

A CRISE ECONÔMICA INTERNACIONAL E A RIO+20

Paulo Springer de Freitas¹

O documento intitulado “O Futuro que Queremos”, elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, reafirmou a importância da economia verde como um meio para se alcançar o desenvolvimento sustentável. No contexto de desenvolvimento sustentável e de erradicação da pobreza, a economia verde é capaz de proteger e melhorar a base de recursos naturais, de ampliar a eficiência dos recursos, de promover padrões de consumo e produção sustentáveis, e de guiar o mundo na direção do desenvolvimento com baixo consumo de carbono.

Economia verde é um sistema econômico no qual a renda e o emprego decorrem de investimentos públicos e privados que priorizam a redução de carbono e a poluição, aprimoram a eficiência no uso de energia e na alocação dos recursos naturais, bem como previnem a perda da biodiversidade e dos ecossistemas. Mas, em que a economia verde difere da economia, digamos, usual, ou, seguindo a terminologia da área, da economia marrom? Posta de outra forma a pergunta, por que a economia marrom levaria a elevadas emissões e uso ineficiente dos recursos naturais?

De acordo com a teoria econômica, a má alocação de recursos decorre de falhas de mercado que resultam em preços que não refletem o custo social do bem. Isso pode ser decorrência, entre outros fatores, de: i) externalidades negativas (externalidades negativas são ações de um agente econômico que prejudicam outro agente, sem ensejarem pagamento de compensações, como a poluição); ii) má definição de direitos de propriedade (por exemplo,

¹ Doutorado em Economia pela Universidade de Brasília (2005); Mestrado em Economia pelas Universidades de São Paulo (1992) e de Yale (1996); Graduação em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (1988). É Consultor Legislativo do Senado Federal desde 2004. É também professor do Programa Mestrado em Economia do Setor Público, do Departamento de Economia da UnB.

em exploração de matas ou na pesca); iii) ignorância em relação à dimensão das reservas; iv) ignorância ou descrença a respeito das consequências drásticas da liberação de carbono sobre as mudanças climáticas.

Não entraremos aqui no debate se o ritmo de exploração dos recursos naturais está excessivo ou não, nem se haverá consequências sobre o aquecimento global (tampouco discutiremos se há ou não aquecimento global). Tomaremos como verdadeiro o diagnóstico de que a exploração dos recursos naturais está excessiva e que isso poderá trazer danos sérios (e talvez irreversíveis) para o bem-estar social no futuro.

Diante desse diagnóstico, quais os instrumentos disponíveis para tornar nossa economia mais verde, com menor emissão de carbono? Se a causa do problema é o sistema de preços, que não está refletindo corretamente os custos sociais, a melhor solução é corrigir as distorções nos preços, por exemplo, tributando firmas e consumidores, o que leva ao aumento no preço dos bens ecologicamente incorretos. Pode-se também estimular a fabricação de produtos verdes, por meio de investimento em pesquisas ou de subsídios para a fabricação ou consumo de tais produtos. No caso de energia, por exemplo, implica subsidiar fontes renováveis de baixo carbono, como a energia eólica ou solar (lembrando que, com a tecnologia atual, essas energias não são estocáveis e, portanto, não podem substituir completamente as energias estocáveis, como a energia hidráulica, a térmica ou a nuclear).

Percebe-se, então, que as duas estratégias – coibir o uso de produtos ambientalmente incorretos e estimular o uso de produtos ambientalmente corretos – impõem custos aos produtores e consumidores. No caso da tributação, o custo é óbvio, pois encarece o preço do bem. No caso de subsídios, o custo é indireto, via aumento da carga tributária. Assim, pelo menos no curto prazo, implantar uma economia verde impõe custos para a sociedade.

Em relação ao longo prazo, as opiniões são divergentes. Há aqueles que acreditam que o único benefício será conviver em um ambiente mais preservado, o que é importante. A questão é até que ponto vale a pena abdicar do consumo e da renda para viver em melhores

Av. N2 Anexo "E" do Senado Federal

CEP: 70165-900 — Brasília DF

Telefones: +55 (61) 3303.5879 / 5880

E-mail: conlegestudos@senado.gov.br

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:
www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim_do_legislativo.html

Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa



condições ambientais. Já para outros autores, não há conflito no longo prazo. Para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)², a economia verde pode propiciar um crescimento econômico acima daquele atual, baseado na economia “marrom”. Esse ganho deve-se à maior geração de empregos, decorrente da criação de novas atividades, e à redução do custo da energia, tendo em vista que o uso de equipamentos mais eficientes reduz a demanda por energia, ao passo que o investimento em fontes renováveis aumenta a sua oferta no longo prazo.

O PNUMA construiu um cenário com investimentos anuais de US\$ 1,3 trilhão (2% do PIB mundial) em economia verde e compararam com outro onde os mesmos recursos fossem aplicados da forma tradicional. Concluíram que o crescimento do PIB é, de fato, prejudicado no curto e médio prazo. No longo prazo, contudo, a economia verde seria mais rica que a marrom, apresentando PIB *per-capita* superior em 2,4%, após 19 anos, e 13,9%, após 39 anos.

Mesmo supondo haver benefícios inequívocos no longo prazo, é difícil adotar medidas pró-economia verde em períodos de crise econômica, como o que vivenciamos atualmente. Kahn e Kotchen (2010)³, comparando pesquisas de opinião sobre as prioridades dos indivíduos, concluíram que em regiões onde a taxa de desemprego é mais alta, as preocupações com meio ambiente são mais baixas. Em amostras que acompanham os mesmos indivíduos ao longo do tempo, os autores perceberam que a porcentagem de pessoas que acreditam no aquecimento global caiu, quando a taxa de desemprego aumentou.

O ex-primeiro ministro da França, Dominique Villepin, em entrevista concedida em Manaus, em março de 2012, também se mostrou cético em relação a se atingir um consenso sobre medidas pró-economia verde em um contexto de recessão. Os eleitores passam a pressionar os governantes para tomarem medidas que reduzam o desemprego e

² UNEP, 2011, *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication - A Synthesis for Policy Makers*, www.unep.org/greeneconomy

³ Matthew E. Kahn e Kotchen, Matthew: “Environmental concern and the business cycle: the chilling effect of recession.” Working Paper nº 16.241, NBER, Cambridge, MA, Estados Unidos. 2010.

melhorem a renda. Como as medidas ecológicas só têm impacto no longo prazo, elas tendem a cair para um segundo plano nos momentos de crise. Ao mesmo tempo, a transferência de recursos dos países ricos para os pobres torna-se ainda menos provável, o que não só prejudica avanços na proteção ambiental dos países pobres, como torna o mundo mais iníquo. Esse ceticismo é compartilhado por outros políticos e pesquisadores, como o secretário-executivo do Ministério do Meio Ambiente e o negociador chefe do Brasil para a Rio+20.

Voltando ao cenário desenhado pelo PNUMA, o problema é como conseguir fundos para financiar anualmente o US\$1,3 trilhão necessário para tornar o mundo verde. Deve-se ter claro, em primeiro lugar, que, ainda que investimentos do setor privado possam – e devam – ser importantes na transição de uma economia marrom para uma economia verde, o setor público terá papel fundamental no processo, seja financiando pesquisas, seja subsidiando a produção de energia renovável ou provendo a infraestrutura adequada. Por isso, discutiremos, a seguir, as possibilidades de financiamento do setor público em um contexto de crise.

Parte dos recursos pode vir de um realinhamento de preços relativos. Segundo o PNUMA, anualmente são concedidos cerca de US\$650 bilhões em subsídios para o consumo ou produção de bens e serviços que utilizam combustíveis fósseis. Eliminar esses subsídios, contudo, pode ter alto custo político, pois implica aumento dos preços dos derivados do petróleo, o que tende a ser rechaçado pela população em um contexto de queda nos níveis de emprego e renda.

Como exemplo do dilema entre crescimento e sustentabilidade, recentemente o Brasil reduziu o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre os automóveis com o objetivo de estimular a atividade econômica. O custo dessa política é o estímulo ao consumo de gasolina (sobretudo no contexto atual, em que o preço do álcool não está compensando) e ao uso do transporte individual, em detrimento do coletivo.

Outra forma de conseguir fundos é definir claramente o direito de propriedade, e cobrar um preço condizente para o direito de exploração dos recursos minerais, das florestas

Av. N2 Anexo "E" do Senado Federal

CEP: 70165-900 — Brasília DF

Telefones: +55 (61) 3303.5879 / 5880

E-mail: conlegestudos@senado.gov.br

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:
www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim_do_legislativo.html

Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa



ou da pesca. No curto prazo, contudo, pode haver dificuldades para os governos obterem receitas significativas nessas áreas.

Em primeiro lugar, porque há contratos de exploração entre o poder concedente e o concessionário, normalmente de longo prazo e que, pelo menos em regimes mais democráticos, não podem ser alterados unilateralmente. Em segundo lugar, porque, mesmo que bem definido o direito de propriedade, é necessário fiscalizá-lo.

Ocorre que a crise econômica subtrai capacidade de o governo fazer a fiscalização necessária. Em qualquer caso, o aumento de fiscalização iria requerer aumento de impostos e encarecimento dos produtos (pelo menos no curto prazo), criando resistências para a aceitação popular. Por fim, alguns direitos teriam de ser definidos por acordos internacionais, como a pesca e a extração de recursos minerais em águas internacionais, o que é pouco provável: dificilmente, grandes produtores de pesca abririam mão de seu direito de pescar em águas internacionais.

Há, evidentemente, a possibilidade de os governos se endividarem para financiar o investimento. Em princípio, as operações de crédito não teriam quaisquer impactos sobre a saúde fiscal do setor público sob uma perspectiva intertemporal, desde que os investimentos tragam um retorno compatível com o custo do empréstimo. Isso porque o endividamento hoje será compensado por uma maior renda (e, conseqüentemente, maior tributação) ou por uma economia de gastos (por exemplo, com energia) no futuro.

Ocorre que a crise atual é decorrente, em grande parte, do endividamento excessivo de países (com desdobramentos sérios sobre o sistema financeiro e sobre a atividade econômica). A Grécia já se declarou insolvente e renegociou suas dívidas, com o objetivo de conseguir honrar seus compromissos no longo prazo. Outros países, como Espanha, Portugal e Itália, podem vir a renegociar suas dívidas no futuro. A parte da Zona do Euro que se encontra em situação mais confortável – em especial, a Alemanha – está comprometendo parte substantiva de seus recursos para garantir a estabilidade da moeda e do sistema financeiro.

Av. N2 Anexo "E" do Senado Federal

CEP: 70165-900 — Brasília DF

Telefones: +55 (61) 3303.5879 / 5880

E-mail: conlegestudos@senado.gov.br

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:
www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim_do_legislativo.html

Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa



Estamos diante, portanto, de um cenário de baixa probabilidade de oferta de crédito para programas ambientais. Os governos dispõem de poucos recursos para emprestar. Já o setor privado pode se mostrar reticente em emprestar para governos muito endividados. Afinal, todo empréstimo envolve um risco de má gestão. No caso de financiar a economia verde, os riscos são ainda mais altos, pois se trata de apostas em tecnologias ainda pouco utilizadas.

Em síntese, tornar uma economia mais verde implica perda de produto e renda no curto prazo. No longo prazo, o retorno é incerto, podendo ser positivo ou não. Mesmo no cenário benevolente, de retorno positivo, o período de crise é pouco propício para se investir em economia verde, pois tende a haver maior rejeição popular e maior dificuldade de se obter financiamento para os investimentos necessários.