-PSA), voltada à ampliação da pesquisa aplicada sobre PSA, com os seguintes objetivos:

I - subsidiar a atuação do poder público, das organizações da sociedade civil e dos

agentes privados em relação ao pagamento por serviços ambientais, de forma a manter, recuperar ou melhorar os serviços ecossistêmicos em todo o território nacional;

II - apoiar a formação e capacitação de gestores públicos, membros da sociedade civil e setor produtivo, com o objetivo de construir capacidades técnicas sobre pagamento por serviços ambientais;

III - subsidiar tecnicamente a criação de programas nas esferas federais, estaduais e municipais e entre atores privados;

IV - apoiar a geração e a disseminação de conhecimento sobre PSA.

Parágrafo único. Incumbe ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima disciplinar as regras de composição e funcionamento da REDE-PSA por ato normativo próprio.

### CAPÍTULO III DO PROGRAMA FEDERAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PFPSA)

Art. 6º O Programa Federal de Pagamentos por Serviços Ambientais – PFPSA possui como objetivo a promoção de ações de:

I - conservação e recuperação da vegetação nativa, da vida silvestre e do ambiente natural em áreas rurais, notadamente naquelas de elevada diversidade biológica, de importância para a formação de corredores de biodiversidade ou reconhecidas como prioritárias para a conservação da biodiversidade, assim definidas pelos órgãos do Sisnama;

II - conservação de remanescentes vegetais em áreas urbanas e periurbanas de importância para a manutenção e a melhoria da qualidade do ar, dos recursos hídricos e do bem-estar da população e para a formação de corredores ecológicos;

III - conservação e melhoria da quantidade e da qualidade da água, especialmente em bacias hidrográficas com cobertura vegetal crítica importantes para o abastecimento humano e para a dessedentação animal ou em áreas sujeitas a risco de desastre;

IV - conservação de paisagens de grande beleza cênica;

V - recuperação e a recomposição da cobertura vegetal nativa de áreas degradadas, por meio do plantio de espécies nativas ou por sistema agroflorestal;

VI - manejo sustentável de sistemas agrícolas, agroflorestais e agrossilvopastoris que contribuam para captura e retenção de carbono e conservação do solo, da água e da biodiversidade;

VII - manejo sustentável de sistemas agrícolas tradicionais que contribuam para captura e retenção de carbono e conservação do solo, da água e da sociobiodiversidade;

VIII - manutenção das áreas cobertas por vegetação nativa que seriam passíveis de autorização de supressão para uso alternativo do solo; e

IX - serviços de coleta, tratamento e destinação de resíduos e materiais à reciclagem, à reutilização ou à logística reversa, de cooperativa, associação ou outra forma de organização popular de catadores de materiais recicláveis.

§1º O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima poderá estabelecer outras ações, além daquelas previstas neste artigo, para o pagamento por serviços ambientais.

§2º As ações referidas no caput terão como público prioritário os agricultores familiares e os empreendedores rurais familiares, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

Art. 7º Para a implementação do PFPSA, deverão ser observadas e respeitadas as salvaguardas sociais e ambientais, em especial quando se tratar de ações em territórios coletivos de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, quilombolas e agricultores familiares, nos termos definidos em regramento próprio a ser editado pelo Comitê Gestor.

Art. 8º Os recursos decorrentes do pagamento por serviços ambientais para a conservação de vegetação nativa em unidades de conservação serão aplicados pelo órgão ambiental competente em atividades de regularização fundiária, elaboração, atualização e implantação do plano de manejo, fiscalização e monitoramento da biodiversidade, manejo e uso sustentável da biodiversidade e outras vinculadas à própria unidade, consultado o conselho deliberativo das unidades de conservação de uso sustentável, que decidirá sobre a destinação dos recursos.

§1º Para os fins do caput deste artigo, caberá ao Conselho Deliberativo da unidade de conservação, na aprovação da aplicação dos recursos, observar a priorização dos serviços providos por comunidades tradicionais, nos termos do art. 6º, §2º, da Lei nº 14.119, de 2021.

§2º Nas hipóteses de unidades de conservação de uso sustentável dotadas de conselhos consultivos, a deliberação dessas instâncias terá caráter não vinculante.

## CAPÍTULO IV DO COMITÊ GESTOR DO PROGRAMA FEDERAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (CGPSA)

### Seção I

#### Das Atribuições, Da Composição e Das Reuniões do CGPSA

Art. 9º. O Comitê Gestor do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais - CGPSA, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa possui as seguintes atribuições:

I - acompanhar a implementação da PNPSA, para fins de aperfeiçoamento do PFPSA;

II - propor prioridades e critérios de aplicação dos recursos do PFPSA;

III - monitorar a conformidade dos investimentos realizados pelo PFPSA com os objetivos e as diretrizes da PNPSA, bem como propor os ajustes necessários à implementação do Programa;

IV - avaliar, a cada 4 (quatro) anos, o PFPSA e sugerir as adequações necessárias;

V - manifestar-se, anualmente, sobre o plano de aplicação de recursos do PFPSA e sobre os critérios de métricas de valoração e de certificação dos serviços ambientais utilizados pelos órgãos competentes e registrados no Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais;

VI - fortalecer a articulação de políticas públicas e parcerias entre o governo,

a sociedade civil e o setor produtivo para a implementação do PFPSA;

VII - propor ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, órgão gestor da PNPSA, novas modalidades de Pagamento por Serviços Ambientais, além das previstas no artigo 3º da Lei nº 14.119, de 2021;

VIII - propor instrumentos e estratégias para o financiamento do PFPSA;

IX - propor ações complementares para o PFPSA, respeitada a prioridade das ações definidas no art. 7º da Lei nº 14.119, de 2021;

X - dar publicidade e divulgar as ações implementadas no âmbito do PFPSA;

XI - definir os parâmetros para a celebração de contratos de adesão no âmbito do PFPSA;

XII - definir os parâmetros de valoração, validação e certificação para os serviços ambientais; e

XIII - definir os procedimentos de fiscalização e monitoramento dos contratos de pagamento por serviços ambientais que envolvam recursos públicos ou que sejam objeto dos incentivos tributários previstos no art. 17 da Lei nº 14.119, de 2021.

Art. 10. O CGPSA, respeitada a paridade entre o poder público, a sociedade civil e o setor produtivo, terá a seguinte composição:

I - um representante titular e respectivo suplente dos seguintes órgãos e entidades da administração pública federal:

- a) Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, que o presidirá;
- b) Ministério da Agricultura e Pecuária;
- c) Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar;
- d) Ministério da Fazenda;
- e) Ministério da Igualdade Racial;
- f) Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional;
- g) Ministério da Pesca e Aquicultura;
- h) Ministério dos Povos Indígenas; e
- i) Ministério do Trabalho e Emprego.

II - um representante titular e respectivo suplente dos seguintes grupos e segmentos da sociedade civil:

- a) povos indígenas, indicado pelo Conselho Nacional de Povos Indígenas - CNPI;
- b) povos e comunidades tradicionais, indicado pelo Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT;
- c) agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, indicado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF; e
- d) catadores e recicladores, indicado pelo Conselho Nacional de Economia Solidária - CNES;

III - cinco representantes titulares e respectivos suplentes de organizações não governamentais ambientalistas;

IV - um representante titular e respectivo suplente dos seguintes segmentos do setor produtivo:

- a) setor agropecuário;
- b) setor da agricultura familiar;
- c) setor de saneamento;
- d) setor de resíduos sólidos;

- e) setor florestal;
- f) setor industrial;
- g) setor financeiro;
- h) setor da pesca e aquicultura; e
- i) setor energético.

§1º Os representantes a que se referem os incisos II a IV deste artigo serão escolhidos após processo eletivo, a ocorrer da seguinte forma:

I - para os representantes a que se refere o inciso II, o processo eletivo ocorrerá no âmbito dos Conselhos Nacionais representativos;

II - para os representantes a que se refere o inciso III, o processo eletivo ocorrerá por meio de edital a ser publicado pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; e

III - para os representantes a que se refere o inciso IV, o processo eletivo ocorrerá no âmbito das Confederações Nacionais correspondentes ou órgão representativo similar..

§2º Os representantes, titulares e suplentes, dos órgãos e entidades indicados neste artigo serão designados em ato do Ministro do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

§3º O mandato dos representantes a que se referem os incisos II a IV deste artigo será de 2 (dois) anos, permitida uma recondução.

§4º Poderão ser convidados a participar de reuniões do CGPSA, sem direito a voto, especialistas e representantes de órgãos e entidades públicas, do setor privado e da sociedade civil.

§5º Ficam convidados a participar das reuniões, na condição de convidados permanentes, os seguintes órgãos e entidades:

I - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e Serviços - MDIC;

II - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI;

III - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - MDS;

IV - Agência Nacional de Águas e Saneamento – ANA;

V - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA; e

VI - Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA.

Art. 11. O CGPSA se reunirá semestralmente em caráter ordinário e a qualquer tempo, em caráter extraordinário, mediante convocação de seu Presidente ou por solicitação de, pelo menos, a metade de seus membros.

§1º O quórum de reunião do CGPSA será de maioria absoluta de seus membros e o quórum de aprovação será de maioria simples.

§2º Além do voto ordinário, o presidente do CGPSA terá voto de qualidade em caso de empate.

§3º O CGPSA reunir-se-á de forma virtual, híbrida ou presencial, observado o Decreto n. 10.416, de 7 de julho de 2020.

§4º Nas reuniões presenciais, os representantes da sociedade civil a que se referem os incisos II e III deste artigo poderão ter as despesas de deslocamento e estada pagas à conta de recursos orçamentários do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

Art. 12. A participação no CGPSA será considerada de relevante interesse público e não será remunerada.

Art. 13. O CGPSA elaborará o seu Regimento Interno em até 30 (trinta) dias após sua primeira reunião.

## Seção II

### **Das Instâncias Técnicas Auxiliares do Comitê Gestor do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais**

Art. 14. Ficam instituídas, em caráter permanente, as Câmaras Técnicas de:

- I - Valoração, Validação e Certificação;
- II - Financiamento e Promoção de Mercados;
- III - Transparência e Monitoramento;
- IV - Articulação Federativa; e
- V - Salvaguardas socioambientais.

Art. 15. Poderão ser convidados a participar de reuniões das Câmaras Técnicas especialistas e representantes de órgãos e entidades públicas, do setor privado, da sociedade civil e academia.

Art. 16. O CGPSA poderá instituir grupos de trabalho com prazo de duração determinado e novas Câmaras Técnicas, para tratar de assuntos técnicos específicos relativos à implementação do PFPSA.

Art. 17. A competência, composição e funcionamento das Câmaras Técnicas serão definidos no regimento interno do CGPSA.

### Seção III

#### **Da Secretaria Executiva do CGPSA**

Art. 18. A Secretaria Nacional de Bioeconomia do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima exercerá a função de Secretaria- Executiva do CGPSA.

Art. 19. Caberá à Secretaria-Executiva do CGPSA:

- I - elaborar o relatório anual de monitoramento do PFPSA para apreciação do CGPSA ;
- II - prestar apoio técnico e administrativo ao CGPSA e às suas Câmaras Técnicas;
- III - dar publicidade e divulgar as ações implementadas pelo CGPSA ; e
- IV - promover o apoio necessário à realização das reuniões do CGPSA.

### CAPÍTULO V

#### **DO CADASTRO NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS**

Art. 20. O Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais - CNPSA será mantido e gerido pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

Art. 21. O Cadastro conterà, no mínimo:

- I - os contratos de Pagamento por Serviços Ambientais;
- II - a localização das áreas potenciais e os respectivos serviços ambientais prestados;
- III - as metodologias e os dados que fundamentaram a valoração dos ativos ambientais; e
- IV - as informações dos projetos que integram o PFPSA.

§1º Compete aos órgãos públicos, aos agentes privados e demais organizações

responsáveis pela implementação do plano, programa ou projeto:

- I - o registro no Cadastro das informações referidas no caput; e
- II - assegurar a veracidade e acurácia das informações registradas no Cadastro.

§2º Os contratos de pagamento originários de programas, projetos e iniciativas de REDD+ somente poderão ser registrados no Cadastro após a verificação do atendimento às regras definidas pela Comissão Nacional para REDD+, estabelecida pelo Decreto nº 11.548, de 05 de junho de 2023.

Art. 22. O Cadastro unificará, em banco de dados, as informações encaminhadas pelos órgãos federais, estaduais e municipais competentes, pelos agentes privados, e pelas organizações da sociedade civil que atuarem nos projetos de pagamento por serviços ambientais.

Art. 23. O Cadastro será acessível ao público e integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima), ao Sistema de Informação sobre a Biodiversidade Brasileira (SiBBR) e ao Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), resguardados os nomenclativos de proteção de dados.

Art. 24. Ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima compete:

- I - publicar o relatório anual de monitoramento do PFPSA; e
- II - editar normas de funcionamento, operação e gestão do Cadastro.

Art. 25. É vedado o registro no Cadastro de contratos cujos serviços ambientais sejam realizados em áreas embargadas pelos órgãos competentes do Sisnama.

Art. 26. Os contratos registrados no Cadastro deverão conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I - direitos e obrigações do provedor, incluídas as ações de manutenção, de recuperação e de melhoria ambiental do ecossistema por ele assumidas e os critérios e os indicadores da qualidade dos serviços ambientais prestados;
- II - direitos e obrigações do pagador, incluídos as formas, as condições e os prazos de realização da fiscalização e do monitoramento;
- III - descrição da área em que os serviços ambientais serão prestados;
- IV - tempo de vigência do contrato;
- V - valor e periodicidade do pagamento por serviços ambientais;
- VI - modalidade de pagamento por serviços ambientais acordada entre as partes;
- VII - número de inscrição no SICAR, para os imóveis rurais;
- VIII - autorizações, permissões, concessões e licenças, bem como quaisquer outros documentos exigíveis pelos órgãos competentes para a implementação do projeto;
- IX - comprovação de consulta livre, prévia, nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, nos casos de programas e projetos inseridos em terras indígenas, territórios quilombolas e outras áreas legitimamente ocupadas por povos e comunidades tradicionais;
- X - condições de acesso, pelo poder público, à área objeto do contrato e aos dados relativos às ações de manutenção, de recuperação e de melhoria ambiental assumidas pelo provedor, em condições previamente pactuadas e respeitados os limites do sigilo legal ou constitucionalmente previsto; e
- XI - outras definidas no âmbito do CGPSA.

§1º Os contratos que compõem o PFPSA devem ser cadastrados no CNPSA.

§2º No âmbito do PFPSA, relativamente ao pagamento de serviços ambientais pela União, o contrato de pagamento por serviços ambientais poderá ocorrer por termo de adesão.

§3º No caso de propriedades rurais, o contrato pode ser vinculado ao imóvel por meio da instituição de servidão ambiental.

§4º No âmbito do PFPSA, os contratos deverão resguardar a proporcionalidade no pagamento por serviços ambientais, conforme valoração definida pelo CGPSA.

## CAPÍTULO VI DO FINANCIAMENTO E DOS INCENTIVOS

Art. 27. Os valores recebidos a título de pagamento por serviços ambientais, definidos no inciso IV do caput do art. 2º da Lei nº 14.119, de 2021, não integram a base de cálculo do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se somente aos contratos de PSA registrados no Cadastro a que se refere o art. 21 deste Decreto.

Art. 28. O incentivo tributário da exclusão de base de cálculo de que trata o artigo anterior somente pode ser concedido aos contratos da PNPSA que, cumulativamente:

- I - digam respeito ao pagamento por serviços ambientais, na forma do art. 2º, inc. IV, e do art. 17, da Lei nº 14.119, de 2021; e
- II - sejam previamente cadastrados no CNPSA, independentemente de figurarem como contratantes agentes privados ou agentes públicos federais, estaduais ou municipais.

Art. 29. As receitas oriundas da cobrança pelo uso dos recursos hídricos de que trata a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, poderão ser destinadas a ações de pagamento por serviços ambientais que promovam a conservação e a melhoria da quantidade e da qualidade dos recursos hídricos e deverão ser aplicadas conforme decisão do comitê da bacia hidrográfica.

§1º A destinação das receitas previstas no caput deverá estar prevista no plano de bacia hidrográfica e no seu respectivo plano de aplicação de recursos.

§2º O Comitê de bacia hidrográfica definirá e publicará os critérios para seleção de ações e de projetos de PSA beneficiários.

Art. 30. Os contratos registrados no Cadastro poderão ser beneficiários de iniciativas implementadas no âmbito do PFPSA, observadas as diretrizes estabelecidas pelo Comitê Gestor do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais.

Art. 31. Para o financiamento do PFPSA poderão ser captados recursos de pessoas físicas e de pessoas jurídicas de direito privado, assim como de agências multilaterais e bilaterais de cooperação internacional, preferencialmente sob a forma de doações ou sem ônus para o Tesouro Nacional, exceto nos casos de contrapartidas de interesse das partes.

Art. 32. Fica constituído grupo de trabalho para estruturar a aplicação dos incentivos tributários instituídos na Lei nº 14.119, de 2021, que terá a seguinte composição:

- I - dois representantes, titulares e suplentes, do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, que o coordenará;
- II - dois representantes, titulares e suplentes, do Ministério da Fazenda; e
- III - dois representantes, titulares e suplentes, da Receita Federal.

§1º O grupo de trabalho deverá apresentar em 120 (cento e vinte) dias, prorrogável por iguais e sucessivos períodos, propostas sobre a implementação dos incentivos, contados da publicação de Portaria de designação de seus membros.

§2º O grupo se reunirá de forma quinzenal, com quórum de reunião de maioria absoluta e decisões por consenso.

§3º Os representantes a que se refere este artigo serão indicados por seus respectivos órgãos e designados em portaria do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

## CAPÍTULO VII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 33. O monitoramento e a fiscalização dos contratos financiados com recursos públicos registrados no Cadastro competem aos órgãos e às instituições responsáveis pela sua implementação.

Art. 34. O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima poderá firmar contratos, parcerias e acordos de cooperação com instituições especializadas e órgãos competentes para a implementação dos instrumentos da PNPSA e realização de acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação dos resultados ambientais alcançados pelo Cadastro e pelas iniciativas do PFPSA.

Art. 35. O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima realizará parcerias com o governo, a sociedade civil e o setor produtivo para a implementação de ações de divulgação e capacitação sobre a PNPSA.

Art. 36. As iniciativas, programas, projetos e respectivos contratos em andamento à época da publicação deste Decreto terão sua continuidade assegurada, desde que observem os objetivos e as diretrizes da PNPSA previstos na Lei nº 14.119, de 2021.

Art. 37. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,        de        de 2024;

203º da Independência e 136º da República.



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA  
SECRETARIA NACIONAL DE BIOECONOMIA  
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS DE ESTÍMULO À BIOECONOMIA

Nota Técnica nº 3211/2024-MMA

**PROCESSO Nº 02000.008671/2023-49**

**INTERESSADO: GAB SECEX, GABINETE DO MINISTRO - GM/MMA**

**1. ASSUNTO**

1.1. Proposta de Estimativa da Renúncia Fiscal Prevista na Lei Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais (Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021)

**2. REFERÊNCIAS**

2.1. Boson, Patrícia; Matos, Tácito. Pagamento por Serviços Ambientais – PSA. Nota Técnica sobre tributação. São Paulo: Kfuri & Kfuri Advogados. Setembro de 2024.

2.2. Brasil. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Brasília, DF: Senado Federal, 2021.

2.3. Brasil. Lei nº 14.848, de 1º de maio de 2024. Altera os valores da tabela progressiva mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física de que trata o art. 1º da Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007; e revoga a Medida Provisória nº 1.206, de 6 de fevereiro de 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/Lei/L14848.htm#art2](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Lei/L14848.htm#art2) <acessado em 19/11/24 às 14:11>

2.4. Calcini, Fábio Pallaretti; Pitombo, Marcela; Xavier, Marina. Pagamento por serviços ambientais e seus aspectos tributários. Consultor Jurídico. 21 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-21/direito-agronegocio-pagamento-servicos-ambientais-aspectos-tributarios/> <acessado em 19/11/24 às 14:12>

2.5. Castro, B. S. D., Young, C. E. F., Sebastião, B. B. S., & Santos, M. D. A. (2023). Caracterização das iniciativas municipais de pagamentos por serviços ambientais no Brasil. Revista Iberoamericana de Economia Ecológica.

2.6. Castro, B. S., Young, C. E. F., & de Souza Pereira, V. Iniciativas estaduais de pagamentos por serviços ambientais: análise legal e seus resultados. REVIBEC-Revista Iberoamericana de Economia Ecológica, 44-71. 2018.

2.7. Fernandes, Artur Monteiro Prado; Rego, Carlos Eduardo Silva; Carreira, Fernando Brandão; Marques, Phelippe Machado; Garcia, Rafael Praciano; Kitazawa, Wilson Massatoshi. Metodologia de Cálculo dos Gastos Tributários. Receita Federal: Centro de estudos tributários e aduaneiros. Julho 2023

2.8. Governo do Estado do Espírito Santo. Programa Reflorestar chega próximo aos R\$ 100 milhões liberados. Portal do Governo. 24/01/2023. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Not%C3%ADcia/programa-reflorestar-chega-proximo-aos-r-100-milhoes-liberados> <acessado em 19/11/24 às 14:13>

2.9. Governo do Estado do Espírito Santo. Resultados do Programa Reflorestar. Portal do Governo. s/d. Disponível em: [https://seama.es.gov.br/resultados\\_programa](https://seama.es.gov.br/resultados_programa) <acessado em 19/11/24 às 14:14>

[recurso eletrônico] / Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística. Fundação Florestal, FINATEC; Coordenação geral Claudette M. Hahn, Luiza Saito, Raquel Galera; – São Paulo: 2024.

- 2.11. Pinheiro, T. M. Programa Produtor de Água. Agência Nacional de Águas. Senado Federal. Comissão do Meio Ambiente. 03 de março de 2020.
- 2.12. Receita Federal. Solução de Consulta 236 – COSIT. Coordenação-Geral de Tributação. 20 de outubro de 2023. Disponível em [SC Cosit nº 236/2023](https://www.receita.fazenda.gov.br/SC/Cosit/n%20236/2023) < acessado em 19/11/24 às 14:06>
- 2.13. Silveira, Fernando Gaiger et al. Tributação indireta: alíquotas efetivas e incidência sobre as famílias. Texto para Discussão, 2022. [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11624/1/TD\\_2823\\_Web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11624/1/TD_2823_Web.pdf)
- 2.14. Young, C. E. F.; Castro, B. S.; Castro, R. R.; Santanna, A. A.; Erazo, J. A.; Bakker, L. B.; Alvarenga Junior, M.; Young, M. B.; Pereira, V.; Aguiar, C.; Tornaghi, L.; Costa, D. S.; Mendes, M.; Costa, L. A. N. Relatório 05 (Final) - Análise consolidada e apresentação dos subsídios técnicos para a construção de Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. 2016. (Relatório de pesquisa).
- 2.15. Young, Carlos Eduardo Frickmann; Castro, Bianca Scarpeline. Financing mechanisms to bridge the resource gap to conserve biodiversity and ecosystem services in Brazil. Ecosystem Services, v. 50, p. 101321, 2021.
- 2.16. Portal da Transparência: <https://portaldatransparencia.gov.br/renuncias?ano=2021> <acessado em 19/11/24 às 14:10 horas>

### 3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Este documento tem como objetivo trazer informações sobre a estimativa de renúncia fiscal dos valores recebidos a título de pagamento por serviços ambientais, diante da previsão legal contida na Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

3.2. Em 2023 foi retomado o processo de regulamentação da Lei, tendo sido acordada minuta de decreto entre diversos ministérios. Houve, pela Casa Civil, solicitação de anuência dos Ministérios do Planejamento e Orçamento e do Ministério da Fazenda, em fevereiro de 2024, quando a minuta foi encaminhada. Em junho ocorreu reunião com a Receita Federal para discutir o embasamento técnico necessário para dar prosseguimento à anuência e ao processo de consulta pública da minuta, contudo as questões não foram devidamente esclarecidas.

3.3. Em reunião com a Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, levantou-se algumas questões, de forma a dar andamento ao processo de anuência e estimativa de renúncia fiscal prevista para os próximos três anos. O presente relatório busca responder essas questões, contendo proposta de solução a ser apresentada pelo Ministério da Fazenda, sendo as três questões abordadas as seguintes:

1. Definição da taxonomia dos serviços ambientais passíveis de isenção tributária;
2. Estimativa de valores a serem pagos em serviços ambientais e respectiva isenção tributária;
3. Premissas para portaria que definirá o teto anual para isenção tributária;

3.4. Assim, o presente documento apresenta premissas para a definição das atividades passíveis de enquadramento como prestadoras de serviços ambientais, no contexto da Lei, visando estimar o impacto orçamentário da renúncia fiscal e os benefícios ambientais esperados com a aplicação desses valores.

3.5. A análise foi baseada em premissas levantadas durante as discussões internas do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com apoio técnico do Grupo de Economia e Meio Ambiente da UFRJ, e vão ser abordadas com mais clareza no avançar do documento. Pretende-se assim endereçar as questões acima propostas, de forma a avançarmos para a consulta pública da minuta do decreto de regulamentação da Lei nº 14.119/2021.

#### 4. CONTEXTUALIZAÇÃO

4.1. A Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais estabeleceu as definições, modalidades de pagamento, órgãos de gestão, objetivos e diretrizes para o PSA no país.

4.2. A referida lei define serviços ecossistêmicos e suas modalidades:

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

II - serviços ecossistêmicos: benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais, nas seguintes modalidades:

a) serviços de provisão: os que fornecem bens ou produtos ambientais utilizados pelo ser humano para consumo ou comercialização, tais como água, alimentos, madeira, fibras e extratos, entre outros;

b) serviços de suporte: os que mantêm a perenidade da vida na Terra, tais como a ciclagem de nutrientes, a decomposição de resíduos, a produção, a manutenção ou a renovação da fertilidade do solo, a polinização, a dispersão de sementes, o controle de populações de potenciais pragas e de vetores potenciais de doenças humanas, a proteção contra a radiação solar ultravioleta e a manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético;

c) serviços de regulação: os que concorrem para a manutenção da estabilidade dos processos ecossistêmicos, tais como o sequestro de carbono, a purificação do ar, a moderação de eventos climáticos extremos, a manutenção do equilíbrio do ciclo hidrológico, a minimização de enchentes e secas e o controle dos processos críticos de erosão e de deslizamento de encostas;

d) serviços culturais: os que constituem benefícios não materiais providos pelos ecossistemas, por meio da recreação, do turismo, da identidade cultural, de experiências espirituais e estéticas e do desenvolvimento intelectual, entre outros;

4.3. A mesma lei diferencia serviços ecossistêmicos e serviços ambientais no seu Art. 2º:

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

III - serviços ambientais: atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos;

4.4. Já os pagamentos por serviços ambientais são definidos como:

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

IV - Pagamento por serviços ambientais: transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes;

4.5. De acordo com a Coordenação-Geral de Tributação da Receita Federal, na Solução de Consulta Cosit nº 236, de 20 de outubro de 2023, o pagamento concedido com o objetivo de recuperação ou preservação ambiental sujeita-se à incidência de impostos federais:

Os incentivos econômicos concedidos com o objetivo de recuperação ou preservação de áreas ambientais degradadas representam hipótese de incidência do Imposto sobre a Renda, nos termos do art. 43 do CTN, constituindo rendimento tributável quando percebido por pessoas físicas.

4.6. Entretanto, o artigo Art. 17 e seu parágrafo único da Lei nº 14.119/2021 isentou o PSA de tais impostos federais;

Art. 17, os valores recebidos a título de pagamento por serviços ambientais, não integram a base de cálculo do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

4.7. No mesmo art. 17, em seu parágrafo primeiro, a lei estabelece o critério condicionante para a isenção dos tributos citados, a necessidade de que os contratos de PSA, firmados pelo poder público ou se firmados entre particulares, estejam cadastrados no Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA).

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se somente aos contratos realizados pelo poder público ou, se firmados entre particulares, desde que registrados no CNPSA, sujeitando-se o contribuinte às ações fiscalizatórias cabíveis.

4.8. O CNPSA é o sistema criado pela Lei, que funcionará como um hub de informações sobre os programas de PSA vigentes no país, os contratos de PSA, como por exemplo as áreas potenciais, os respectivos serviços ambientais prestados, as metodologias e os dados de valoração do serviço ambiental. O CNPSA foi criado pela Lei 14.119/2021 no artigo 16:

Art. 16. Fica instituído o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA), mantido pelo órgão gestor do PFPSA, que conterà, no mínimo, os contratos de pagamento por serviços ambientais realizados que envolvam agentes públicos e privados, as áreas potenciais e os respectivos serviços ambientais prestados e as metodologias e os dados que fundamentaram a valoração dos ativos ambientais, bem como as informações sobre os planos, programas e projetos que integram o PFPSA.

4.9. A isenção prevista no artigo 17 foi reconhecida pelo documento da Receita Federal (Solução de Consulta Cosit nº 236, de 20 de outubro de 2023), enfatizando que a isenção dos contratos firmados entre particulares, ocorre somente quando o contrato estiver devidamente cadastrado no CNPSA.

A partir de 11 de junho de 2021 não se sujeita ao Imposto sobre a Renda o pagamento por serviço ambiental nos termos da Lei nº 14.119, de 2021, decorrente de contrato realizado pelo poder público ou, desde que registrado no Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA), de contrato firmado entre particulares.

4.10. Outro ponto relevante a ser considerado é que a Lei nº 14.119/2021 estabeleceu em seu Art. 6º. o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA), cujos pagamentos serão realizados pela União. O § 2º deste artigo definiu o público prioritário do programa:

§ 2º A contratação do pagamento por serviços ambientais no âmbito do PFPSA, observada a importância ecológica da área, terá como prioridade os serviços providos por comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais definidos nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

4.11. Isso significa que o foco do PFPSA, quando instalado, será o pagamento por serviços ambientais para grupos em maior vulnerabilidade socioeconômica, que em sua maioria já são isentos do pagamento de Imposto de Renda.

## 5. METODOLOGIA

5.1. Para a construção da estimativa de gasto tributário do governo federal nas iniciativas de

pagamentos por serviços ambientais será utilizada o Método da Perda de arrecadação. Esse método simula uma tributação normal sobre o volume das operações desoneradas esperadas para o futuro, mantendo os demais fatores constantes. Para tal é necessário o estabelecimento de premissas e suposições considerando a hipótese do fato gerador do tributo, qual seria a base de cálculo tributável e as alíquotas aplicáveis (Fernandes et al., 2023).

5.2. Uma síntese das premissas levantadas para essa construção é descrita abaixo:

1. O modelo de estimativa da renúncia fiscal prioriza as atividades econômicas mais utilizadas para manutenção/recuperação de serviços ecossistêmicos: Conservação e Restauração Florestal
2. O modelo foi aplicado para provedores, proprietários rurais, pessoas físicas, recebendo PSA de forma monetária por meio de pagamento direto.
3. Para ter direito à isenção prevista em Lei, os contratos de PSA devem estar cadastrados no CNPSA, que deverá estar operante em 2026.
4. O modelo de estimativa da renúncia fiscal considera que os beneficiários do PFPSA (povos e comunidades tradicionais e pequenos agricultores familiares) são isentos de pagar imposto de renda.
5. O modelo considera que demais provedores de serviços ambientais, médios e grandes produtores rurais, pagam imposto de renda.
6. Adotada a alíquota média presumida para cálculo de isenção, para PF, de 8%, proposto pelo estudo do IPEA (SILVEIRA et al. 2022).
7. Foram estabelecidos cenários de aplicação de recursos para PSA e estimados os valores de isenção de impostos.
8. Relacionou-se os valores postos nos cenários, quando aplicados em restauração e conservação florestal com os impactos positivos em área e retenção de carbono.

5.3. O primeiro pressuposto desta estimativa é considerar as atividades econômicas de restauração e conservação como as duas atividades que melhor representa os projetos de PSA atualmente em vigência e que são capazes de garantir os serviços ecossistêmicos. Outras atividades que prestam serviços ambientais, como coleta de material reciclável, por exemplo, ainda necessitam de maior aprofundamento na relação com as taxonomias existentes.

5.4. Faz-se ainda necessário caracterizar a atividade econômica relacionada aos pagamentos por serviços ambientais de conservação e restauração da vegetação nativa. Sabe-se que os serviços ecossistêmicos podem ter diferentes modalidades previstas no Art. 2º II da Lei nº 14.119/2021.

5.5. As modalidades (serviços de provisão, suporte, regulação e serviços culturais) são popularmente identificadas como serviços relacionados à água, captura de carbono, conservação da biodiversidade, entre outros. Todos esses serviços são gerados pela atividade econômica de conservação e recuperação de florestas nativas, categorizados na Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE) como:

#### 02 PRODUÇÃO FLORESTAL

Sub-klasse (0200-9/06) conservação de Florestas Nativas, que inclui:

0220-9/06 Serviço de Conservação da vegetação nativa;

0220-9/06 Serviço de florestas nativas;

0220-9/06 Serviço de conservação de recuperação da vegetação nativa por meio de condução da regeneração natural;

0220-9/06 Serviços de reflorestamento de florestas nativas;

5.6. Essas atividades são compatíveis com a maioria dos projetos de PSA atualmente vigentes, municipais, estaduais e privados, que pagam aos provedores por atividades capazes de garantir os serviços ecossistêmicos relacionados à conservação e restauração florestal.

5.7. A 2ª e 3ª premissa é de que todos os contratos de PSA, são para pagamentos de forma monetária por pagamento direto e de que todos esses contratos estarão devidamente cadastrados no CNPSA. O que estamos considerando como regra é que todos os contratos de PSA serão da modalidade de pagamento monetária, e que portanto, terá incidência de tributo federal.

5.8. Seguindo, temos como premissa a isenção a grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, cuja renda mensal individual seja inferior a R\$ 2.259,20 1. Isso abrange tanto público-alvo do futuro PFPSA quanto outros programas já em vigor, como o Programa Guardiões da Floresta, do governo do Amazonas, e o Programa Bolsa Reciclagem, do governo de Minas Gerais, que buscam aliar iniciativas de conservação e recuperação ambiental com o enfrentamento à pobreza.

5.9. Assim, considerou-se como provedores de serviços ambientais, médios e grandes produtores rurais, haja vista que os pequenos produtores (público-alvo do Programa Federal) são majoritariamente isentos de tributação pela faixa de renda. Por fim, temos que todos os provedores considerados pagam imposto de renda como pessoa física, mesmo aqueles que são pessoas jurídicas, uma vez que a alíquota de contribuição de Imposto de Renda para pessoa física é maior do que para pessoa jurídica.

5.10. Com base nessas premissas listadas acima, e dado que o CNPSA ainda não foi instituído e que as informações sobre as iniciativas de PSA encontram-se dispersas e pulverizadas por diferentes instituições, dificultando sua análise (Prado et al., 2019; Coelho, et al., 2021), foram estabelecidos três cenários de financiamento e aplicação de recursos para PSA - cenário atual, cenário otimista e cenário muito otimista - a partir dos quais foram estimados os valores de renúncia fiscal.

5.11. Ao final, foi feito um levantamento dos possíveis benefícios que teríamos ao aplicar esses valores em projetos de conservação ou restauração florestal.

5.12. Além disso, como o CNPSA não está em funcionamento, somente serão considerados para os cenários de estimativas os contratos de PSA realizados pelo poder público, nos níveis estaduais e municipais. Espera-se que em até dois anos o CNPSA esteja plenamente em operação.

### 5.13. **Cenário 1 - atual**

5.13.1. O primeiro cenário considerou que as experiências de PSA existentes atualmente no Brasil são projetos relativamente pequenos, regulamentados pelas autoridades locais. A maior parte dessas iniciativas são promovidas pelos governos estaduais e municipais, geralmente associados a organizações não governamentais (ONGs) (Young & Castro, 2021).

5.13.2. Este documento estimou que o gasto anual com iniciativas de PSA no Brasil alcance R\$ 100 milhões. A estimativa foi baseada no estudo de Castro et al. (2018) e em levantamentos sobre os gastos anuais dos programas Produtores de Água da ANA, Reflorestar do Espírito Santo e Conexão Mata Atlântica — considerados os maiores programas de PSA no país.

5.13.3. Acredita-se que o valor considerado está superestimado, pois Castro et al. (2018) identificaram um gasto acumulado de R\$ 54,4 milhões em programas estaduais de PSA entre 2008 e 2015. O programa Produtores de Água da ANA emprega anualmente cerca de R\$ 13 milhões, o que inclui os valores disponibilizados pela ANA e por parceiros (Pinheiro, 2020). O programa Reflorestar tem um orçamento de R\$ 10 milhões anuais (Governo do ES, 2023) e o Conexão Mata Atlântica chegou a gastar anualmente com PSA aproximadamente R\$ 12 milhões (Oliveira et al., 2024).

5.13.4. Os demais programas existentes são de menor monta e alcance, sendo identificado na MUNIC/ IBGE e ESTADIC/ IBGE aproximadamente 800 programas municipais e 11 estaduais em 2020 (Castro et al. 2023).

### 5.14. **Cenário 2 - Otimista**

5.14.1. O segundo cenário supõe uma cobrança de uma alíquota de 2,1% sob o valor das contas de água e esgoto em todas as bacias hidrográficas Brasil, sendo esse montante utilizado integralmente para o financiamento de programas e projetos de PSA.

5.14.2. Esse cenário é uma extrapolação do PSA existente no município de Tangará da Serra – MT. Young et al. (2016) apontam que o município possui um modelo de financiamento de PSA baseado na cobrança de uma alíquota percentual diretamente na conta de água da população. Este modelo foi escolhido por ser uma possível fonte estável e previsível de recursos, e por estabelecer uma conexão direta entre os “pagadores” - a sociedade – com os provedores do serviço ambiental – os proprietários rurais.

5.14.3. A cobrança de uma alíquota de 2,1% sob o valor das contas de água e esgoto em todas as bacias hidrográficas Brasil garantiria atualmente R\$ 1,7 bilhões anuais para um programa de PSA.

5.15. **Cenário 3 – Muito Otimista**

5.15.1. O terceiro cenário supõe que o valor de R\$ 1,7 bilhão (proveniente do cenário 2) seria dobrado, com recursos oriundos de outras fontes, como por exemplo, venda de crédito de carbono.

5.15.2. Desta forma, o terceiro cenário supõe que os pagamentos por serviços ambientais no Brasil poderiam chegar a um total de R\$ 3,4 bilhões anuais.

5.15.3. É importante destacar que esse cenário projeta gastos significativamente elevados com iniciativas de PSA, o que pode ser considerado excessivamente otimista, dado a estimativa de valores atualmente investidos em programas dessa natureza.

5.16. **Modelo**

5.16.4. Todos os cenários foram construídos com base no valor do recurso destinado ao PSA, e não sobre a área a ser conservada ou restaurada, porque a tributação não é sobre área, mas sobre valor monetário.

5.16.5. É sabido que pessoas físicas ou jurídicas podem ser provedoras de serviços ambientais. Porém, há dificuldade para quantificar e caracterizar todos os envolvidos nessas iniciativas. Assim, assumiu-se, de forma conservadora, que somente pessoas físicas participariam das iniciativas de pagamentos por serviços ambientais. Essa decisão foi tomada pois em geral a tributação sobre a renda e CSLL de pessoa jurídica é inferior à tributação da renda da pessoa física.

5.16.6. A partir de estudo do IPEA (Silveira et al. 2024) também foi definida em 8% a alíquota efetiva média dos contribuintes do Imposto de Renda Pessoa Física no Brasil. Essa é uma estimativa conservadora porque parte dos proprietários rurais é isenta de tributação, especialmente os pequenos proprietários.

**6. RESULTADOS**

6.1. A tabela 2 apresenta o cálculo do impacto orçamentário financeiro decorrente da renúncia fiscal prevista na arrecadação dos tributos federais decorrente da aprovação da Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021.

Tabela 1 - Estimativa de renúncia fiscal de iniciativas de Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil em três cenários

Cenário	Volume anual de gastos com programas de PSA	Imposto de Renda sobre pessoa física	Renúncia fiscal estimada, assumindo alíquota efetiva média de IR de 8%
Atual	R\$ 100.000.000	8%	R\$ 8.000.000
Otimista - Potencial para PSA hídrico	R\$ 1.700.000.000	8%	R\$ 136.000.000
Muito Otimista - Potencial total para PSA	R\$ 3.400.000.000	8%	R\$ 272.000.000

6.12. Conforme a tabela 1, nos termos da Lei nº 14.119/2021, caso os valores recebidos a título de pagamento por serviços ambientais cheguem a R\$ 100 milhões anuais, a renúncia de receitas do governo federal chegará a R\$ 8 milhões anuais. Já se os pagamentos chegarem a R\$ 3,4 bilhões anuais, a renúncia chegará à R\$ 272 milhões.

6.13. Acredita-se que a renúncia fiscal para os programas de PSA seja baixa quando comparada com a renúncia fiscal de outras atividades praticada atualmente no país, para efeito de comparação, a renúncia fiscal dada à Vale S.A no ano de 2021, de acordo com o Portal da Transparência, foi de aproximadamente R\$ 19 bilhões.

6.14. A tabela 2 e 3, apresenta os possíveis benefícios ambientais esperados com a aplicação dos valores estimados, os dados dos benefícios foram baseados em dados do SISGEMA2.

Tabela 2 - Benefícios estimados da aplicação dos valores de PSA em restauração florestal

Cenário	Valor PSA	Valor Isenção estimada	Ha de florestas restaurados	Carbono capturado por ano (t CO2 eq)
Atual	R\$ 100.000.000	R\$ 8.000.000	13.400,62	177.379,66
Otimista	R\$ 1.688.500.000	R\$ 135.080.000	227.810,70	3.015.454,32
Muito otimista	R\$ 3.377.000.000	R\$ 270.160.000	452.890,04	5.994.754,6

6.15. Os dados na Tabela 2, vem de estimativas de Young et al (2024), no estudo foi levantando que o custo médio de restauração florestal no Brasil é de R\$ 7462,34 por hectare por 3 anos.

6.16. Ainda do estudo de Young et al (2024) foi estimada uma taxa de captura de carbono por bioma brasileiro, e ao fazermos a média, temos que a taxa média de captura de carbono no Brasil é de 13,23 tCO2e/ha/ano.

6.17. Portanto temos que os benefícios ambientais gerados, com a aplicação dos recursos destinados às iniciativas de PSA que chegassem a R\$ 1,7 bilhões anuais, corresponderiam à restauração de 227.810,70 hectares de áreas em déficit de Reserva Legal. Caso os montantes recebidos a título de pagamento por serviços ambientais cheguem a R\$ 3,4 bilhões por ano (cenário muito otimista), poderiam ser recuperados 452.890,04 hectares de áreas em déficit de Reserva Legal. E ainda, seguindo a média da taxa de captura de carbono no Brasil, com a aplicação desses valores é possível capturar o equivalente a 5,9 milhões toneladas de CO2.

Tabela 3 - Benefícios estimados da aplicação dos valores de PSA em conservação florestal

Cenário	Valor PSA	Valor Isenção estimada	Ha de florestas Conservado	Carbono retido (t CO2 eq)
Atual	R\$ 100.000.000	R\$ 8.000.000	114.700,82	30.856.432,80
Otimista	R\$ 1.688.500.000	R\$ 135.080.000	1.936.723,37	521.010.867,90
Muito otimista	R\$ 3.377.000.000	R\$ 270.160.000	3.873.446,75	1.042.021.735,80

6.17.1. Os dados da Tabela 3, também provem de estimativas de Young et al (2024), nesse caso temos o custo médio de conservação florestal, baseado no custo de oportunidade da terra, que no Brasil é de R\$ 871,83 por hectare.

6.17.2. Young et al (2024) também estimou a taxa de retenção de carbono por bioma, e ao fazermos a média, temos que a taxa média de retenção de carbono no Brasil é de 269,02 tCO2e/ha.

6.17.3. Assim, na tabela 3 temos que os benefícios ambientais gerados por iniciativas de PSA que chegassem a R\$ 1,7 bilhões anuais, corresponderiam à conservação de aproximadamente 1,9 milhões de hectares de excedente de Reserva Legal. E caso os montantes recebidos a título de pagamento por serviços ambientais cheguem a R\$ 3,4 bilhões por ano (cenário muito otimista), poderiam ser conservados 3,8 milhões de hectares de excedente de Reserva Legal. Nestes cenários temos uma retenção de carbono equivalente de até 1,4 bilhões de toneladas de CO2.

6.17.4. Com o exposto, os Pagamentos por Serviços Ambientais parecem estar relacionados à

noção de extrafiscalidade no Direito Tributário, ou seja, o uso de tributos para incentivar ou desestimular comportamentos, além da simples arrecadação. A extrafiscalidade pode ser utilizada para promover direitos fundamentais e alcançar objetivos constitucionais, orientando a população a agir em prol de bens públicos, como é o caso do meio ambiente. Assim, a escolha dos legisladores em não tributar o PSA, considerou que os tributos não incentivariam essa política, que busca a sustentabilidade e o respeito ao meio ambiente (Calcini, 2020; Boson e Matos, 2024).

6.17.5. Ressaltamos que, o processo de construção do CNPSA está em andamento e a previsão de sua implementação é apenas para o final de 2026, sendo assim levando em conta de que as isenções dos tributos federais de contratos particulares somente serão válidas para os contratos cadastrados no CNPSA, e o PFPSA tem como público alvo, em sua maioria, os isentos de imposto de renda, podemos considerar que mesmo nos cenários mais otimistas, pelo menos nos próximos anos, não haverá qualquer isenção fiscal para o PSA.

## 7. CONCLUSÃO

7.1. A análise das estimativas de renúncia fiscal decorrentes da aplicação da Lei nº 14.119/2021 demonstra um cenário complexo, caracterizado por premissas conservadoras e um contexto de regulamentação ainda em desenvolvimento pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Considerando que a maioria dos potenciais beneficiários da isenção no PFPSA já se encontra isenta de tributos federais, a renúncia fiscal projetada em diferentes cenários indica uma baixa expectativa de impacto orçamentário em comparação com outras renúncias fiscais no país.

7.2. Os resultados obtidos, que vão de R\$ 8 milhões em um cenário atual até R\$ 272 milhões de renúncia fiscal em um cenário muito otimista, revelam que, embora exista um potencial significativo para a promoção dos serviços ambientais, como por exemplo, a restauração florestal de aproximadamente 452 mil hectares de passivos de Reserva Legal e a captura de até 5,9 milhões de tCO<sub>2</sub> equivalente, ou caso os valores sejam aplicados em conservação de florestas, o potencial seria de conservar até 3,8 milhões de hectares com uma retenção de aproximadamente 1 bilhão de tCO<sub>2</sub> equivalente.

7.3. O efeito real sobre a arrecadação fiscal do governo federal só será plenamente percebido a partir de 2026, quando o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA) estiver implementado e funcionando efetivamente. E mesmo assim, dado as extrapolações feitas, é seguro afirmar que esse impacto não será grande, frente aos benefícios esperados. Para efeito de comparação, no ano de 2021 as isenções fiscais para CSLL, por exemplo, foi de aproximadamente 50 bilhões de reais, muito superior às extrapolações aqui feitas.

7.4. PSA deve estar relacionado à noção de extrafiscalidade no Direito Tributário, ou seja, o uso de tributos para incentivar ou desestimular comportamentos, além da simples arrecadação. A extrafiscalidade pode ser utilizada para promover direitos fundamentais e alcançar objetivos constitucionais, orientando a população a agir em prol de bens públicos, como é o caso do meio ambiente (Calcini, 2020; Boson e Matos, 2024).

7.5. Além do mais, no cenário atual poderia ser estabelecida portaria do Ministério da Fazenda estipulando o valor máximo disponível para a renúncia fiscal para os interessados que cadastrarem seus contratos, oriundos de recursos públicos ou privados, no Cadastro Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais.

7.6. Desta forma, é possível implementar de forma simplificada, o incentivo tributário à Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais, garantindo a inclusão do público-alvo no Programa Federal de PSA, sem perder a previsibilidade da renúncia fiscal nos próximos anos, e assim garantindo a responsabilidade fiscal nas contas públicas.

7.7. Vale ressaltar que o cálculo realizado, por ser baseado em premissas, pode ser aprimorado em parceria com a Receita Federal do Brasil (RFB), sobretudo no que diz respeito às formas de incidência dos tributos e as suas respectivas alíquotas.

**GUSTAVO LOPES SILVEIRA**  
Analista Ambiental - DPEB/SBC

De acordo,

**BRUNA DE VITA**

Diretora

Departamento de Políticas de Estímulo à Bioeconomia - DPEB/SBC



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Lopes Silveira, Analista Ambiental**, em 27/11/2024, às 17:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruna de Vita Silva Santos, Diretor(a)**, em 27/11/2024, às 17:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mma.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mma.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1835597** e o código CRC **38E31E9C**.

Referência: Processo nº 02000.008671/2023-49

SEI nº 1835597



**Ministério da Fazenda**

## **PÁGINA DE AUTENTICAÇÃO**

**O Ministério da Fazenda garante a integridade e a autenticidade deste documento nos termos do Art. 10, § 1º, da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001 e da Lei nº 12.682, de 09 de julho de 2012.**

A página de autenticação não faz parte dos documentos do processo, possuindo assim uma numeração independente.

Documento produzido eletronicamente com garantia da origem e de seu(s) signatário(s), considerado original para todos efeitos legais. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001.

### **Histórico de ações sobre o documento:**

Documento juntado ao processo em 05/12/2024 19:36:06 por Roberto Name Ribeiro.

Documento assinado digitalmente em 05/12/2024 19:36:06 por ROBERTO NAME RIBEIRO, Documento assinado digitalmente em 05/12/2024 19:17:16 por CLAUDEMIR RODRIGUES MALAQUIAS e Documento assinado digitalmente em 05/12/2024 19:15:37 por ALESSANDRO AGUIRRES CORREA.

Esta cópia / impressão foi realizada por CLAUDEMIR RODRIGUES MALAQUIAS em 05/12/2024.

### **Instrução para localizar e conferir eletronicamente este documento na Internet:**

- 1) Acesse o endereço:  
<https://cav.receita.fazenda.gov.br/eCAC/publico/login.aspx>
- 2) Entre no menu "Legislação e Processo".
- 3) Selecione a opção "e-AssinaRFB - Validar e Assinar Documentos Digitais".
- 4) Digite o código abaixo:

**EP05.1224.19387.YRAW**

- 5) O sistema apresentará a cópia do documento eletrônico armazenado nos servidores da Receita Federal do Brasil.

**Código hash do documento, recebido pelo sistema e-Processo, obtido através do algoritmo sha2:  
05DF36F355C31845FD4AD4C8DFEC9E9A27EE1185ECDA06BC398683CF1636B939**