

brevíssimos cindes 07

Políticas climáticas e efeitos sobre o comércio*

Leane Cornet Naidin**

Janeiro de 2010

Maria Fernanda Gadelha**

Marta Calmon Lemme**

Em que pese o crescente consenso internacional quanto à necessidade de esforços globais em direção ao combate ao aquecimento global, a preocupação com os custos envolvidos na transição para uma economia de baixo carbono - e com suas implicações sobre as estruturas produtivas - é uma questão com que se defrontam as políticas nacionais de mudança climática.

A redução de emissões aumenta custos para as empresas, em função dos investimentos requeridos em inovações tecnológicas e dos impactos das medidas adotadas pelos governos com vistas à redução das emissões (como, por exemplo, taxaço). No caso da redução das emissões do setor de energia, por ser este um insumo de uso generalizado, o aumento de custo impactaria a economia como um todo e principalmente os setores intensivos em energia. Pela mesma razão, a redução das emissões do setor de transportes também impactaria os custos das mais diversas atividades. No caso das indústrias, os setores que mais emitem carbono seriam mais onerados, ao passo que as atividades industriais que menos emitem tenderiam a ser beneficiadas, em função da mudança de preços relativos.

* Este texto é um resumo da publicação Breves Cindes 29, Políticas climáticas e efeitos sobre o comércio, disponível no site www.cindesbrasil.org

** Sócios de LNMG Economistas Associadas.

Mecanismos para redução de emissões

As políticas e instrumentos para se reduzir as emissões são variados, podendo ser agrupados em dois blocos: medidas de regulação (regulamentos e padrões) e incentivos econômicos (impostos/taxas em função da emissão de carbono, licenças comercializáveis – *cap and trade scheme* – e subsídios).. No caso de taxação e do *cap and trade scheme*, obtém-se um preço para o carbono emitido correspondente ao conteúdo de carbono da energia consumida ou sobre a emissão de CO₂, gerada na produção e/ou consumo de bens.

No esquema *cap and trade*, o governo estabelece um limite da quantidade total de emissões de fontes selecionadas e distribui licenças de emissões (*free allowances*) às empresas elegíveis (de acordo com o limite de emissões estabelecido para um período determinado). As fontes sujeitas ao teto devem reter licenças que cubram suas emissões e, na hipótese de uma empresa avaliar que sua emissão será inferior ao teto estabelecido, as licenças “excedentes” podem ser negociadas no mercado. Existe também a possibilidade das licenças serem leiloadas pelo governo.

Em vários países, observa-se a proposição de adoção de mecanismos “de fronteira” que vêm sendo denominados *Border Carbon Adjustment* (BCA), como forma de se atender às preocupações com os impactos das políticas destes países sobre a competitividade de suas empresas e com o *carbon leakage*¹. Também tem sido utilizado como argumento a favor deste mecanismo o fato de que ele estimularia os principais países em desenvolvimento a assumir mais compromissos de mitigação das mudanças climáticas.

As medidas em discussão na União Europeia e nos Estados Unidos

A União Europeia começou a implementar políticas para enfrentar mudanças climáticas já em janeiro de 2005, com a adoção de um regime de controle de emissões baseado num sistema *cap and trade*, o EU ETS, *Emission Trading Scheme*. Sob o ETS da UE, os grandes emissores de dióxido de carbono devem monitorar e reportar anualmente suas emissões de CO₂ e são obrigados, também anualmente, a devolver uma quantidade de permissões de emissão que seja equivalente às suas emissões do ano. Cada sequência de anos é chamada de *Trading Period*. O primeiro expirou em dezembro de 2007, quando as permissões tornaram-se sem valor. Desde janeiro de 2008 o segundo *Trading Period* está em vigor, estendendo-se até dezembro de 2012.

Não obstante sua posição conservadora quanto a assinar compromissos internacionais para a mitigação dos efeitos da mudança climática, os EUA vêm implementando, nas últimas décadas, várias medidas internas para enfrentar o aquecimento global.

Em 26 de junho de 2009, a Câmara dos Representantes dos EUA aprovou um projeto de lei contendo um programa nacional abrangente de medidas de redução substancial das emissões de carbono nos EUA - *The American Clean Energy and Security Act of 2009* – o ACES (conhecida como Emenda Waxman-Markey).. O objetivo é viabilizar a transição para uma economia de matriz energética limpa, no período 2012-2050. O projeto propõe que o nível de emissão de dióxido de carbono global da economia deve ser limitado e reduzido anualmente, a partir de 2012, de forma a que caia em 20%, até 2020, alcançando um nível de redução de 83%, em 2050, em

¹ Transferência de processos de produção intensivos em emissões para países com políticas climáticas menos rigorosas

relação a 2005. Se aprovada, a Emenda Waxman-Markey obrigaria as atividades econômicas sob seu alcance a adaptarem-se aos novos termos: cobertura setorial das políticas; medidas de apoio ao investimento doméstico; o sistema *cap and trade*; certificados internacionais de emissão; e medidas de ajuste na fronteira. A emenda foi aprovada na Câmara e encaminhada para o Senado para votação, onde recebeu outro substitutivo, a emenda Kerry-Boxer, que não contempla de forma clara a adoção de medidas na fronteira.

Os esforços exigidos das empresas para se adaptarem a novos padrões de emissões fomentam o debate sobre eventual perda de competitividade das empresas produtoras ou envolvidas em atividades com elevada emissão de GEE (gases de efeito estufa) nos países que estarão comprometidos com metas de mitigação. A identificação dos impactos das políticas sobre a competitividade é complexa, até porque a quantificação do aumento de custos sobre as atividades envolve uma série de aspectos conceituais e metodológicos. Além disso, nem todas as políticas/instrumentos resultam em custo claro e prontamente calculável. Como quantificar, no argumento do “nivelamento” dos custos diretos e indiretos a serem incorridos pelas empresas produtoras, para fins de redução do aquecimento global, esforços realizados por países de matrizes energéticas e processos produtivos muitas vezes distintos?

Vale notar a esse respeito que, embora a preocupação sobre a perda de competitividade tenha sido expressa mais claramente nos debates em curso nos países mais desenvolvidos, a elevação de custos de produção em decorrência de introdução de inovações e investimentos em novas tecnologias, e alterações de processos produtivos, afeta todas as economias que implementem políticas de redução de GEE.

Ou seja, o debate sobre a aplicação de medidas de restrição ao comércio pode não só afetar as exportações de países em desenvolvimento como também pode vir a ser instrumento de aplicação por parte dos mesmos. Gerar-se-ia assim nova forma de protecionismo generalizado, com implicações não só no comércio de bens como também no fluxo de investimentos. Independente dos resultados de uma negociação multilateral sobre o clima, medidas de proteção de fronteira sobre produtos exportáveis podem ser adotadas, sejam elas acordadas ou não, assim como medidas para subsidiar os produtores em função de investimentos de adaptação nacionais. Isto é, os custos da mitigação do efeito estufa podem estimular o protecionismo.

Implicações para as exportações brasileiras e para as regras multilaterais

As medidas que estão sendo cogitadas no sentido de minimizar os efeitos das políticas nacionais de redução de emissões de GEE sobre a competitividade das indústrias por elas afetadas apontam para três possibilidades, que poderiam gerar algum efeito sobre as exportações brasileiras. São elas: (i) a aplicação de medidas sobre os produtos importados, a partir da comparação entre as emissões contidas no produto do país exportador e do país importador; (ii) a aplicação de medidas a partir da avaliação do esforço de mitigação da emissão na indústria do produto em questão; e (iii) a aplicação de medidas sobre a importação de produtos originários de países que não realizam qualquer esforço no sentido de redução de emissões dos gases de efeito estufa.

Em uma primeira abordagem, a comparação de emissões contidas no produto do país exportador e do país importador não parece gerar um grande problema para o Brasil, tendo em vista a matriz energética do País. Já no caso de ser feita a aplicação unilateral da medida considerando o esforço setorial, a situação

brasileira parece mais vulnerável. Isso porque o Brasil tem amplas possibilidades de implementar políticas de mitigação relevantes em outras áreas que não a industrial, diminuindo a pressão sobre a indústria para que leve a cabo esforços setoriais de mitigação significativos. Finalmente, no caso de avaliação de políticas de redução de gases de forma geral, esta colocaria o país em situação favorável, já que, com custos reduzidos e esforços de investimento limitados, o Brasil poderia alcançar alto grau de redução de emissões em áreas como florestas ou pecuária .

Cabe, portanto, um acompanhamento atento da implementação pelos principais parceiros comerciais brasileiros de políticas de mitigação do aquecimento climático e uma análise aprofundada dos seus potenciais efeitos sobre as exportações brasileiras, de forma a se avaliar o interesse em mover ações no âmbito da OMC. Nesse sentido, vale lembrar que existem aspectos das políticas em discussão nos EUA e na União Européia que, embora ainda pouco claros, podem implicar violações às regras multilaterais.

Nesse sentido, deve ser avaliado se:

- a obrigatoriedade de compra de licenças para a importação, enquanto os produtores domésticos teriam acesso às mesmas gratuitamente, constitui violação ao princípio de tratamento nacional previsto nos artigos do GATT;

- a exigência e a limitação do montante de licenças não implicariam a imposição de restrição quantitativa;
- a concessão gratuita de licenças implica subsídio específico, o que permitiria a aplicação de medidas compensatórias nas importações de outros países; e
- a concessão de subsídios para empresas visando à redução das emissões não põe por terra toda e qualquer “justificativa” para a aplicação de medidas de fronteira, pois os subsídios reduzem os custos do investimento, eliminando, portanto, qualquer problema de perda de competitividade por parte dos produtores domésticos.