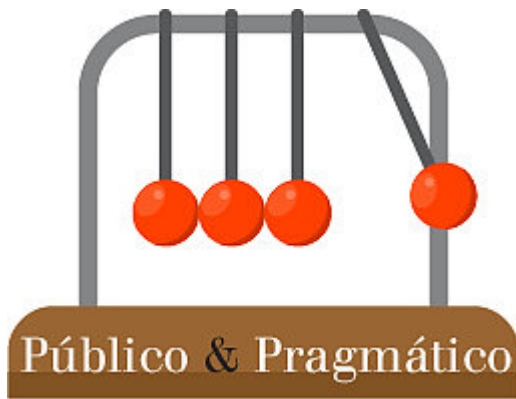


O desafio da regulação multilateral da mudança climática

08/05/2022

A mudança climática é reconhecida como um desafio global que requer cooperação entre os países para ser resolvido. Em termos de eficiência econômica, a melhor solução para endereçar esse tipo de questão seria um acordo de diminuição de emissão de carbono entre os países mais emissores, notadamente Estados Unidos e China. No entanto, a situação geopolítica atual impõe a dificuldade de se estruturar uma estratégia nesse sentido.



Diante das demandas e do cenário colocados no mundo real,

quais seriam as possíveis soluções regulatórias para o desafio global da mudança climática? Entendemos que algumas dessas soluções poderiam se beneficiar de ferramentas do *Law and Economics*, explorando-se as potencialidades e limitações dessa chave de análise.

Dada a gravidade da situação climática, organizações internacionais — como o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (conhecido pelo acrônimo em inglês IPCC) — sugerem fortemente a participação dos países na organização de políticas organizadas de forma multilateral, que abordam a questão.

Atualmente, as iniciativas se concentram na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (conhecida pelo acrônimo em inglês UNFCCC), a qual desempenha um papel de liderança na coordenação das ações para atingir as metas de mudança climática. O tratado internacional, assinado por 166 países, tem como objetivo "*estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que evite interferências antropogênicas perigosas para o sistema climático*". Na Conferência de Cancún, de 2010, as partes signatárias acordaram em meta mais concreta de redução da temperatura global em 2º C.

Mais conhecida por seu Acordo de Paris, a UNFCCC não segue, propriamente, uma lógica de eficiência econômica, mas sim critérios objetivos e matemáticos de níveis de emissão e de redução. Por meio de princípio que ficou conhecido como de "*responsabilidade comum e diferenciada*", o instrumento se baseia na convicção de que todos os governos são igualmente responsáveis por mitigar os danos causados pela mudança climática, fazendo a ressalva de considerar as necessidades e circunstâncias específicas dos países em desenvolvimento, para os

quais seria mais oneroso seguir as metas estabelecidas na convenção.

A UNFCCC se operacionaliza de forma *bottom up*, na qual cada país indica seus compromissos perante os demais signatários, sem prever penalidades em caso de descumprimento dos mesmos. O modelo possibilita ainda que países "peguem carona" ("*free riders*") nas políticas iniciadas pelos signatários mais proativos, que arcam com os custos das políticas doméstica de redução das emissões. Não apenas por essas razões, a implementação do Acordo de Paris e o alcance das metas estipuladas ficou aquém do esperado e foi motivo de debate na Conferência das Partes, a COP26 em Glasgow.

O fracasso da UNFCCC é preocupante, uma vez que os riscos da ação não-coordenada entre os países são múltiplos. Porém, não é inesperada, dado que decorre das dificuldades enfrentadas por negociações internacionais que tenham por objeto os bens públicos. Como se trata de bens cujos impactos são sofridos em escala global, cria-se um incentivo para que nações individuais apresentem práticas não cooperativas de empobrecimento do vizinho (*beggar thy neighbor*) e persigam interesses nacionais em vez de ações globalmente vantajosas. É a clássica fórmula do dilema do prisioneiro aplicada à regulação internacional.

A partir desse diagnóstico, as ferramentas do *Law and Economics* podem ser úteis. Alegando uma miopia quanto à estrutura dos incentivos presentes na lógica de cumprimento voluntário da UNFCCC, William Nordhaus sugere a criação de Clubes do Clima ("*climate clubs*"). Com base na teoria econômica e na modelagem empírica, Nordhaus conclui que a implementação de um modelo de clube com metas de redução de emissões harmonizadas e pequenas penalidades comerciais para não participantes pode induzir uma grande coalizão estável com altos níveis globais de redução de carbono [1].

No âmbito local, os países se organizam para implementar iniciativas regulatórias, de mercado e econômico-financeiras a fim de contribuir com a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. Nessa linha, Bradley Condon afirma que os países costumam escolher entre três categorias de políticas públicas para endereçar a questão: (1) a abordagem "*cap-and-trade*", no qual governos regulamentam um limite de emissão de carbono por unidade produtora; (2) políticas baseadas em padrões técnicos (*standards*), que requerem a adoção de medidas específicas ou conjunto de limites de emissões por fontes específicas e (3) impostos de carbono [2].

A opção de tornar mais caro a aquisição de produtos e serviços com alto teor de carbono por meio da implementação de um imposto sobre o dióxido é vista como a mais eficiente por muitos economistas. E já vem sendo adotada. Como exemplo significativo, tem-se o Acordo Verde da União Europeia (*Europe Green Deal*), que busca reduzir as emissões de gases de efeito estufa da Europa para zero líquido (*net zero*) até 2050. Dentro da iniciativa, leis indicam a adoção de medidas de taxaço de carbono e imposto de fronteira de carbono (no acrônimo em inglês, CBA), como parte de um programa para cumprir a nova meta climática da UE.

Mesmo sob o ponto de vista econômico, a implementação de tributos sobre o carbono é questionável na medida em que cria distorções de mercado, cujo benefício é difícil de ser auferido. Análises de David Weischbach apontam que a tática da tributação pode aumentar os



custos para as empresas nacionais, colocando-as em desvantagem competitiva em relação aos concorrentes estrangeiros de países onde não existe custo de carbono [3].

Ademais, a imposição isolada de tais tributos pode causar efeitos como a fuga de carbono (*carbon leakage*), típico problema de iniciativas locais não-coordenadas no sistema multilateral. Isto é, por razões de custos relacionados a políticas climáticas, tem-se um cenário de estímulo econômico para que empresas transfiram a produção para outros países com restrições de emissões mais brandas, com risco maior em certas indústrias de uso intensivo de energia. Esse processo pode conduzir a um aumento das emissões de carbono totais no agregado global.

Ciente dessas implicações, a Comissão Europeia implementou o já mencionado imposto de fronteira sobre as importações de aço intensivo em carbono, alumínio, cimento, fertilizantes e eletricidade. Essa medida, no entanto, também pode ser utilizada como técnica de "*greenwashing*" para práticas protecionistas. De acordo com Gary Hufbauer, usando o argumento legítimo de proteção do meio-ambiente, por meio da CBA, a União Europeia poderia criar impedimentos para entrada de produtos estrangeiros em seus mercados internos, o que violaria as regras de comércio internacional – notadamente os princípios de tratamento nacional e de nação mais favorecida, espinha dorsal do sistema da Organização Multilateral de Comércio (OMC) [4]. Esse argumento também é levantado por Tatiana Prazeres [5]. Medida como essa tem efeitos bastante deletérios para países de perfil exportador de commodities, como o Brasil.

A opção dos Estados Unidos foi a de delegar a tarefa de diminuição das emissões do país para o setor privado. De fato, os programas voluntários podem dar uma contribuição importante para um programa doméstico de mudança climática e podem fornecer uma experiência valiosa para projetar esforços futuros, mas o momento político parece exigir respostas mais assertivas dos governos.

Durante a Administração do presidente Obama, foi promulgado o Plano de Energia Limpa (*Clean Power Plan*), no qual foram estabelecidas metas para cada Estado federado de diminuição das emissões de dióxido de carbono. A ideia era reduzir a emissão causada por usinas elétricas, a partir de valores encontrados na análise comparada de modelos econômicos.

Apesar do relativo sucesso da iniciativa, a incerteza que permeia as previsões dos efeitos causados pelas mudanças climáticas lança dúvidas sobre a eficiência dessa regulação [6]. Para além dos questionamentos teóricos, a indústria norte-americana local também demanda por políticas de incentivo para manutenção de sua competitividade no mercado sustentável global e de disputa da liderança da tecnologia verde. Não é à toa que em março deste ano o presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, apresentou uma proposta de infraestrutura massiva para remodelar a economia dos EUA e construir uma infraestrutura de energia limpa como parte de um esforço mais amplo para conter as mudanças climáticas.

Diferentes países têm perfis de emissão diferentes. Considerando seus perfis geográfico, econômico e de desenvolvimento, não existe uma solução única *one size fits all* para todos os países para a mitigação das mudanças climáticas. No entanto, faz-se necessário que sentem à mesa para coordenar ações de diminuição de emissão do dióxido de carbono.

Como alertado por Nordhaus, o contexto de tensões no cenário internacional, estressado pela pauta industrial e disputa por mercados e tecnologia, gera dúvidas sobre o alcance de uma solução harmoniosamente acordada por todos os *players* relevantes. Mas, a falta de um compromisso conjunto sério pode comprometer as condições ambientais e sociais do mundo inteiro nos próximos anos.

Entende-se, portanto, que estudos inspirados pelas ferramentas de *Law and Economics* podem ser facilitadores para a proposição de iniciativas eficientes para um denominador comum nas negociações de um problema que afeta indiscriminadamente todos os países em um momento de crise generalizada do multilateralismo.

[1] NORDHAUS, William. The Climate Club: How to Fix a Failing Global Effort. *Foreign Affairs*. 2020. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-10/climate-club>

[2] Além disso, requerimentos de divulgação de informações de regulação setorial, de instituições financeiras e de mercado de capitais, acordos voluntários, incentivos à pesquisa e desenvolvimento (P&D) e subsídios a novas tecnologias verdes também são mencionados como formas de contribuição para a agenda de mudanças climáticas. CONDON, Bradley J. Climate Change and Unresolved Issues in WTO Law. *Journal of International Economic Law*, n.12, vol. 4, 2009 p. 895-926.

[3] STONE, Andy. Carbon Tax Border Adjustments: Good Politics, Bad For Consumers? *FORBES*. 26 jul. 2020. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/andystone/2020/07/26/carbon-tax-border-adjustments-good-politics-bad-for-consumers/?sh=285808894a8c>

[4] HUFBAUER, Gary Clyde. Divergent climate change policies among countries could spark a trade war. The WTO should step in. *PIIE*. 30/8/2021. Disponível em: <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/divergent-climate-change-policies-among-countries-could>

[5] PRAZERES, Tatiana Lacerda; XIE, Zhiyu. What is a carbon border tax and what does it mean for trade? *World Economic Forum*. 26/10/2021. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2021/10/what-is-a-carbon-border-tax-what-does-it-mean-for-trade/>

[6] FOWLIE, Meredith *et al.* An economic perspective on the EPA's Clean Power Plan. *Science*, v. 346, nº 6.211. Disponível em: <https://www.science.org/doi/abs/10.1126/science.1261349>

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2022-mai-08/publico-pragmatico-desafio-regulacao-multilateral-mudanca-climatica/>