

COMÉRCIO INTERNACIONAL E MUDANÇA CLIMÁTICA: TRILHOS CONVERGENTES?

Sergio Besserman Vianna*

Guida Piani**

Pedro Miranda**

Faltando apenas três semanas para a realização da Conferência das Partes do Clima (COP-15), os presidentes dos Estados Unidos (EUA) e da China pronunciaram-se conjuntamente sobre as dificuldades para a assinatura de um novo tratado climático internacional, em dezembro de 2009, em Copenhague. Sob o impacto das reações negativas em todo o mundo, nos dias seguintes ambos anunciaram os compromissos que seus países estariam dispostos a levar para a conferência.

Talvez por uma eventualidade, ambos os líderes, Barack Obama e Hu Jintao, participavam de uma reunião dos países que compõem a Associação para a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation – APEC) – um fórum que não trata especificamente de assuntos como a descarbonização do planeta e que tampouco agrega todos os países envolvidos neste tipo de acordo.

No entanto, em um cenário no qual se destacava a discussão sobre a economia global, os EUA e a China podem ter potencializado a seguinte questão: estão asseguradas, atualmente, as condições para que seja possível chegar a um acordo somente sobre mudança climática? Seria viável uma negociação que não levasse em conta os desequilíbrios macroeconômicos entre as duas grandes nações, especialmente os delicados temas comércio exterior e câmbio?

De fato, o governo norte-americano já havia antecipado a impossibilidade de entendimentos isolados dessas questões.

No final de junho passado, a câmara dos representantes do congresso norte-americano aprovou um projeto de lei que estabelece regras relativas ao clima e ao uso de energia nos EUA – o Ato de Energia Limpa e Segurança de 2009.

Entre outras providências, o ato inclui uma agenda extensa e detalhada visando à redução dos gases de efeito estufa (GEE), baseada em um sistema de controle (*cap*) destes gases e de comercialização (*trade*) de licenças que põe um preço na emissão de carbono.

Sob o regime de *cap and trade*, as empresas norte-americanas terão uma licença – que poderão comprar ou vender entre elas – para cada tonelada de GEE emitida. Para algumas

* Professor de economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ).

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

firmas, será mais fácil e barato reduzir suas emissões a níveis mais baixos do que os requeridos. Estas firmas poderão, então, vender licenças não utilizadas a outras que se defrontem com maiores dificuldades de se enquadrarem dentro de certos limites.

Esse mecanismo garantirá uma redução do nível total de GEE emitidos nos EUA, o qual, por sua vez, deverá decrescer ao longo dos anos, até que seja atingida uma meta final. Este objetivo último é reduzir, até o ano de 2050, o nível de emissão de dióxido de carbono dos EUA em 83% em relação aos níveis verificados em 2005.

Embora aprovada por uma margem de votos apertada, a passagem pela câmara representa importante vitória do presidente Barack Obama. Após sua provável aprovação pelo senado, a lei irá estabelecer, pela primeira vez nos EUA, um limite obrigatório à emissão dos gases associados ao aquecimento global.

No entanto, a câmara incluiu no projeto uma cláusula que exige que, a partir de 2020, seja imposto um “ajuste na fronteira” – uma tarifa – sobre bens originários de outros países que não estejam tomando providências a respeito de suas emissões de gases ligadas ao aquecimento global.

Duas condições livrariam os países de uma taxa extra: *i*) se os GEE ou a intensidade de energia do setor exportador forem iguais ou menores do que os níveis mais baixos de seus competidores norte-americanos; ou *ii*) se 85% das importações norte-americanas do produto vierem de países com comprometimentos reais de redução de emissões, considerados aceitáveis pelos EUA em um acordo internacional.

A possibilidade de aplicação de um “ajuste na fronteira” impediria que os consumidores norte-americanos se sentissem incentivados a comprar, preferencialmente, produtos de outros países cujas indústrias estivessem desoneradas dos custos de reduzir suas emissões.

De forma análoga, inibiria a transferência de parques produtivos dos EUA para países nessas condições. Tais “vazamentos” reduziriam a eficiência do esforço para a redução das emissões globais.

Em relação à intensidade dos setores que compõem a pauta de importações estadunidense, aqueles considerados intensivos em energia “suja” estariam sujeitos ao “ajuste na fronteira”; entre eles destacam-se produtos siderúrgicos, químicos, celulose e papel, metais não ferrosos (como alumínio e cobre), vidro, cimento e outros.

A aplicação deste critério afetaria negativamente produtos importantes da pauta de exportação de países como Brasil, Índia e China.

Na tabela 1, estão listados os principais países emissores de CO₂ – o mais importante dos GEE –, decorrente do uso de combustíveis fósseis.

TABELA 1

Emissão de CO₂ decorrente do uso de combustíveis fósseis, por país (1990-2030, anos selecionados)
(Em milhões de toneladas métricas)

País	Histórico				Projeções	
	1990	2005	2006	2010	2020	2030
China	2.293	5.429	6.018	7.222	9.417	11.730
Estados Unidos	4.989	5.975	5.907	5.801	5.982	6.414
Europa (OCDE)	4.149	4.424	4.429	4.335	4.450	4.519
Rússia	2.393	1.699	1.704	1.803	1.945	1.978
Índia	573	1.192	1.292	1.366	1.783	2.115
Japão	1.054	1.250	1.247	1.169	1.219	1.157
Canadá	471	629	611	622	675	731
Coreia do Sul	243	497	515	598	617	680
Austrália/Nova Zelândia	298	454	455	454	491	530
México	302	403	431	371	466	557
Brasil	235	366	374	437	543	682
Outros	4.487	5.979	6.047	6.789	7.840	9.291
Total	21.488	28.296	29.028	30.967	35.428	40.385

Fonte: EIA – Energy Information Administration. *International Energy Outlook 2009*. Washington, DC: U.S. Department of Energy, Energy Information Administration, 2009.

Na tabela, a posição ocupada pelo Brasil não é das mais destacadas, mas isto se deve ao fato de que a atividade no país que mais contribui para o aquecimento global é o desmatamento.

Já em 2006, a China havia ultrapassado os EUA; ambos, naquele ano, respondiam por pouco mais de 40% do total de emissões.

As projeções para 2010, 2020 e 2030 indicam que a incômoda liderança da China continuará a consolidar-se, mesmo com o cumprimento da meta chinesa de reduzir em 40% a intensidade das suas emissões de GEE por unidade de produto interno bruto (PIB).

Quanto à Índia, chama atenção o ritmo acelerado do aumento de sua participação entre os grandes emissores.

Em síntese: no cenário atual, sobressaem três importantes países em desenvolvimento, simultaneamente destacados poluidores e cujos interesses exportadores podem vir a ser prejudicados pela relação estabelecida no projeto de lei norte-americano entre comércio e mudança climática.

Essa associação entre os dois conceitos deverá impor-se cada vez mais fortemente, seja pela provável ratificação do Ato de Energia Limpa e Segurança de 2009 pelo senado estadunidense, em 2010, seja pelo apoio de outros países, como os da União Europeia, à ideia de uma “tarifa sobre carbono”.

Inexiste uma fórmula simples para que os interesses de ambos os lados – países em desenvolvimento e países desenvolvidos – sejam compatibilizados. Os primeiros apontam os desníveis entre as quantidades emitidas *per capita*, além do estoque acumulado pelos países industrializados que ainda repercutem negativamente sobre o clima. Tais indicadores deveriam servir como atenuantes às metas com as quais eles venham a se comprometer.

Por sua vez, os países desenvolvidos enfatizam os custos com os quais deverão arcar para o desenvolvimento e implantação de novas tecnologias de baixo carbono. Além disso, já revelaram disposição de forçar, unilateralmente, a adesão dos demais por meio de restrições ao comércio internacional.

Os desdobramentos das negociações sobre o combate ao aquecimento global confirmam sempre mais enfaticamente a análise de William Nordhaus, da Universidade de Yale: “(...) a participação universal em um nível harmonizado é uma parte crucial de um contexto de aquecimento global. Os custos de não participação são extremamente elevados”.¹

As emissões de dióxido de carbono são externalidades, e suas consequências sociais não são contabilizadas pelo mercado. A correção desta falha exigirá que no futuro a população, em todos os países, tenha uma clara consciência quanto ao preço de mercado do uso do carbono, o qual deve refletir os custos sociais de suas atividades.

As negociações para a liberalização do comércio mundial e para o enfrentamento da mudança climática estão convergindo. Se houver avanços na governança global e na coordenação dos processos, o resultado poderá ser sinérgico. Caso contrário, os conflitos tenderão a aumentar, sobretudo na forma de um recrudescimento do protecionismo comercial, desfavorável ao crescimento econômico dos países em desenvolvimento.

1. NORDHAUS, W. D. *Economic issues in a designing a Global Agreement on Global Warming*. Keynote Address Prepared for Climate Change: Global Risks, Challenges, and Decisions. Copenhagen, Denmark, March, 2009. Disponível em: <http://nordhaus.econ.yale.edu/documents/Copenhagen_052909.pdf>. Acesso em 30 de novembro de 2009.