

Política comercial e clima: Fazer o que?¹

Mauricio Mesquita Moreira

10/07/2025

Em um momento em que a COP30 se aproxima em meio a ameaças populistas ao comércio internacional, parece-me oportuno fazer uma reflexão sobre os desafios da crescente interseção dessas duas agendas.

Em um passado não muito distante, associar a política comercial a objetivos "não comerciais", como o clima, era visto com grande desconfiança, particularmente por países em desenvolvimento como o Brasil. O uso de tarifas e outras barreiras comerciais era percebido como ineficaz e vulnerável a interesses protecionistas. Ainda que essa resistência tenha se mostrado cada vez mais sábia, a realidade do mundo de hoje não poderia ser mais diferente: as chamadas "medidas comerciais ligadas ao clima" têm se generalizado.

Por trás dessa realidade está uma grave crise climática e a falta de um consenso global para atacar a raiz do problema: os combustíveis fósseis. Esse cenário incentivou medidas de mitigação unilaterais que inevitavelmente acabam por distorcer o comércio. Países com precária regulação ambiental se beneficiam de vantagens competitivas com os chamados "vazamentos de carbono". O mesmo passa com aqueles que subsidiam a produção doméstica de bens "ambientais" como veículos elétricos e baterias.

Distorções inevitavelmente levam a mais distorções. Para corrigir os vazamentos de carbono, por exemplo, tem ganhado popularidade os "ajustes de fronteira", como as tarifas de carbono sobre as importações (vide o "CBAM" da União Europeia-UE) e as regulações ambientais (vide a regulação antidesmatamento da UE, EU-DR).

Ainda que bem-intencionadas, essas medidas, além inferiores a uma solução global, são, no momento, muito vulneráveis a interesses protecionistas. O sistema multilateral de comércio tem se mostrado incapaz de disciplinar o uso "não comercial" da política comercial, a exemplo da proliferação de medidas restritivas para fins dúbios de "segurança nacional".

¹ Publicado no Jornal Valor Econômico <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/politica-comercial-e-clima-fazer-o-que.ghtml>

Nesse cenário, qual deve ser a posição do Brasil? Qualquer discussão mais realista deve partir pelo menos de duas premissas importantes. Primeiro, para o bem ou para o mal, é irrealista pensar que, dada a atual conjuntura política — dominada por populistas de direita e de esquerda — seja possível voltar a um mundo em que o objetivo central da política comercial seja “apenas” um comércio internacional sem discriminações.

Segundo, seja qual for a orientação, é preciso ter claro que a contribuição da política comercial para resolver a crise climática está fadada a ser limitada. De acordo com estimativas recentes, a participação do comércio internacional nas emissões de CO₂ não passa de cerca de 16% no Brasil e de 24% no mundo.

Diante dessas premissas, o que fazer? A questão central é priorizar as medidas ambientalmente mais eficazes, com o menor custo para o comércio e o crescimento. Por esse critério, as medidas que têm como alvo o conteúdo de carbono dos bens e serviços, emergem como as mais promissoras. Elas se contrapõem a medidas puramente coercivas como os "clubes de carbono". Tais clubes, ao recorrerem a tarifas punitivas arbitrárias, seriam a pá de cal para o sistema multilateral de comércio.

Dentro das medidas que focam no conteúdo de carbono, existem duas opções: aquelas que atuam via preços, como a tarifa de carbono, ou via regulação, como o EU-DR. Um estudo recente, que avalia o impacto da tarifa de carbono nas emissões e no comércio internacional dos países em desenvolvimento, me faz inclinar pela segunda opção, ainda que com importantes qualificações. *

Neste estudo, exploramos dois cenários base. No primeiro, um país adota unilateralmente uma tarifa de carbono sobre as importações para compensar a imposição de um imposto de carbono doméstico (cobrado direta ou indiretamente via um sistema de comércio de emissões, como o recém-adotado pelo Brasil). O imposto é fixado em US\$ 163 por tonelada de CO₂ — uma das estimativas americanas recentes do custo social global do carbono. No segundo cenário, a mesma tarifa é adotada como resposta à implementação de tarifas de carbono pelas maiores economias globais (EUA, China e Europa).

Os resultados sugerem que o país deve ser muito cauteloso com esses ajustes de fronteira. No primeiro cenário, a tarifa pouco ou nada acrescenta à redução das emissões provocadas pelo imposto de carbono, a qual, sim, é significativa. No entanto, o impacto negativo nos fluxos de comércio é palpável, podendo chegar a 10% no caso do Brasil. O

* Caliendo, L., M. Dolabella, M. Moreira, M. Murillo, e F. Parro. 2024. “Voluntary Emission Restraints in Developing Economies: The Role of Trade Policy.” NBER <https://doi.org/10.3386/w32459>.

segundo cenário não só apresenta resultados semelhantes, mas sugere que a tarifa de carbono seria inferior a um quadro de não retaliação. Ou seja, ela é inócua do ponto de vista ambiental, mas custosa em termos comerciais (e administrativos).

As regulações ambientais, por outro lado, teriam um maior potencial de conciliar melhorias ambientais significativas com mais comércio. O seu êxito, no entanto, depende de evitar iniciativas unilaterais. Como a UE está a ponto de descobrir, regulações unilaterais são mais vulneráveis ao protecionismo e arriscam criar barreiras custosas e desnecessárias ao comércio. A chave aqui é incentivar a convergência regulatória, por meio de acordos preferenciais, plurilaterais ou multilaterais de reconhecimento mútuo. Estes tendem a gerar fortes incentivos para, por exemplo, reduzir a pegada de carbono dos exportadores, sem que estes sejam alienados por custos de conformidade proibitivos.

A via multilateral, no contexto, por exemplo, do acordo de barreiras técnicas da OMC, seria, obviamente, a solução ótima, ainda que no momento irrealista. Mas não é a única forma de avançar. O Brasil poderia alavancar seus acordos comerciais existentes e aqueles a serem negociados. O acordo UE-Mercosul deu um passo importante, mas ainda insuficiente, nessa direção.

Para concluir, sim, adicionar objetivos não-comerciais à política comercial envolve riscos de captura protecionista significativos, ainda mais neste momento de surtos populistas no mundo desenvolvido. No entanto, não parece ser politicamente realista buscar isolar a política comercial do combate à crise climática, ainda que sua contribuição possa ser limitada. O desafio aqui é disciplinar expectativas e encaminhar soluções que realmente contribuam para a mitigação, sem um custo proibitivo – e, em muitos casos, desnecessário – para o comércio internacional.