

Como funciona

POR FERNANDA MACEDO



Como já visto nos textos anteriores, a precificação de carbono é uma forma de incluir os custos impostos à sociedade na conta dos responsáveis pelas emissões de gases de efeito estufa (GEE). Esses danos sociais são as chamadas externalidades negativas, pois são custos arcados pela sociedade como um todo e não apenas por aqueles que deles se beneficiaram. Um exemplo disso é o prejuízo que os Estados Unidos terão até o fim deste século de cerca de US\$ 180 bilhões, devido à seca e escassez de água, de acordo com um comunicado divulgado pela Casa Branca e pela Agência de Proteção Ambiental (EPA, na sigla em inglês).

Como seria possível evitar que todos paguem por um prejuízo como esse?

Um caminho que tem ganhado força (leia mais aqui) é a criação de instrumentos que afetem os preços de produtos ou serviços mais emissores de GEE. Ao tornar a aquisição ou produção desses bens mais caras, espera-se que empresas e indústrias se modifiquem para tornar suas escolhas menos intensivas em carbono.

Dar um preço às emissões de gases-estufa é a missão dos chamados instrumentos de precificação de carbono. Eles são, portanto, instrumentos econômicos capazes de induzir um melhor comportamento dos agentes privados. A precificação orienta a tomada de decisões que pode levar a reduções significativas das emissões. Por exemplo, ao influenciar a demanda dos consumidores por produtos menos intensivos em emissões, incentivar a adoção de processos de produção menos emissores em empresas

e suas cadeias de suprimentos, estimular investimentos em projetos com menores emissões de GEE e também ao trazer incentivos para a inovação tecnológica, uma vez que provoca a busca por alternativas mais limpas. Além de **internalizar externalidades**, os instrumentos de precificação tendem a ser custo-efetivos, ou seja, atingem determinado objetivo ambiental ao menor custo possível para a sociedade (Veja mais em **Drops22**).

O CHICOTE E A CENOURA

Modelos que utilizam instrumentos de precificação podem induzir mudanças na economia a partir da imposição de penalidades aos que não se adequem ao comportamento esperado, ou da oferta de benefícios aos agentes que optarem por adotar práticas menos emissoras. São **modelos de precificação** que funcionam como a lógica do “Chicote e Cenoura



FLICKR/ BASTIAN

Tais modelos se baseiam nos princípios do **poluidor-pagador e do conservador-recebedor**, ou seja, aquele que polui deve pagar pelos danos que causa à sociedade e quem conserva deve ser remunerado pelos benefícios que gera. A aplicação desses princípios gera um desestímulo à degradação ambiental e um incentivo à proteção.

“O princípio do poluidor-pagador busca onerar aquele que causa a externalidade pelo viés da punição, cobrando. O princípio do conservador-recebedor visa premiar aquele que realiza ações de mitigação (ou conservação de bens ambientais) pelo viés da recompensa”, comenta Inaiê Takaes, pesquisadora do programa Política e Economia Ambiental do GVCes.

Os modelos de precificação que aplicam o princípio do conservador-recebedor – isto é, que usam a lógica da “cenoura” – mais comuns são os incentivos creditícios ou fiscais – sejam financiamento público ou privado, subsídios e doações, sejam remoção de subsídios prejudiciais,

isenções tributárias ou tarifas preferenciais – concedidos com base em critérios de emissões de GEE. Há também os modelos de geração de créditos, que são calculados em relação à tendência do cenário de emissões de carbono, conhecido como baseline and credit.

Mas os instrumentos de precificação que têm ganhado mais destaque no mundo atualmente são os modelos que aplicam o princípio do poluidor-pagador (o “chicote” da história), especificamente a adoção de imposto sobre emissões (ou tributação de carbono) e o mecanismo comumente conhecido como mercado de carbono, ou sistemas de comércio de emissões (SCEs ou cap and trade).

A tributação consiste em cobrar um tributo sobre cada unidade de emissão de GEE, onerando produtos, serviços ou setores que sejam mais intensivos em carbono. Já no cap and trade o governo estabelece um limite máximo de emissões que pode ser transacionado no mercado e “cria” um novo título: a permissão para emitir.

Os participantes desse mercado – empresas e indústrias – possuem duas formas de atender suas obrigações e assim atingir suas metas: reduzindo emissões internamente em suas operações ou adquirindo permissões para emitir GEE. Para decidir qual é a melhor estratégia, a empresa observa o custo necessário para conseguir reduzir internamente suas emissões versus o preço das permissões.

A quantidade de permissões para emitir concedida a cada setor ou atividade econômica dependerá de critérios como o nível de produção e de eficiência de um setor ou atividade. É preciso considerar, por exemplo, se ainda há espaço para investir em reduções em uma determinada indústria. Além disso, a capacidade de repassar os custos do produto ou serviço aos demais elos da cadeia (fornecedores e/ou consumidores) e o risco diante da concorrência externa também devem ser levados em conta.

OS PRÓS E OS CONTRAS DE CADA MODELO

Ao comparar a tributação e o comércio de permissões, é possível dizer que ambos são capazes de atingir seus resultados – internalizar as externalidades – e reduzir as emissões de forma custo-efetiva.

Uma das principais diferenças entre os dois é que o comércio proporciona a transação de recursos entre as empresas, enquanto na tributação a transferência de recursos se dá dos atores privados para o governo. Em ambos os casos a redução das emissões é mais vantajosa para as atividades ou empresas em que o custo para isso é menor.

Além disso, o comércio tem a vantagem de poder começar com alocação gratuita de permissões, ou seja, as empresas reguladas não precisam arcar com o custo inicial de aquisição de permissões. No entanto, o comércio requer uma maior capacidade institucional do poder público para regular, uma vez que exige um sistema de registro e rastreamento das permissões.

Na prática, existem vantagens e desvantagens em cada um. A tributação de carbono deixa claro os custos envolvidos na precificação e, dessa forma, reduz riscos para investidores. Por outro lado, a taxa sobre o carbono pode não garantir o resultado ambiental desejado, pois, se o valor do tributo for muito baixo, ele pode não induzir ao volume necessário de redução de emissões. Um sistema de comércio de permissões fornece menos incerteza sobre o resultado ambiental, mas pode apresentar uma grande variação de preços e riscos para atores econômicos.

No fim das contas, a viabilidade política é o critério que tem maior peso nessa decisão: na União Europeia, por exemplo, cada Estado-membro tem autonomia para decidir suas questões tributárias e, por isso, seria inviável impor uma tributação a todos os países como alternativa ao comércio.

Mas vale mencionar que também é possível implementar ambos os mecanismos em complementariedade – são os chamados **sistemas híbridos**. Portanto, a escolha entre um e outro é menos relevante do que a decisão de precificar.

OS SISTEMAS HÍBRIDOS

Atualmente, cerca de 60 localidades no mundo (entre países, cidades, províncias etc.) adotam algum instrumento de precificação das emissões, e em alguns casos os dois principais instrumentos – comércio e tributação – coexistem. Os sistemas híbridos são uma realidade para lidar com as características de mercados e locais diferentes.

Há, por exemplo, a possibilidade de adotar mecanismos de controle de preço, como tem ocorrido em muitos sistemas de comércio de emissões no mundo. O termo “híbrido” se refere ao uso de instrumentos baseados tanto em quantidade como em controle de preços. No comércio, a quantidade total de emissões é estipulada e os preços ficam livres para variar conforme as oportunidades identificadas pelas empresas. Já na tributação, o preço é definido e a quantidade varia de acordo com esse preço.

Dispor de táticas complementares é fundamental para garantir que os instrumentos cumpram seu objetivo final de mitigar as emissões de GEE. Algumas experiências anteriores já provaram que é necessário ter um olhar atento para possíveis distorções.

O mercado de carbono, por exemplo, ficou estigmatizado após a experiência do mercado europeu, depois que problemas de preço ocorreram pela falta de demanda de permissões de emissão de GEE, sobretudo, após a crise econômica de 2008.

A flutuação de preços das permissões prejudica a mensagem de longo prazo, elemento central para decisão de investimento. Vários outros fatores podem influenciar a variação dos preços, pois o limite de permissões (cap) é estabelecido com base em hipóteses de crescimento e tecnologias disponíveis, que podem ou não ocorrer e comprometer o desempenho do mercado.

Para evitar que os velhos problemas se repitam, o comércio de carbono na Europa (**European Union ETS**) tem buscado mecanismos de ajustes, por exemplo a conta de reserva de permissões para emitir (**MSR – management supply reserve**). Essa conta é uma forma de gerenciar o número de permissões transacionadas no mercado.

COMO MONTAR UMA BOA ESTRATÉGIA

No Brasil, a **Política Nacional sobre Mudança do Clima** (PNMC) apresenta um rol de instrumentos capazes de apoiar o alcance da meta de redução entre 36,1% e 38,9% das emissões brasileiras projetadas até 2020 (ver mais **aqui**). A precificação de carbono é um desses instrumentos e, até o momento, ainda não foi colocada em prática no país. Mas a precificação é apenas uma das várias peças do complexo quebra-cabeça de combate à mudança climática, formando um conjunto maior capaz de lidar com a ampla gama de fontes e setores emissores.

Ações diretas do governo que definem leis e verificam o seu cumprimento – chamadas de comando e controle – podem ser fundamentais em influenciar a adoção de tecnologias e provocar mudanças significativas no desempenho de atividades emissoras.

Outras práticas empresariais, inclusive as voluntárias – como mensurar, relatar e verificar as próprias emissões –, também têm muito a contribuir. Investimentos constantes em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), com vistas a novas tecnologias, processos e materiais que ajudem a reduzir as emissões, e a criação de protocolos ou acordos de autorregulação sobre o perfil emissor das empresas também auxiliam na construção de uma tática adequada.

Iniciativas como os selos e as certificações podem trazer maior transparência a consumidores, governo e outros interessados em avaliar o perfil emissor de um produto, serviço ou de uma empresa.

Juntos, **instrumentos econômicos, ações de comando e controle, P&D e práticas voluntárias** compõem uma estratégia robusta para garantir a implementação de uma política de combate à mudança climática. Mas a escolha de qual instrumento usar em cada setor econômico ou atividade é uma análise que deve ser feita em cada caso (veja mais em **Drops22**).

Além de serem usados em conjunto, é preciso também assegurar que os instrumentos escolhidos em diferentes políticas não sejam contraditórios em relação a seus objetivos finais – por exemplo para cumprir a Política Nacional sobre Mudança do Clima, um instrumento visa reduzir emissões do País, enquanto outro instrumento de crescimento econômico visa aumentar a produção e venda de veículos movidos a gasolina ou a diesel.

O sucesso da política brasileira de clima deve estar em “consonância com o desenvolvimento sustentável a fim de buscar o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais”, conforme citado na PNMC.