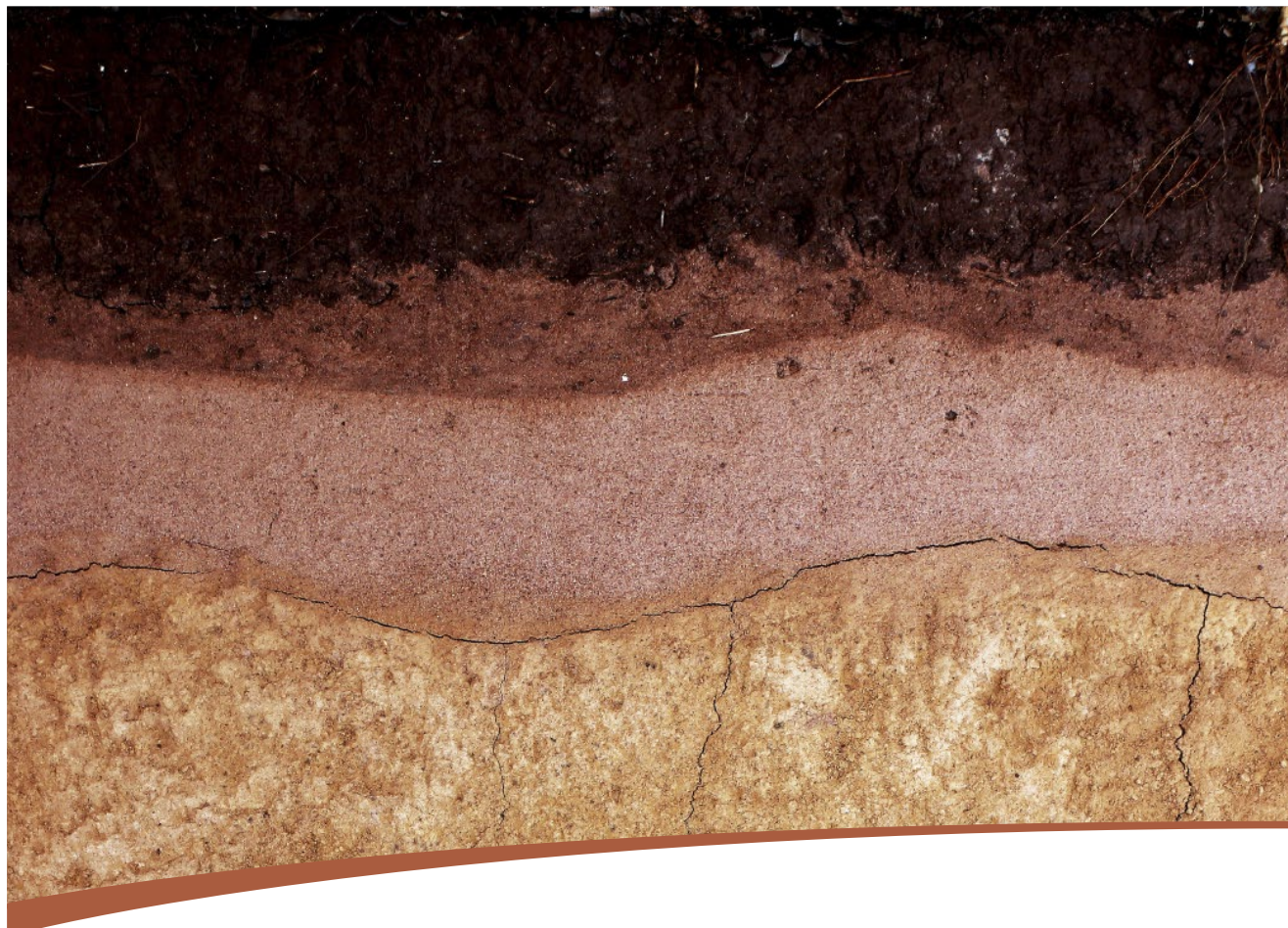


BRIDGES NETWORK

PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável

VOLUME 11, NÚMERO 4 - JUNHO 2015



Energia: qual a profundidade do desafio?

BIOCOMBUSTÍVEIS

US\$ 50 por barril: o fim do sonho do etanol?

SUBSÍDIOS

A importância da reforma dos subsídios aos combustíveis fósseis para o desenvolvimento sustentável

DESENVOLVIMENTO

Crise longa na Venezuela e queda no preço do petróleo: preocupações na América Latina



International Centre for Trade
and Sustainable Development

PONTES

VOLUME 11, NÚMERO 4 - JUNHO 2015

PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável em língua portuguesa.

ICTSD

International Centre for Trade and Sustainable Development
Genebra, Suíça

EDITOR EXECUTIVO

Ricardo Meléndez-Ortiz

EDITOR CHEFE

Andrew Crosby

EQUIPE EDITORIAL

Manuela Trindade Viana

Bruno Varella Miranda

Fernando Marques

CONSULTORA EDITORIAL

Michelle Ratton Sanchez Badin

DESIGN GRÁFICO

Flarvet

LAYOUT

Oleg Smerdov

Se deseja contatar a equipe editorial do Pontes, escreva para: pontes@ictsd.ch

O PONTES recebe com satisfação seus comentários e propostas de artigo. O guia editorial pode ser solicitado junto à nossa equipe.

BIOCOMBUSTÍVEIS

4 **US\$ 50 por barril: o fim do sonho do etanol?**

Géraldine Kutas

BIOCOMBUSTÍVEIS

8 **Sustentabilidade de biocombustíveis: construindo as instituições de mercado**

Bruno Benzaquen Perosa

SUBSÍDIOS

13 **A importância da reforma dos subsídios aos combustíveis fósseis para o desenvolvimento sustentável**

Laura Merrill

SUBSÍDIOS

17 **O que fazer com os subsídios energéticos?**

Ilaria Espa, Sonia Rolland

DESENVOLVIMENTO

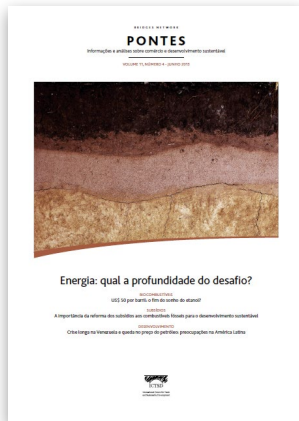
22 **Crise longa na Venezuela e queda no preço do petróleo: preocupações na América Latina**

Carlos Eduardo Carvalho

25 **Informações úteis**

26 **Publicações**

Combustíveis: aditivando o debate



O petróleo não durará para sempre. No entanto, passarão décadas até que a exploração do recurso seja economicamente inviável. Nesse período, a humanidade discutirá intensamente como garantir um suprimento adequado de energia para suas necessidades. Ao longo dessa trajetória, variadas alternativas saciarão as demandas do presente. As características desse cardápio influenciarão a disponibilidade futura de um elemento fundamental para a vida em sociedade, ou, pelo menos, o modelo de interdependência predominante no Ocidente.

Em outras palavras, a transição que nos levará a uma nova distribuição na matriz energética será diretamente influenciada pelo líder absoluto do presente. De fato, não há decisão sobre o tema que não dependa diretamente das cotações internacionais do petróleo. Ocorre, entretanto, que simples palavras, como "mercado", geralmente escondem intrincados processos. Commodity por excelência, o "ouro negro" é também um bem com alto teor político. Oferta e demanda explicam muito, mas não tudo. Ou, para dizer de outra maneira, oferta e demanda resultam de inúmeras decisões, algumas concentradas em poucas canetas. Por sua vez, as regras estabelecidas por um governo geralmente afetam dezenas de outras sociedades, tornando os desfechos no mercado de energia o resultado de um frágil equilíbrio entre múltiplos interesses.

O presente número do Pontes apresenta a você, prezado(a) leitor(a), uma série de contribuições que nos ajudam a entender o que está em jogo no processo de afirmação de uma alternativa à supremacia do petróleo. Os textos aqui publicados discutem um aspecto fundamental para a sobrevivência de qualquer firma no setor de energia: regulação. Derivadas tanto da intervenção pública quanto de estratégias privadas com vistas à legitimação de setores emergentes, as instituições que criam as condições para a materialização das curvas de oferta e demanda de hoje são o ponto de partida para o mercado de energia do futuro.

Se falamos de energia, é necessário reconhecer: o que nos mantém em movimento é a valiosa contribuição proporcionada por você, prezado(a) leitor(a). Em um mundo marcado pela enorme abundância de informação, valorizamos ainda mais sua fidelidade ao Pontes. Queremos ouvir sua opinião sobre os temas aqui cobertos mensalmente. Para tanto, oferecemos tanto nosso [site](#) quanto nosso [e-mail](#).

Esperamos que aprecie a leitura.

A Equipe Pontes

BIOCOMBUSTÍVEIS

US\$ 50 por barril: o fim do sonho do etanol?

Géraldine Kutas

A partir de uma análise sobre os impactos da queda no preço do petróleo sobre a produção de biocombustíveis, a autora argumenta, à luz da experiência do Brasil, que o maior desafio da indústria brasileira de etanol é, na verdade, a ausência de clareza e previsibilidade regulatória de longo prazo.

Nos últimos seis anos, muitos países têm lutado contra a retração econômica, altos níveis de endividamento e taxas elevadas de desemprego. De repente, algo que pensávamos ser impossível há um ano, aconteceu: os preços internacionais do petróleo caíram de US\$ 110 para US\$ 50 por barril. Embora isso tenha implicações muito positivas para a economia e as finanças públicas, tal fato também pode ser visto como um grande desafio para o setor de energias renováveis e para os biocombustíveis em particular. Os baixos preços do petróleo extinguirão a indústria de biocombustíveis, que é frequentemente vista como não competitiva? A realidade é muito mais complexa do que essa simples questão.

O entusiasmo com os biocombustíveis teve início nos anos 2000, como consequência da adoção do Protocolo de Quioto. Os países buscavam alternativas para reduzir suas emissões, enquanto o petróleo se tornava cada vez mais escasso e o aquecimento global ameaçava o futuro do planeta. Após o 11 de setembro, o preço do barril saltou e jamais retornou à sua média histórica, situada em torno dos US\$ 30. Assim, ficou evidente que o mundo não poderia mais basear seu crescimento no sistema tradicional de energia fóssil.

Do entusiasmo à incerteza

Por muitos anos, o Brasil foi o único país com uma política bem-estabelecida de promoção e uso dos biocombustíveis, especialmente o etanol. A origem da produção do etanol brasileiro remonta à década de 1970, quando o governo desenvolveu o Programa Nacional do Alcool (PROALCOOL), em resposta aos dois grandes choques do petróleo. No entanto, no início dos anos 2000, outros países também desenvolveram seu interesse pela produção e consumo de biocombustíveis, o que culminou em um aumento considerável da produção desses combustíveis alternativos e renováveis. Com isso, a produção global de etanol saltou de 26,8 para 103 bilhões de litros entre 2000 e 2014.

Na última década, muitos países aprovaram legislações com vistas a promover os biocombustíveis. Em 2005, a Lei de Política Energética dos Estados Unidos instituiu o Padrão de Combustíveis Renováveis (RFS, sigla em inglês), um programa que determina o consumo de ao menos 136 bilhões de litros de biocombustíveis até 2022. Três anos depois, a União Europeia (UE) aprovou uma diretiva nesse sentido, ao estabelecer o uso de energias renováveis em, pelo menos, 10% do setor de transportes até 2020. Essa medida substituiu a Diretiva EC 2003/30, que estabelecia uma meta não vinculante de 5,75% para o consumo de biocombustíveis até 2010. Na Ásia, a utilização de biocombustíveis renováveis também foi encorajada em alguns países. Por exemplo, uma mistura compulsória de 10% de biocombustíveis vigora em cinco províncias chinesas, bem como nas maiores cidades de outras cinco províncias. No Japão, o governo determinou a mistura de etanol em até 3% dos combustíveis tradicionais. Outros produtores asiáticos, como Filipinas, Indonésia e Tailândia também têm implementado programas de larga escala para biocombustíveis. Vários países da África têm adotado iniciativas nessa direção.

Contudo, quinze anos depois, a incerteza substituiu o entusiasmo. Os Estados Unidos ainda buscam a definição do volume ideal de consumo anual de biocombustíveis, uma vez que não existe etanol celulósico em quantidade suficiente para atender à legislação vigente. Ao mesmo tempo, o nível de mistura de 10% (E10) ameaça a implementação do programa de promoção ao etanol: é necessário estabelecer níveis mais ambiciosos, como 15% (E15) e 85% (E85). Na UE, um debate que se estende indefinidamente sobre mudança no uso

Demanda global por energia (em toneladas de óleo equivalente):

1,34 bilhão

2012

2 bilhões

2040 (estimativa)

Fonte: AIE (2014)

indireto da terra (ILUC, sigla em inglês) tem paralisado a indústria. Recentemente, foi determinado que os biocombustíveis de primeira geração serão limitados a 7%, e medidas concretas de estímulo a biocombustíveis mais avançados não serão adotadas. Na China, as políticas públicas sobre o tema não evoluíram, uma vez que o país não pode depender da produção de biocombustíveis de primeira geração, devido à limitada disponibilidade de terras em comparação à população do país. Mesmo o Brasil enfrenta dificuldades em seu mercado de etanol, o que comentarei adiante no texto.

Além disso, os preços internacionais do petróleo caíram significativamente no começo de 2015 e se estabilizaram em torno de US\$ 50-60 por barril. Isso tem bastado para que os opositores declarem o fim da indústria do etanol. Mas será esse realmente o caso?

Petróleo barato: um desafio de verdade?

O primeiro destaque a ser feito é de que praticamente não existem países em que os biocombustíveis são consumidos como alternativa aos fósseis. Sua utilização tradicional ocorre por meio de sua mistura à gasolina ou ao diesel. Nesse sentido, os biocombustíveis não constituem um substituto direto para sua contrapartida fóssil, e sim um complemento. Na maioria das vezes, as misturas, definidas em diferentes níveis em cada país, são compulsórias. De acordo com a Aliança Global para Combustíveis Renováveis (GRFA, sigla em inglês), atualmente 58 países exigem o consumo de biocombustíveis em seu território ou parte dele.

Existem duas razões básicas por trás dessa exigência. Primeiro, o desenvolvimento do mercado de biocombustíveis requer políticas de apoio, pois, em um momento inicial, a produção dessa fonte de energia é mais cara. Além disso, o refino e a distribuição concentram-se, muitas vezes, nas mãos de poucos atores (chegando, em algumas ocasiões, a configurar monopólio), que enxergam os biocombustíveis como um mercado no qual não possuem controle sobre a concorrência. Em segundo lugar, as externalidades positivas causadas pelo uso dos biocombustíveis devem ser recompensadas. A redução da emissão de gases-estufa, o equilíbrio energético, a queda na importação de petróleo, o provimento de energia elétrica em áreas rurais, por exemplo, são benefícios que acompanham a produção de biocombustíveis, mas o valor desses aspectos atualmente não está incorporado no preço final de varejo. Por essas razões, é preciso definir uma mistura obrigatória, de modo a assegurar a penetração dos biocombustíveis no mercado.

Então, qual o impacto do baixo preço do petróleo sobre o consumo de biocombustíveis? Quase nenhum. Uma vez que seu consumo é mandatório em muitos países, a diferença de preço entre o produto fóssil e sua contraparte renovável não é realmente significativa. É até possível imaginar que um governo reduza o nível de mistura caso a diferença entre os preços se torne grande demais. No entanto, isso é pouco provável, já que a maioria dos países utilizam baixos níveis de mistura (5% para o etanol e 5% para o biodiesel) e o impacto no preço final do produto é limitado. Além disso, políticas de energia renovável geralmente visam o longo prazo, ao passo que a variação no preço do petróleo tende a ser de curto prazo.

Por outro lado, existe um pequeno grupo de países onde o etanol é especificamente utilizado como substituto à gasolina – dos quais o exemplo mais emblemático é o Brasil. Nesses países, os consumidores podem adquirir automóveis *flex-fuel*, que podem

Então, qual o impacto de um preço menor do petróleo sobre o consumo de biocombustíveis? Quase nenhum. Uma vez que seu consumo é mandatório em muitos países, a diferença de preço entre o produto fóssil e sua contraparte renovável não é realmente significativa.

Produção brasileira de etanol hidratado (em litros):

12,7 bilhões

2010/11

19 bilhões

2013/14

funcionar com gasolina de alto ou baixo percentual de mistura, ou mesmo com etanol puro. Os automóveis *flex-fuel* oferecem a possibilidade de escolha no momento de abastecer o tanque, e muitos dos consumidores têm optado pelo etanol devido ao preço e benefícios ambientais. No Brasil, esses veículos foram lançados em 2003 e tornaram-se extremamente populares. Devido à demanda crescente, mais de 90% dos novos automóveis vendidos hoje no país são *flex-fuel*. Os carros desse tipo também correspondem a cerca de 60% da frota de veículos leves do Brasil – um feito notável, alcançado em menos de uma década. Atualmente, 16 montadoras oferecem mais de 242 modelos diferentes de automóveis *flex-fuel* no país. As projeções de mercado apontam que as vendas desse tipo de veículo se estabilizarão em torno de 85%, e que o restante do mercado será suprido por modelos importados, que não oferecem a versão *flex*.

A queda brusca no preço do petróleo e sua estabilização em torno de US\$ 50-60 por barril podem, em teoria, colocar obstáculos para o etanol, devido à concorrência direta com a gasolina nas bombas de abastecimento. Porém, as coisas são mais complexas do que esse simples silogismo. No caso do Brasil, o preço dos combustíveis fósseis não é determinado pela oferta e demanda: é fixado pelo governo. Os preços foram mantidos artificialmente baixos, com o objetivo primário de controlar a inflação. Desse modo, os preços no varejo não se alteraram durante sete anos, até meados de 2013, enquanto os preços internacionais aumentavam acentuadamente nesse período. O Brasil estava fazendo o contrário do resto do mundo: subsidiando a gasolina em detrimento dos interesses da Petrobras – a gigante estatal de petróleo –, o que prejudicou seu substituto renovável.

Até 2008, a indústria brasileira de cana-de-açúcar lidou razoavelmente bem com o problema, uma vez que a demanda por energia estava em alta. Contudo, posteriormente, a indústria entrou em um período de turbulência, devido aos efeitos da crise financeira, ao aumento nos custos causados pela mecanização da colheita, às pressões trabalhistas e às condições extremas do clima. A partir de 2008, 60 das 420 usinas de processamento de cana fecharam as portas e muitas outras enfrentam dificuldades financeiras, com um elevado grau de endividamento. O fenômeno foi amplificado pela sustentação artificial do preço do etanol, imposta pela manutenção dos preços da gasolina nas bombas. Como consequência, o volume produzido de etanol hidratado, aquele consumido diretamente por automóveis flex, caiu de 19 bilhões de litros em 2010/11 para 12,7 bilhões de litros em 2013/14. Ao mesmo tempo, o consumo do etanol anidro, utilizado para compor o nível de mistura obrigatória de 25% na gasolina, aumentou de 8,3 para 11,3 bilhões de litros no mesmo período, época em que a demanda por combustíveis cresceu rapidamente no Brasil. Contudo, como os preços internacionais do petróleo ainda permaneceram muito elevados durante esses anos, a queda no volume de etanol hidratado não pode ser atribuída à variação nos preços da gasolina.

Previsibilidade é fundamental para as energias renováveis

O que aconteceu quando os preços internacionais do petróleo caíram em 2014? Naquela época, o Brasil estava no meio de seu período eleitoral, e a presidente Dilma Rousseff lutava por sua reeleição. Como frequentemente acontece, foram feitas muitas promessas de campanha, mas nada realmente aconteceu até que a eleição ocorresse. Quando o novo governo assumiu oficialmente o gabinete, em janeiro de 2015, o barril estava a US\$ 50 e a situação econômica do país havia deteriorado, com o registro de uma taxa de crescimento abaixo de 1% em 2014, acompanhada de prospectos negativos para o ano de 2015.

O segundo mandato de Dilma Rousseff, ávido por aumentar as receitas públicas, lançou algumas reformas que aliviaram as dificuldades do setor sucroalcooleiro. O nível obrigatório de mistura de etanol subiu de 25% para 27%, e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) da gasolina passou de 29% a 30% nos principais estados do Brasil. Ainda mais importante, as Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), taxa incidente sobre os combustíveis criada em 2001 e extinta em 2012 (justamente para manter baixos os preços dos combustíveis), foram parcialmente reintroduzidas sobre a gasolina e o óleo diesel. Todas essas mudanças implicaram um aumento de R\$ 0,22 por litro de gasolina nos postos de combustível, o que contribuiu para melhorar a situação atual da indústria do etanol.

Mas qual será a postura do governo em relação aos preços domésticos dos combustíveis, agora que o barril está muito mais barato? Nenhuma das reformas mencionadas são irreversíveis. O governo possui a flexibilidade de reduzir a mistura obrigatória para 18%, e o Brasil possui um histórico de oscilação tributária. Porém, a depreciação da moeda brasileira torna quase inexistente a diferença entre os preços internacionais e aqueles praticados pela Petrobras nas refinarias. Dessa forma, uma mudança no preço dos combustíveis não está na agenda.

Portanto, mais que um barril de petróleo barato, o maior desafio atual da indústria brasileira de etanol é a ausência de regras claras e previsibilidade regulatória de longo prazo. Para realizar completamente o potencial do setor sucroenergético, as autoridades públicas precisam oferecer clareza. A definição do papel reservado ao etanol e à bioeletricidade na matriz energética brasileira é de fundamental importância, além da adoção de ações consistentes com tal perspectiva. Por exemplo, o setor quer saber que sistema e regras valerão para o estabelecimento de preços na matriz de combustíveis em geral. Isso é válido tanto para a gasolina quanto para a eletricidade.

A diminuição no preço internacional do petróleo é apenas um dos obstáculos enfrentados pelos biocombustíveis. As indústrias que dependem de decisões e apoio público estão acostumadas com essa incerteza, uma vez que decisões políticas tendem a ser voláteis. Os tempos são difíceis para o setor de biocombustíveis, mas novas oportunidades surgirão. A intensificação das negociações climáticas no âmbito da 21ª Conferência das Partes (COP 21, sigla em inglês), que ocorrerá em Paris em dezembro de 2015, bem como a descarbonização do setor de transportes podem constituir uma oportunidade para reinserir os biocombustíveis na discussão sobre energia limpa e renovável. A indústria de biocombustíveis é altamente inovadora: melhora constantemente seus processos produtivos, a fim de oferecer o melhor desempenho em termos de redução das emissões de gases-estufa. Mas essa indústria precisa de uma estrutura transparente, estável e previsível para suas operações.



Géraldine Kutas

Assessora sênior para Assuntos Internacionais da União da Indústria da Cana-de-Açúcar (UNICA).

BIOCOMBUSTÍVEIS

Sustentabilidade de biocombustíveis: construindo as instituições de mercado.

Bruno Benzaquen Perosa

Este artigo analisa como instituições públicas e privadas dos Estados Unidos e da UE interagem na construção da governança para transações internacionais de biocombustíveis, com atenção especial aos conflitos que podem surgir dessa interação.

Os biocombustíveis são apontados como a solução mais viável para a redução de emissões de carbono oriundas dos combustíveis fósseis, hoje predominantes no setor de transportes. O que, a princípio, poderia representar uma solução sustentável para a redução de emissões demanda grande esforço para desenhar instituições de mercado que garantam a sustentabilidade dos biocombustíveis comercializados entre países. Comprovar a sustentabilidade desses produtos aos mercados consumidores constitui o principal desafio para viabilizar o consumo em larga escala de biocombustíveis nos próximos anos.

Inicialmente, cabe refletir por que a sustentabilidade é um atributo tão relevante nesse mercado. Enquanto, na maior parte dos mercados agrícolas, a sustentabilidade se apresenta como um atributo *premium* a ser demandado em determinadas regiões (que geralmente pagam um valor adicional por isso), praticamente todos os países demandantes de biocombustíveis exigem alguma forma de comprovação de sustentabilidade. A explicação para isso está na própria construção da demanda por tais produtos, geralmente fomentada por políticas públicas que estabelecem mandatos de consumo. Dado que as soluções fósseis ainda são mais baratas – especialmente após os recentes movimentos no mercado internacional do petróleo –, o consumo de biocombustíveis implica uma elevação em custos para consumidores e empresas, bem como um elevado gasto de recursos públicos para sustentar tais programas. Dessa forma, fica difícil justificar políticas dessa espécie sem uma contrapartida ambiental comprovada.

Este artigo analisa as potencialidades e limitações de mecanismos de governança existentes para transações internacionais de biocombustíveis. Em um primeiro momento, o artigo discute como instituições públicas e privadas interagem na construção da governança, com destaque para os conflitos que podem surgir dessa interação. A seguir, são apresentadas as políticas adotadas nos dois principais mercados importadores de bioenergia: Estados Unidos e União Europeia (UE).

Instituições públicas e privadas na construção da governança

A construção das instituições de mercado necessárias para monitorar a sustentabilidade dos biocombustíveis ocorre em uma arena na qual interagem atores públicos e privados. No campo público, observam-se instituições internacionais, como as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), e nacionais, como a legislação para controlar características dos biocombustíveis produzidos ou importados. No campo privado, existem diversos mecanismos voluntários que estabelecem critérios e instrumentos para verificar atributos de sustentabilidade, como certificações multilaterais ou contratos bilaterais.

Essa interação nem sempre ocorre de forma harmoniosa, especialmente no campo das instituições públicas. O estabelecimento de critérios socioambientais por um órgão regulador nacional pode ser considerado uma barreira comercial e, assim, estar sujeito a contestação no âmbito da OMC. No Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês), existem três artigos que tratam mais diretamente do estabelecimento de padrões sociais e ambientais. O artigo 1 determina que qualquer mecanismo aplicado a bens importados deve ser feito de forma similar para os produtos domésticos. Já o artigo 3 estende esse tratamento igualitário para leis locais, impostos

Produção de etanol nos
EUA:

45 bilhões de
litros

Fonte: USDA (2010)

e qualquer outro tipo de mecanismo regulatório aplicado à classe de produto em questão. Por fim, o artigo 20 refere-se às exceções que poderiam ser feitas caso padrões estabelecidos violassem os artigos 1 e 3 acima mencionados.

Embora algumas exceções estejam relacionadas à defesa da saúde humana e animal e à preservação do meio ambiente, estabelecer tais restrições nas leis nacionais implica um risco elevado³. Ainda que as questões ambientais tenham adquirido, mais recentemente, destaque e legitimidade no debate, fóruns comerciais como a OMC são reticentes quanto ao uso de tais mecanismos para proteger produtores locais. É justamente essa restrição que abre espaço para o uso de mecanismos de governança privados, como certificações e contratos.

Nessa categoria, os contratos bilaterais podem ser considerados o mecanismo mais simples. Neles, duas Partes definem alguns critérios de sustentabilidade a serem verificados por uma terceira Parte, sem a necessidade de certificações. Em 2009, o grupo COSAN firmou um contrato para exportação de etanol com a *trading* sueca SEKAB, em que as usinas se comprometeram a reduzir emissões de dióxido de carbono, seguir patamares mínimos de mecanização da colheita, conservar áreas de mata nativa, banir completamente o trabalho infantil e não regulamentado, respeitar os pisos salariais do setor e cumprir as metas estabelecidas pelo Protocolo Agroambiental.

O grande limitante desse tipo de mecanismo refere-se aos elevados custos de transação, dado que tanto as regras contratuais como o mecanismo de monitoramento precisam ser reestabelecidos a cada transação. Esse custo implicará um produto mais caro e dificultará a construção de um fluxo comercial contínuo, o que é fundamental para a construção de um mercado consumidor de combustíveis. Uma das principais preocupações de governos estrangeiros em introduzir regras de adição de biocombustíveis está justamente na estabilidade da oferta de tais produtos. Diante da atual concentração da produção no Brasil e nos Estados Unidos, a oferta internacional fica sujeita a questões climáticas e políticas nesses países.

Outra alternativa privada para garantir a sustentabilidade diz respeito ao uso de mecanismos de certificação voluntários. As certificações estabelecem critérios e mecanismos de monitoramento de forma a garantir o cumprimento de certas práticas produtivas. Por seu caráter voluntário, certificações estão menos sujeitas a restrições legais junto à OMC. Experiências em outros setores (como o mercado florestal) revelam o grande potencial das certificações em garantir a sustentabilidade sem entrar em conflito com regras comerciais estabelecidas.

Em geral, a certificação é estabelecida por meio de um órgão não diretamente envolvido com produtores e demandantes, que estabelece critérios de sustentabilidade relevantes. Posteriormente, são definidos mecanismos de monitoramento que, a depender do critério utilizado, podem analisar características do produto (por exemplo, testes bioquímicos) até verificações *in loco* para monitorar atributos não observáveis (tais como condições de trabalho). Em comparação aos contratos bilaterais, a grande vantagem de uma certificação de terceira Parte está na redução dos custos de transação, devido à maior escala de produtos monitorados. Dessa forma, demandantes podem estabelecer a necessidade de determinada certificação como exigência para entrada em seu território.

devido ao estado incipiente desse mercado, até recentemente não existiam certificações específicas para biocombustíveis. A partir de 2009, são estabelecidos os primeiros sistemas de certificação customizados para esses produtos

A certificação BONSUCRO:

- Presente em quatro países
- Cobre 3,47% da produção global de cana-de-açúcar
- Compreende 2,5% da produção global de açúcar
- Regula uma produção de mais de 2 milhões de metros cúbicos de etanol

Fonte: BONSUCRO (2015)

O grande problema é que, devido ao estado incipiente desse mercado, até recentemente não existiam certificações específicas para biocombustíveis. A partir de 2009, são estabelecidos os primeiros sistemas de certificação customizados para esses produtos, como o BONSUCRO, a Mesa-Redonda para Biocombustíveis Sustentáveis (RSB, sigla em inglês) e a Certificação Internacional sobre Sustentabilidade & Carbono (ISCC, sigla em inglês). Os critérios considerados e o rigor variam entre as certificações, mas, de forma geral, tais mecanismos buscam garantir alguns pontos básicos: emissões de gases-estufa; impacto sobre a biodiversidade e os recursos naturais (como água e solo); e condições de trabalho, com ênfase na erradicação de trabalho escravo e infantil.

Quando tais sistemas começaram a ser adotados por produtores, os órgãos que estabelecem as políticas de biocombustíveis puderam passar a considerá-los em suas regulações. A Europa, por exemplo, credenciou alguns sistemas de certificação que passaram a permitir o acesso ao mercado europeu (os três sistemas mencionados acima foram aprovados). Contudo, nem todas as nações aderiram a esse sistema, denominado abordagem *meta-standard*. Os Estados Unidos, por exemplo, continuaram verificando diretamente os critérios, por meio da Agência de Proteção Ambiental (EPA, sigla em inglês). Apesar de mais custoso, o sistema de monitoramento público permite a verificação de alguns atributos de complexa mensuração, como a mudança no uso indireto da terra (ILUC, sigla em inglês)❶. Mais à frente, serão consideradas as regulações de Estados Unidos e UE, os dois principais mercados importadores de biocombustíveis da atualidade.

A forma como os sistemas de certificação estabelecem seus critérios e mecanismos de monitoramento ainda é um ponto polêmico nesse debate. Por um lado, esses sistemas precisam considerar os custos diretos e indiretos para produtores que buscam obter seus selos. Assim, certificações com critérios muito rígidos poderiam ser preteridas devido aos elevados custos de adoção, a menos que deem acesso a mercados com um prêmio compensador sobre os preços de venda dos produtos certificados. Por outro lado, os sistemas de certificação devem considerar os critérios de sustentabilidade definidos por agências públicas, que determinarão se tais selos serão aceitos como prova de sustentabilidade por biocombustíveis que pretendem ingressar nessas nações.

Essa relação entre certificações privadas e legislações públicas acarreta um processo de convergência – ou, pelo menos, de harmonização – dos padrões privados com aqueles estabelecidos nas legislações nacionais. Para atuar em determinado país, sistemas de certificação precisam apresentar critérios que não violem requerimentos legais, apesar de lhes ser permitido estabelecer padrões mais elevados (o que geralmente ocorre). Ainda assim, sistemas de certificação podem simplesmente exigir o cumprimento dos padrões estabelecidos em lei, muitas vezes desrespeitados. Essa relação fica clara ao observarmos o padrão de exigência mais elevado de certificações em países cujas leis estabelecem padrões mais rígidos.

Um ponto interessante da interação entre instituições públicas de governança (regulações nacionais) e privadas (certificações) está na relação de complementaridade e substituição entre estas. Por um lado, a existência de ambiente regulatório amplo e efetivo reduz o espaço para mecanismos de governança privada, como as certificações. Por outro, a inexistência ou efetividade muito reduzida de legislações ambientais eleva substancialmente os custos do processo de certificação, dada a distância entre os níveis de sustentabilidade exigidos e aqueles praticados em tais situações. A existência de um marco legal efetivo também ajuda a legitimar o funcionamento de sistemas de certificação.

A regulação da sustentabilidade de biocombustíveis nos Estados Unidos e na UE

Estados Unidos

Atualmente, a produção e o uso de biocombustíveis são regulados pelo Padrão de Combustíveis Renováveis (RFS-2, sigla em inglês), aprovado em 2007 no âmbito da Lei de Independência e Segurança Energética (EISA, sigla em inglês). Por priorizar a segurança energética e a produção doméstica, esse marco legal confere menor atenção à sustentabilidade dos biocombustíveis.

Consumo total de etanol na UE:

6,03 bilhões de litros

Fonte: UNICA (2011)

A principal – e praticamente única – variável de sustentabilidade considerada no RFS-2 refere-se à redução de gases-estufa obtida pelos biocombustíveis em relação às alternativas fósseis. Dessa forma, os biocombustíveis são classificados de acordo com as reduções obtidas, o que lhes enquadra em quatro categorias com mandatos de mistura e subsídios distintos⁹.

Cabe mencionar que o cálculo de emissões reduzidas feito pela EPA é extremamente amplo, sendo a única metodologia a considerar os chamados efeitos indiretos. A mudança na ILUC tem sido considerada pelo uso de modelos de equilíbrio multimercado, que buscam analisar como as mudanças nos preços relativos causadas pelo redirecionamento de insumos e *commodities* para produção de biocombustíveis afetam a realocação de áreas já cultivadas e a possível ocupação de novas terras. Assim, os impactos dessas mudanças sobre as emissões geradas ao longo do ciclo de vida dos biocombustíveis são consideradas.

Contudo, efeitos diretos sobre as regiões produtoras (como a poluição do ar e da água, a proteção da biodiversidade e o combate à degradação dos solos) ficaram completamente fora do escopo da regulação de biocombustíveis estadunidense. Um estudo realizado pela EPA entre 2007 e 2010 mostra que, nos Estados Unidos, a maior parte da produção de etanol a partir do milho não atende à grande maioria desses critérios de sustentabilidade, sem sofrer qualquer sanção regulatória por isso. Ao contrário, contaram com incentivos para mistura (mandatos e subsídios pagos a *blenders* por barril misturado), além de barreiras tarifárias à importação de biocombustíveis mais sustentáveis que vigoraram até finais de 2011. A importância do desenvolvimento rural no desenho dessas políticas fica evidente ao se observar esse fato.

UE

De forma geral, a regulação de biocombustíveis que vigora na Europa é mais orientada para questões socioambientais e contempla diversos mecanismos para importação de produtos externos ao bloco europeu. Apesar da forte influência de movimentos sociais e ambientais no processo político e da menor capacidade de produção agrícola, a configuração política da região ajuda a entender o tratamento distinto daquele observado nos Estados Unidos em sua regulação para combustíveis da biomassa.

A Diretiva para Energia Renovável (RED, sigla em inglês), aprovada em 2009, regula os padrões de sustentabilidade dos biocombustíveis produzidos e consumidos nos membros da UE. Embora a ILUC não seja considerada, as reduções nas emissões de gases-estufa também são contabilizadas: desde 2013, a RED proíbe a produção de fontes renováveis que reduzam as emissões em menos de 35% em relação às alternativas fósseis; em 2017, esse percentual sobe para 50% e, em 2018, para 60%. Cabe ressaltar que o etanol produzido a partir do milho nos Estados Unidos reduz pouco mais de 20%.

Essa constitui uma condição necessária, mas não suficiente, para obter acesso ao mercado europeu. Além disso, é exigido que as matérias-primas utilizadas não sejam produzidas em regiões de alta biodiversidade, que contenham grandes estoques de carbono ou que sofram risco de assoreamento ou esgotamento de recursos hídricos. Também existem critérios sociais, como as condições de trabalho e a remuneração dos agricultores que compõem a cadeia produtiva. Nesse sentido, há uma preocupação com questões relativas ao desenvolvimento rural, na medida em que a Política Agrícola Comum (PAC) prevê incentivos a produtores de biomassa.

O espectro de monitoramento mais amplo adotado pela UE explica a opção de “terceirizar” parte dessa estrutura para certificações privadas mediante os *meta-standards*, dado que o custo de realizar toda a atividade regulatória criaria encargos extremamente elevados para os países europeus.

Considerações finais

A discussão acima torna evidente a complexidade envolvida na construção de mecanismos de governança a serem utilizados no mercado internacional de biocombustíveis. A importância de monitoramento da sustentabilidade e os possíveis conflitos que tais

exigências podem ter com regras comerciais como aquelas da OMC têm aberto espaço para a adoção de mecanismos de governança privados e de outras formas híbridas entre a regulação pública e privada.

Seguindo o exemplo do que já ocorreu em outros mercados com configuração semelhante em termos de exigências socioambientais, observa-se uma interação entre mecanismos de governança públicos e privados que apresenta um caráter mais técnico e econômico (instrumentos de monitoramento e seus custos), bem como político, na medida em que envolvem um processo de legitimação de sistemas de certificação junto a produtores e consumidores (representados pelos *policy makers* que estabelecem os padrões de sustentabilidade).

O processo de certificação de biocombustíveis avançou consideravelmente nos últimos anos e hoje é possível afirmar que existem mecanismos disponíveis para monitorar a sustentabilidade desses produtos em transações internacionais. No Brasil, a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA) realizou grande esforço para acelerar a obtenção de certificações por usinas brasileiras. Em 2013 mais de 25 usinas já haviam obtido a certificação BONSUCRO⁶, o que as habilita para o acesso ao mercado europeu. Da mesma forma, a UNICA também centrou esforços para que o etanol brasileiro fosse reconhecido como um biocombustível avançado nos Estados Unidos (redução de emissões acima de 50% em relação à gasolina), o que permite acessar um nicho importante do mercado estadunidense de biocombustíveis.

Apesar de todos os esforços para a certificação do etanol brasileiro e a abertura de mercados para esse produto ao longo dos últimos anos, a crise pela qual vem passando o setor não tem permitido que produtores brasileiros aproveitem tais oportunidades para exportar seus produtos.

-
- ❶ Este artigo baseia-se na tese de doutorado intitulada A Emergência da Governança Socioambiental no Mercado Internacional de Biocombustíveis, defendida pelo autor em 2012, junto à Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://bit.ly/1PHHB00>>.
 - ❷ Em 2012, o programa de biocombustíveis dos Estados Unidos custou mais de US\$ 7 bilhões.
 - ❸ Diversos conflitos e contestações já ocorreram em mercados com atributos sustentáveis, como o mercado florestal e de alimentos orgânicos. A exigência de critério socioambiental pode ser interpretada como uma forma de barreira não tarifária.
 - ❹ A ILUC reflete o impacto que a conversão de terras para produção de biocombustíveis poderia ter sobre a paisagem agrícola, como a preservação de áreas ambientalmente sensíveis. Como esse processo envolve uma série de agentes econômicos em uma ampla área territorial, a mensuração de tais mudanças fica difícil para certificações que geralmente consideram apenas uma unidade produtiva.
 - ❺ Atualmente, existem as seguintes categorias: biocombustível celulósico (produzido a partir da hidrólise da celulose ou lignina e com redução acima de 60% em relação à gasolina); diesel de biomassa (redução superior a 50% em relação ao diesel); biocombustível avançado (produzido a partir da fermentação e com redução superior a 50%); e combustível renovável (redução acima de 20%).
 - ❻ Ver lista completa em: <<http://bit.ly/1Kv0rev>>.



Bruno Benzaquen Perosa
Professor Doutor no Instituto
de Economia da Universidade
Federal de Uberlândia (IE-UFU).
Email: bruno@perosa.com.br.

SUBSÍDIOS

A importância da reforma dos subsídios aos combustíveis fósseis para o desenvolvimento sustentável

Laura Merrill

Neste artigo, a autora analisa o impacto dos subsídios aos combustíveis fósseis sobre o desenvolvimento sustentável e discute como o tema da reforma desses subsídios tem sido tratado em diversos fóruns.

Os subsídios aos combustíveis fósseis caminham na direção contrária da consolidação de uma economia de baixo carbono. A teoria econômica explica que os subsídios podem implicar uma perda de eficiência para a economia e a sociedade, na medida em que, ao reduzirem os custos artificialmente, favorecem o uso e a alocação ineficiente dos recursos. Esse quadro é ainda mais pertinente no caso dos subsídios aos combustíveis fósseis.

De fato, a eliminação gradual desse tipo de subsídio tem constituído objeto de trabalho de diversas coalizões econômicas e regionais, como o G-20 e o Fórum da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, sigla em inglês). De modo similar, a julgar pelas apresentações dos membros da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) nos encontros preparatórios para a 20ª Conferência das Partes (COP 20, sigla em inglês), os países parecem ter entendido a importância da reforma dos subsídios aos combustíveis fósseis. Ainda, o tema foi incluído no documento final da Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), quando os países reafirmaram seu compromisso com o parágrafo 225, o qual afirma a intenção de "eliminar os subsídios prejudiciais e ineficientes aos combustíveis fósseis, que estimulam o consumo perdulário e solapam o desenvolvimento sustentável".

Nesse contexto, o Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável (IISD, sigla em inglês), juntamente com outros organismos, tem debatido com frequência a reforma dos subsídios aos combustíveis fósseis em diversos fóruns internacionais¹, seja por meio do apoio aos Amigos da Reforma dos Subsídios aos Combustíveis Fósseis², ou pela participação em movimentos organizados mais abrangentes a favor do desenvolvimento sustentável.

Texto em construção

Desde a Rio+20, houve um esforço para a elaboração de um novo conjunto de objetivos, conhecidos como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O Painel de Alto Nível, um grupo de especialistas responsável por produzir recomendações ao secretário-geral das Nações Unidas sobre o tema, publicou suas conclusões em maio de 2013. O grupo propõe "eliminar gradualmente os subsídios aos combustíveis fósseis ineficientes, que estimulam o consumo excessivo", como parte do Objetivo 7, sobre energia sustentável.

Os documentos iniciais do Grupo de Trabalho Aberto sobre ODS incluíam uma redação similar, que sugeria que, até 2030, os países "eliminariam gradualmente os subsídios aos combustíveis fósseis ineficientes, que estimulam o consumo excessivo, por meio de soluções que tenham como objetivo assegurar energia acessível aos mais pobres".

No entanto, o documento final do Grupo de Trabalho Aberto, publicado em julho de 2014, não incorporou nenhum objetivo sobre a eliminação de tais subsídios. Ao invés disso, foi incluído o seguinte texto sobre Medidas de Implementação (Mdi), na área de Consumo e Produção Sustentável:

Subsídios à energia em 2012:

Combustíveis fósseis
US\$ 544 bilhões

Fontes renováveis
US\$ 101 bilhões

Fonte: AIE

"12.c racionalizar subsídios ineficientes aos combustíveis fósseis que fomentam o consumo excessivo, eliminando as distorções de mercado de acordo com as circunstâncias nacionais, inclusive mediante a reestruturação dos impostos e a eliminação gradual dos subsídios prejudiciais, quando existirem, para refletir seus impactos ambientais, tomando plenamente em conta as necessidades e condições específicas dos países em desenvolvimento e minimizando os possíveis impactos adversos sobre seu desenvolvimento de uma forma que proteja os pobres e as comunidades afetadas".

Incluir a reforma dos subsídios aos combustíveis fósseis como MdI faz sentido devido às oportunidades oferecidas pela reforma à ampliação do espaço fiscal. Isso permitirá aos governos investir em setores mais produtivos, seja por meio de economias diretas ou da cobrança de impostos incidentes sobre o combustível.

Contudo, a exclusão dos compromissos para a eliminação gradual dos subsídios aos combustíveis fósseis do texto atual resultou em um desvio dos acordos previamente firmados no âmbito do G-20 e da APEC. A redução dos subsídios aos combustíveis fósseis já não é identificada como um objetivo e não está ligada ao tema de energia; tampouco foi definido um prazo para a resolução dessa questão⁹. Assim, junto com outros quatro temas "difíceis", a discussão da reforma dos subsídios aos combustíveis fósseis foi transferida a um grupo informal de contato.

Os subsídios continuam

Devido à força do lobby favorável aos combustíveis fósseis, a reforma dos subsídios foi removida da seção sobre energia, e o objetivo foi redigido apenas como uma MdI. O compromisso perdeu força, e tomou seu lugar uma outra MdI, sobre acesso a pesquisa e tecnologia de energia limpa, incluindo "tecnologias mais limpas para os combustíveis fósseis".

Com isso, os objetivos promulgados pelo documento "O Futuro que Queremos" agora incluem a cooperação internacional e, potencialmente, o apoio para o desenvolvimento de tecnologias mais limpas para combustíveis fósseis – ou seja, a possibilidade de mais subsídios. Ademais, o documento já não reconhece a necessidade específica de eliminação dos subsídios ineficientes e massivos a esse tipo de combustível.

Apesar disso, ainda existem boas razões para a redução gradual dos subsídios – e muitos atores já reconheceram tal necessidade, como será analisado a seguir.

Custos elevados

De acordo com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), as ajudas governamentais ao consumo e à produção de combustíveis fósseis somaram entre US\$ 55 e 90 bilhões ao ano no período entre 2005 e 2011.

Nos países em desenvolvimento, os subsídios compõem parte significativa do orçamento público. Segundo a Agência Internacional de Energia (AIE), o volume mundial de subsídios aos combustíveis fósseis esteve próximo dos US\$ 544 bilhões em 2012. Em comparação, os subsídios destinados a fontes renováveis de energia receberam, no mesmo período, um montante de US\$ 101 bilhões ao ano.

Como é necessário que os países busquem os recursos para o cumprimento dos novos ODS, um fluxo de financiamentos poderia ser gerado a partir das economias orçamentárias resultantes da eliminação dos subsídios em questão. Esse fluxo seria reforçado também pelo ingresso de doações e das receitas do imposto de renda cobrado sobre operações envolvendo combustíveis fósseis. Por exemplo, de 1996 a 2001, as Filipinas eliminaram diversos subsídios dessa natureza, e houve um aumento no preço dos combustíveis fósseis. Desde então, o país pôde investir mais em segurança energética e fontes renováveis e, agora, pode cobrar impostos sobre os combustíveis para manter uma arrecadação contínua.

Emissão de gases-estufa

A AIE incluiu a reforma dos subsídios aos combustíveis fósseis como uma das quatro políticas necessárias para limitar o aquecimento global abaixo dos 2°C, em comparação aos níveis pré-industriais de emissão. De fato, tais subsídios criam incentivos para o aumento dos níveis de consumo, o que, por sua vez, estimula a geração de mais poluentes no eixo da produção e do consumo.

Os subsídios também inibem o investimento em iniciativas para um futuro de baixo carbono, uma vez que mantêm o preço do carbono abaixo dos preços internacionais. Isso provavelmente reduz a concorrência, assim como o investimento e a atividade empresarial em torno das energias renováveis, que operam com eficiência ecológica e reduzem os níveis de carbono.

Aproximadamente 15% das emissões globais de dióxido de carbono recebem um incentivo equivalente a US\$ 110 por tonelada, sob a forma de subsídios aos combustíveis fósseis, com apenas 8% desse montante sujeito à política de precificação do carbono. Considerando externalidades como a contaminação atmosférica, acidentes e o custo social da utilização do carbono, o Fundo Monetário Internacional (FMI) estima que o subsídio global à energia somou aproximadamente US\$ 2 trilhões em 2011.

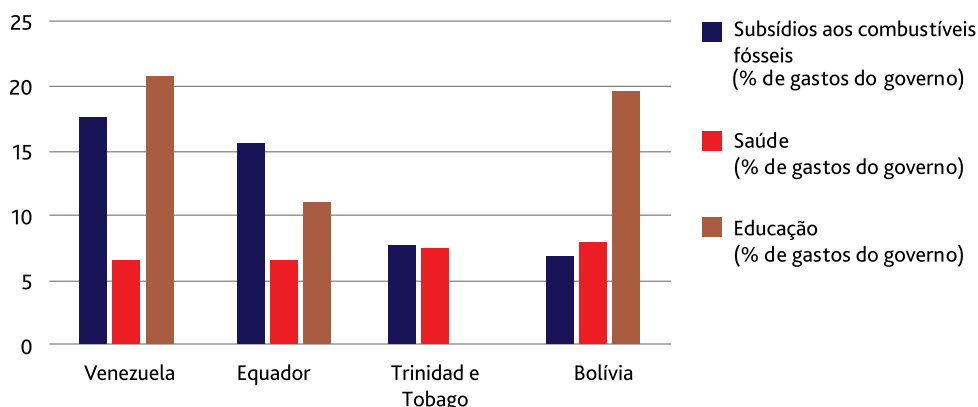
Enfrentar a pobreza energética

Os levantamentos realizados pelo FMI também constataram que grande parte dos subsídios concentram-se nas maiores rendas: "em média, os 20% com maior renda receberam cerca de seis vezes mais subsídios do que os 20% com menor renda".

Por sua vez, a AIE constatou que, embora os subsídios aos combustíveis fósseis estejam destinados a melhorar o acesso dos mais pobres aos mais modernos serviços de energia, em geral, apenas 8% dos subsídios concedidos chegam aos grupos de renda mais baixa. A eliminação dessa ajuda, entretanto, teria impactos diretos sobre alguns grupos específicos, além de efeitos indiretos sobre os mais pobres – razão pela qual a reforma dos subsídios deve incluir medidas complementares de proteção a tais grupos.

Em geral, se aplicada cuidadosamente, a reforma dos subsídios aos combustíveis fósseis poderia contribuir para o alcance de uma série de objetivos de desenvolvimento, o que proporcionaria aos governos o espaço fiscal necessário para investir em setores mais produtivos da sociedade, tais como energia sustentável, saúde ou educação (ver Figura 1). O Irã, por exemplo, retirou os subsídios em 2009 e vinculou os recursos a programas de transferência de renda quase universais, o que levou a uma redução substancial da pobreza e dos níveis de desigualdade já em 2012. Porém, a ação veio acompanhada de uma alta inflação, entre outros efeitos negativos.

Figura 1. Subsídios aos combustíveis fósseis, saúde e educação (2011)



Fontes: Banco Mundial, FMI, OMS e base de dados da Iniciativa Global de Subsídios.

Nota: Subsídios aos combustíveis fósseis (% dos gastos do governo) para produtos derivados do petróleo, gás natural, carvão e eletricidade, segundo a informação disponível.

Concorrência nos mercados internacionais

A reforma dos subsídios aos combustíveis fósseis não será simples. No curto prazo, ela pode elevar os preços da energia e custos de sua produção, o que aumenta as preocupações quanto à competitividade dos países. Contudo, no longo prazo, os recursos acabam redirecionados a atividades pouco relacionadas com os consumidores de grandes quantidades de energia, o que implica uma maior eficiência na alocação dos recursos.

Ainda, os países que reformam seus subsídios não deixam de competir com outros países que mantêm o preço dos combustíveis fósseis importados abaixo do preço internacional. Isso pode colocá-los em desvantagem no que diz respeito aos custos de produção.

A concorrência e os interesses da indústria desempenham um papel importante na manutenção dos subsídios aos combustíveis fósseis. O contrabando e a adulteração desses combustíveis, que podem decorrer da redução dos subsídios, constituem um grave problema, já que acarretam o encolhimento de receitas para os governos – o que fica evidente no caso da Venezuela.

É hora de agir

A comunidade internacional tem sinalizado, cada vez mais, a importância da reforma dos subsídios aos combustíveis fósseis. A escala econômica desse incentivo exige que o tema seja considerado seriamente dentro do novo marco de desenvolvimento pós-2015, como parte de um mecanismo de financiamento ou como um objetivo específico.

A dificuldade não está na intenção, redação ou dimensão, mas em como concluir um acordo. Como levar a cabo a reforma de maneira menos prejudicial, simultaneamente, para a economia e a sociedade? A partir das lições aprendidas pelos países, o IISD propõe uma abordagem baseada em três elementos: i) ajustar corretamente os preços; ii) estimular o apoio à reforma; e iii) gerenciar os impactos da reforma⁴.

Manter os subsídios aos combustíveis fósseis não ajudará a nos libertar do modelo econômico baseado no carbono. Por outro lado, a reforma dos subsídios aos combustíveis fósseis pode oferecer parte dos meios para que seja possível avançar na direção do desenvolvimento sustentável. Trata-se de uma boa razão para erradicar os subsídios e trabalhar no desenvolvimento de padrões energéticos sustentáveis.

¹ Ver: Lang, K.; Wooders, P.; Kulovesi, K. *Increasing the momentum of fossil-fuel subsidy reform: a roadmap for international cooperation*. IISD, 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/1phe7i8>>.

² Este grupo inclui: Costa Rica, Dinamarca, Etiópia, Finlândia, Nova Zelândia, Noruega, Suécia e Suíça.

³ Para mais informações, ver o Boletim de Negociações sobre a Terra, do IISD, que oferece uma visão detalhada dos resultados. Disponível em: <<http://bit.ly/1eKsR7c>>.

⁴ Ver: Beaton, C.; Gerasimchuk, I.; Laan, T.; Lang, K.; Vis-Dunbar, D.; Wooders, P. *A guidebook to fossil-fuel subsidy reform for policy-makers in Southeast Asia*. IISD, 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/1cscydo>>.



Laura Merrill

Pesquisadora sênior do
Instituto Internacional para o
Desenvolvimento Sustentável
(IISD, sigla em inglês).

SUBSÍDIOS

O que fazer com os subsídios energéticos?

Ilaria Espa, Sonia Rolland

Que formas assumem os subsídios utilizados no setor de energias renováveis? Este artigo debruça-se sobre essa questão e discute como as regras de comércio internacional podem contribuir para que tais subsídios tenham seus danos ambientais e climáticos reduzidos.

De acordo com o *World Energy Outlook* de 2011, a média anual dos subsídios à produção e ao consumo de combustíveis fósseis no mundo oscila entre US\$ 400 e US\$ 600 bilhões. Os subsídios à energia renovável, por sua vez, chegaram a US\$ 66 bilhões em 2010, com a previsão de que atinjam US\$ 250 bilhões em 2035.

No âmbito nacional, os subsídios energéticos são justificados sob o argumento de que promovem a inovação, geram empregos e crescimento econômico, além de segurança energética. Existe, ainda, o argumento de que tais políticas promovem objetivos ambientais e sociais. Contudo, a efetividade dos subsídios na consecução desses objetivos tem constituído alvo de críticas, inclusive na seara comercial.

A forma e as condições para a concessão de subsídios são reguladas pelo Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (SMC) da Organização Mundial do Comércio (OMC). A ênfase desse Acordo, entretanto, incide sobre os danos aos concorrentes e possíveis restrições comerciais.

Em contraste, este artigo analisa as perspectivas de que o referido Acordo discipline os subsídios responsáveis por danos ao meio ambiente no nível global. Com esse fim, o aprimoramento das regras sobre subsídios energéticos será pensado a partir de geometrias variadas, sejam elas multilaterais, regionais ou unilaterais.

Subsídios energéticos: uma perspectiva climática

Atualmente, o setor energético gera dois terços das emissões globais de gases-estufa. Estatísticas apresentadas pela Agência Internacional de Energia (AIE)² mostram que os combustíveis fósseis, que equivalem a 80% do consumo global de energia, representam a principal fonte dessas emissões. A AIE calcula que, se os subsídios aos combustíveis fósseis fossem eliminados até 2020, a demanda mundial de energia primária cairia 5% e as emissões de dióxido de carbono, 5,8%.

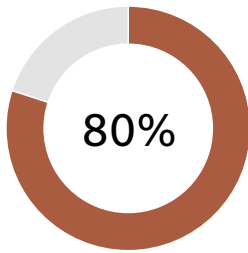
Todos – ou quase todos – os subsídios aos combustíveis fósseis produzem danos ao meio ambiente, pois estimulam a produção e o consumo excessivo desse tipo de fonte energética. Nesse sentido, tais subsídios sempre implicam uma distorção ao mercado e uma pressão adicional sobre o patrimônio global do meio ambiente. Quando os governos não exigem dos produtores a internalização do gasto ambiental derivado de suas emissões, estamos diante de uma falha de mercado.

Subsídios energéticos na OMC

O setor energético costuma ser uma das áreas de maior intervenção governamental. Nessa área, os subsídios são dirigidos a diversos tipos de energia, como biocombustíveis, combustíveis fósseis e energia nuclear, eólica ou solar. Os efeitos de políticas desse tipo sobre o comércio são complexos.

A distorção ao mercado provocada pelos subsídios aos combustíveis fósseis varia da alteração do preço doméstico da energia convencional à distorção do preço de venda de produtos de alto consumo energético no mercado internacional.

Por outro lado, os subsídios que buscam igualar as condições entre as energias renováveis e os altamente subsidiados combustíveis fósseis podem ser considerados como uma



Percentual do consumo global de energia pelo qual respondem os combustíveis fósseis

Fonte: AIE (2011)

medida corretiva de mercado. O aumento dos subsídios às energias limpas e fósseis, entretanto, provoca distorções adicionais ao mercado e um aumento nos custos gerados pela produção excessiva.

Os subsídios energéticos típicos são outorgados como gastos fiscais, gastos diretos, políticas de preços diferenciados, políticas de crédito favoráveis e auxílios públicos a pesquisa e desenvolvimento (P&D). Muitas vezes, seu alcance supera a definição oficial de subsídio adotada pelo Acordo sobre SMC da OMC.

O referido Acordo estabelece que o subsídio é uma contribuição financeira concedida por um governo ou organismo público dentro do território de um Estado membro, com o objetivo de beneficiar um agente econômico. Três categorias de subsídios são encontradas no texto: permitidos, recorríveis e proibidos. Sempre que a economia puder suportar a concessão do subsídio e não existirem distorções ao mercado, o auxílio é permitido. Disciplinas específicas existem apenas para subsídios estatais outorgados a uma empresa, indústria ou setor, ou a determinada região.

Um "subsídio específico" poderia ser objeto de disputas multilaterais ou medidas compensatórias; e "recorrível" caso implique danos ao sistema econômico de um Estado membro. As medidas compensatórias são limitadas às importações: buscam neutralizar os efeitos adversos de subsídios estrangeiros. Finalmente, estão proibidos os subsídios à exportação ou ao uso de conteúdo local.

Intervenções governamentais no setor energético

Em geral, os subsídios mais comuns à produção de combustíveis fósseis enquadram-se nas disposições de "subsídio específico" do Acordo sobre SMC. Por isso, medidas compensatórias poderiam ser adotadas por membros afetados.

O Acordo também pode impactar o atual padrão de concessão de subsídios às energias limpas. Por exemplo, práticas como o apoio a P&D, políticas diferenciadas de crédito e a transferência direta de recursos compõem a definição de subsídio adotada pela OMC. Dessa maneira, várias dessas políticas poderiam motivar medidas compensatórias caso sejam direcionadas a uma indústria específica. Alguns subsídios, ligados a demandas de conteúdo local, já foram questionados com êxito na OMC. Exemplo é encontrado no programa de tarifas reguladas (FIT, sigla em inglês) para energias renováveis, da província canadense de Ontário⁹.

Os fundos para estímulo à inovação na diversificação de fontes, armazenamento, transmissão, conservação e eficiência energética estão mais alinhados com a definição de subsídio. Tais intervenções ajudam a superar as barreiras à entrada em um mercado cujos integrantes existentes externalizam seus custos ambientais e aqueles que ingressam internalizam mais esses custos. A maioria dos programas está à disposição de qualquer empresa comercial que queira melhorar suas instalações, de modo que não são específicos e tampouco estão sujeitos às normas do Acordo sobre SMC.

Uma porção considerável desses gastos também está disponível para usuários residenciais. Em geral, considera-se que os auxílios estatais para uso residencial têm um propósito social: destinam-se, por exemplo, a ajudar lares de renda baixa ou média a reduzir o valor de suas contas de luz.

Da mesma maneira, o apoio a P&D para a produção, armazenamento e distribuição de energias renováveis está sujeito à normativa do Acordo sobre SMC apenas quando é específico. Tecnologias complexas (como o combustível de hidrogênio), por envolverem a cooperação entre diversos setores industriais, poderiam receber subsídios sem que outros países questionassem, com êxito, tal política no âmbito da OMC. Por outro lado, destinar recursos a P&D com vistas a melhorar a eficiência de painéis fotovoltaicos poderia constituir um subsídio a uma indústria específica, composta pelos fabricantes dos painéis solares. Queixas em Genebra, nesse caso, avançariam com maior facilidade.

O Acordo sobre SMC da OMC define subsídio como:

Contribuição financeira concedida por um governo ou organismo público dentro do território de um Estado membro, com o objetivo de beneficiar um agente econômico.

A concessão de empréstimos subsidiados ou as garantias de financiamento para lançar novos bens ambientais no mercado são enquadradas, via de regra, na definição de subsídios do Acordo sobre SMC. Os auxílios a P&D serão considerados compensatórios dependendo de sua especificidade e seu efeito econômico sobre outros países. No caso dos Estados Unidos, empréstimos ou garantias de empréstimo para apoiar a produção de componentes como as baterias da empresa Tesla ou os painéis solares das empresas Sunpower e Solyndra seriam provavelmente considerados específicos. Em alguns casos, o auxílio estaria relacionado a vantagens na exportação dos produtos ou à aquisição de determinada porcentagem de conteúdo local – práticas proibidas segundo as regras da OMC.

Por outro lado, créditos concedidos a projetos destinados à melhoria da infraestrutura ou à redução de emissões podem escapar à definição de subsídio do Acordo sobre SMC. Para tanto, basta que os recursos provenham de programas baseados em princípios gerais, sem privilégios a setores específicos da economia. Tanto nos Estados Unidos quanto na União Europeia (UE) essa estratégia é comum.

Finalmente, os países produtores de energia costumam implementar políticas de preços diferenciados. Seu objetivo é oferecer energia a um custo mais baixo para os usuários no interior do Estado, ao mesmo tempo em que mantém um preço mais elevado para a energia exportada. Tais medidas beneficiam residências e indústrias. Ainda assim, o Acordo sobre SMC não aborda essas políticas de maneira explícita.

Disputas sobre comércio de energia

Entre 2010 e 2014, 45 membros alertaram a OMC sobre medidas compensatórias aplicadas a produtos ou insumos energéticos. Essas reclamações estão relacionadas tanto aos combustíveis fósseis quanto às energias renováveis. Da mesma maneira, entre 2012 e 2014, 87 membros denunciaram medidas *antidumping* em produtos ou insumos energéticos. China, Estados Unidos e UE são os principais atores quando se trata de medidas corretivas no setor energético.

Nos últimos anos, um número crescente de disputas na OMC inclui temas energéticos, sobretudo energia eólica e solar. Muitas das controvérsias envolvem a interpretação de normas do Acordo sobre SMC e do Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS, sigla em inglês). O padrão não surpreende, tendo em vista o aumento acentuado do apoio estatal à energia eólica e solar desde 2010.

Entre os temas mais polêmicos estão os requisitos de conteúdo local, que envolvem normas do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês) de 1994, do Acordo de TRIMS e do Acordo sobre SMC. Na maioria dos casos, porém, as Partes chegaram a uma conciliação antes do estabelecimento de um painel.

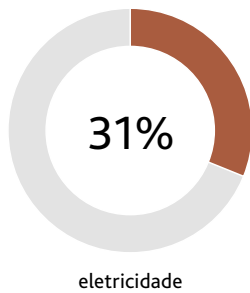
Devido às inúmeras questões pendentes e à diversidade de interpretações, há quem argumente que a incerteza quanto à forma com que os subsídios às energias limpas devem ser abordados na OMC constitui, em si, uma restrição a tais políticas⁴.

Caminhos a seguir

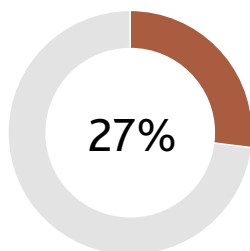
As regras do Acordo sobre SMC compreendem uma série de subsídios à produção e ao consumo de combustíveis fósseis, desde que estes sejam específicos. Não raramente, comprovar efeitos negativos ou a especificidade dessas políticas é difícil. Além disso, o Acordo não trata de maneira adequada das políticas estatais de transferência de mercado, como os preços diferenciados. Da mesma maneira, grande parte das medidas de apoio às energias limpas entram no âmbito de aplicação do Acordo sobre SMC, com destaque para os programas que fomentam a aquisição de conteúdo nacional.

Uma das complicações das regras gerais dos subsídios ao setor energético é seu potencial efeito cascata. Por exemplo, os efeitos de políticas estatais de apoio sobre as cadeias globais de valor podem ser consideráveis. Ao mesmo tempo, sua mensuração é um

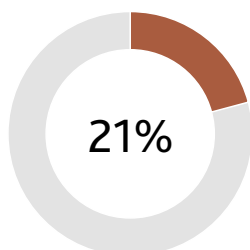
Principais fontes de emissão de gases-estufa:



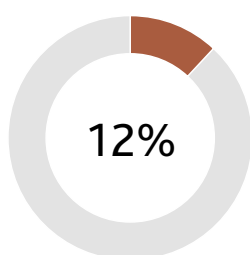
eletricidade



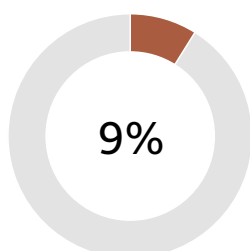
transportes



indústria



estabelecimentos comerciais e residenciais



agricultura

Fonte: EPA, 2013

desafio. As normas do Acordo sobre SMC que tratam de especificidade geográfica falham em abordar tal realidade, dado que apenas os subsídios nacionais são ali regulados.

À luz dos desafios ambientais, econômicos e políticos contemporâneos, diversos autores propuseram caminhos para que as normas atuais sejam repensadas. A pressão por uma reforma foi intensificada após o caso envolvendo o já referido programa de tarifas reguladas de Ontário. A maioria das propostas reivindica a flexibilização dos subsídios às energias limpas. Existe certo interesse, porém, em lidar com as principais falhas do Acordo sobre SMC na regulamentação dos subsídios aos combustíveis fósseis. O problema dos preços diferenciados também foi incluído nas negociações da Rodada Doha da OMC. Nesse contexto, os Estados Unidos e a UE propuseram ampliar a lista de subsídios proibidos no Acordo sobre SMC – ideia que não obteve a aprovação da totalidade dos membros da OMC.

Alguns autores sugerem a reintrodução de um parágrafo a respeito de exceções aos subsídios recorríveis no Acordo sobre SMC. Tais exceções seriam moldadas segundo a linguagem do Artigo XX do GATT ou iriam além e permitiriam subsídios que ajudassem a salvar bens públicos globais. Outros argumentam que os subsídios não recorríveis devem incluir políticas previstas no Protocolo de Quioto. A implementação de tal sugestão, entretanto, dependeria das decisões tomadas na Conferência das Partes (COP, sigla em inglês) de Paris, programada para finais de 2015.

Outra opção seria a introdução de uma moratória para os subsídios às energias renováveis. Robert Howse⁵, por exemplo, defende que as isenções sejam condicionadas à remoção de qualquer elemento discriminatório, como a exigência de conteúdo local. Um dos desafios dessa abordagem seria a definição do conceito de “energia limpa”, dado que o impacto de determinada fonte de energia sobre o meio ambiente depende de uma série de circunstâncias específicas.

Enfoques setoriais

Pesquisadores do International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD, sigla em inglês) propuseram um novo Acordo Comercial de Energia Sustentável (SETA, sigla em inglês). Segundo Matthew Kennedy⁶, o SETA incluiria normas específicas, voltadas a esclarecer, aumentar ou diminuir as obrigações energéticas do Acordo sobre SMC. Esse Acordo ofereceria, ainda, uma classificação detalhada sobre a geração, produção e fornecimento de equipamentos e serviços de energia limpa sujeitos a normas sobre subsídios. Outra possibilidade aberta pelo SETA seria a ampliação dos tipos de subsídios proibidos dentro do Acordo sobre SMC. Finalmente, a concessão de imunidade a certos tipos de subsídios às energias limpas poderia ser adicionada ao texto.

Algumas das opções descritas acima também poderiam ser adotadas no marco de trabalho do Acordo sobre Bens Ambientais. Desde o seu início, as negociações concentraram-se na eliminação de tarifas para uma longa lista de produtos ambientais, como aqueles relacionados a energias limpas e renováveis e à eficiência energética. Alguns participantes das tratativas defenderam a inclusão das barreiras não tarifárias e dos serviços ambientais nas discussões. Por fim, ainda não é certo se o Acordo abordará medidas corretivas de comércio no setor de energias limpas.

Esforços multilaterais, unilaterais ou regionais?

A vantagem do enfoque multilateral é a definição de regras unificadas e de um espaço capaz de monitorar a implementação, debater reformas e tomar decisões vinculantes. O clima político, porém, afasta a possibilidade de um acordo multilateral. Se houver um consenso na OMC ou nas negociações climáticas das Nações Unidas, é provável que ele seja débil.

Regionalmente, a efetividade de qualquer avanço nas regras sobre subsídios seria diluída pelo risco de um “efeito carona” e de discordâncias quanto à escolha do foro. Dependendo das Partes envolvidas no acordo, as consequências da solução regional seriam limitadas.

Nesse sentido, os acordos megarregionais poderiam constituir um *locus* importante de promoção de novos enfoques sobre energia e subsídios energéticos. Com efeito, as negociações da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, sigla em inglês) dedicaram um importante espaço aos temas energéticos. Um documento não oficial publicado pelo *Huffington Post* em 2014 mostra que o rascunho do capítulo sobre "Energia e matérias primas" da TTIP inclui diversas disposições a respeito dos subsídios energéticos. Em especial, o texto prevê a eliminação dos preços diferenciados e das restrições às exportações. Diplomatas da UE confirmaram que a promoção às energias renováveis ocupará um papel central nas negociações energéticas da parceria.

Enquanto isso, diversos membros do G-20 assumiram o compromisso unilateral de eliminar gradualmente os subsídios aos combustíveis fósseis. Um avanço na dimensão regional contribuiria para que tal decisão ganhasse peso, independentemente das possíveis reformas ao Acordo sobre SMC da OMC ou em outro fórum. Por outro lado, a internalização dos custos climáticos e de outras distorções ambientais pode ser afetada pela definição das disciplinas sobre os subsídios internacionais dentro ou fora da OMC. As normas encontradas atualmente no sistema multilateral de comércio permitem a inclusão de alguns subsídios sob a perspectiva climática. Os limites para esse exercício dependerão, entre outras coisas, da capacidade de construção de um marco de trabalho mais coerente.

Será necessário algum tempo, no entanto, antes que qualquer uma dessas potenciais estratégias se concretize. Diante da falta de vontade política para avançar nas esferas regionais e multilaterais, um bom primeiro passo seria a intensificação dos esforços unilaterais para erradicar os subsídios aos combustíveis fósseis.



Ilaria Espa

Pesquisadora no World Trade Institute. Integra o grupo de especialistas sobre disciplinas internacionais em matéria de subsídios da Iniciativa E15.



Sonia Rolland

Acadêmica em Direito na Universidade de Northeastern. Integra o grupo de especialistas sobre disciplinas internacionais em matéria de subsídios da Iniciativa E15.

- ❶ Este artigo é uma adaptação do estudo: Espa, I.; Rolland, S. *Subsidies, clean energy, and climate change*. E15 Initiative. Genebra: ICTSD e WEF, 2015.
- ❷ Disponível em: <<http://bit.ly/1QaddTv>>.
- ❸ Ver: <<http://bit.ly/1lm09pZ>>.
- ❹ Rubini, L. Ain't wastin' time no more: subsidies for renewable energy, the SCM agreement, policy space, and law reform. In: *Journal of International Economic Law*, vol. 15, n. 2, 2012, pp. 525-79. Disponível em: <<http://bit.ly/1FK2lVU>>.
- ❺ Ver: Howse, Robert. Climate Mitigation Subsidies and the WTO Legal Framework: A Policy Analysis. In: *Trade, Investment and Climate Change Series*. IISD, mai. 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/1ttuBmO>>.
- ❻ Ver: Kennedy, Matthew. *Legal Options for a Sustainable Energy Trade Agreement*. ICTSD Global Platform on Climate Change, Trade and Sustainable Energy. Genebra: ICTSD, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/1FwD0ed>>.

DESENVOLVIMENTO

Crise longa na Venezuela e queda no preço do petróleo: preocupações na América Latina

Carlos Eduardo Carvalho

Este artigo analisa os impactos da queda do petróleo sobre a economia venezuelana e sobre outros países da região. Tais efeitos refletem a crise do chavismo, iniciada com o petróleo ainda em alta, reedição conflituosa dos problemas da economia rentista venezuelana formada nos anos 1930.

A deterioração progressiva do quadro econômico venezuelano agrava as tensões políticas e aumenta as incertezas sobre o futuro do país e sobre as implicações da crise sobre a América Latina. A queda acentuada do preço internacional do petróleo no início de 2015 complicou muito a situação da economia – já tensionada pelas dificuldades em manter o modelo chavista de distribuição de renda baseado nas receitas de exportação do petróleo, mesmo enquanto os preços internacionais das *commodities* se mantinham elevados¹.

O processo em curso na Venezuela é mais um caso de reversão de períodos de bonança externa criada pela combinação de preços elevados de produtos primários, liquidez abundante e juros baixos nos países centrais. Em períodos assim, a bonança gerada pelo forte ingresso de recursos externos tende a ser aproveitada para valorizar o câmbio e estimular importações, o que permite elevar os salários reais e melhorar a distribuição de renda, com óbvios ganhos políticos para o governo. Na América Latina, contudo, esses processos tendem também a provocar efeitos negativos sobre a estrutura produtiva, com perda de competitividade das exportações de manufaturados e aumento das importações.

A experiência prova que movimentos de alta nos preços dos produtos primários são cíclicos, com duração e intensidade variadas, e tendem sempre a se reverter, de forma lenta ou abrupta. Repleta de guinadas desse tipo, a história dos países da América Latina aconselha cautela no uso dos recursos externos abundantes e preparação para os períodos de crise que sempre ocorrem após as bonanças externas. Infelizmente, a história de pouco serve para governos convencidos de que descobriram o novo ou, pior, de que são criadores do novo – caso da Venezuela chavista e do Brasil de Luís Inácio Lula da Silva, com seu bordão “nunca antes na história deste país”, agora forçado a medidas recessivas de consequências preocupantes.

Na Venezuela, houve processos semelhantes desde o final dos anos 1970, quando o país começou a viver uma ressaca prolongada após décadas de prosperidade baseada no petróleo abundante. A gigantesca renda gerada pela exportação de petróleo levou à sobrevalorização cambial permanente desde meados da década de 1930 e foi acentuada com a estatização do setor em 1974-1975, em meio à euforia do chamado “primeiro choque do petróleo”². Apesar das diversas tentativas de industrializar o país e diversificar a estrutura produtiva³, a pressão do câmbio alto e a enorme riqueza distribuída pelo Estado inviabilizaram toda atividade econômica que não fosse a extração e o refino do óleo superabundante⁴. A Venezuela tornou-se uma economia rentista e dependente de um recurso natural: a renda obtida com a produção de petróleo era apropriada pelo Estado e injetada na economia pelo gasto público⁵.

Nesse sentido, o chavismo nada teve de novo: foi uma reedição do passado. A novidade do chamado “socialismo do século XXI” foi o alto grau de conflitividade política. A radicalização e a forte incerteza política e jurídica acentuaram os problemas econômicos, com forte retração do investimento privado. A Venezuela é agora mais dependente do petróleo do que nunca. Outra novidade foi a desorganização das estruturas estatais, que nunca foram robustas no país: a estatal Petroleos de Venezuela S.A. (PDVSA) tornou-se promotora e agente de políticas sociais, junto com o Exército – atividades concebidas e

O petróleo na Venezuela:

Reservas declaradas
298 bilhões de barris

Produção
2,7 milhões de barris por dia

Exportações
1,9 milhão de barris/dia

Fonte: OPEP (2014)

executadas fora das instâncias fiscais institucionalizadas e sem articulação com as receitas e despesas do setor público em geral.

Os problemas do quadro econômico têm se explicitado há anos. A inflação cresceu muito e já estaria acima de 100% ao ano no início de junho, segundo informações não oficiais, evidente anomalia em um mundo de inflação muito baixa e em um país com câmbio fixo, em que supostamente as pressões inflacionárias deveriam ser arrefecidas. A pressão contínua sobre os preços pode ser explicada pelo gasto público elevado sem ampliação da oferta de bens e serviços, do que resultou aumento contínuo das importações, inclusive de bens primários, como alimentos. A insuficiência das receitas do petróleo para cobrir uma elevação tão grande na demanda por importações levou à restrição administrativa da oferta de dólares e a níveis absurdos no mercado paralelo: a taxa oficial básica para importação de produtos essenciais, 6,30 bolívares por dólar, convive com outras duas taxas oficiais, de 12,50 e de quase 200 bolívares por dólar, para outras importações; enquanto isso, no início de junho, o dólar era anunciado por mais de 400 bolívares em páginas na Internet destinadas a compra e venda de moeda fora das cotações estabelecidas pelo governo.

Além dos números inacreditáveis no câmbio, a face mais visível dos problemas é a escassez de produtos e a corrosão contínua do poder de compra dos salários e da renda dos mais pobres. Enormes filas e a exigência de identificação dos consumidores para evitar que estoquem produtos mostram a gravidade dos problemas. O governo atribui a escassez ao aumento de poder de compra da população e a empresários que, revoltados com a ascensão social dos pobres, estariam empenhados em derrubar o governo que permitiu aos pobres consumir os produtos agora em falta. No setor externo, a Venezuela passou a restringir o pagamento de compromissos com credores e com fornecedores e procura contornar e acomodar as demandas com a ajuda de governos politicamente aliados – caso do Brasil.

A persistência de uma crise tão profunda não é usual na América Latina, região acostumada a crises cambiais que conduzem a desfechos rápidos – inflação descontrolada, desvalorizações cambiais intensas, moratórias, renegociações de compromissos. Na Venezuela, a saída pela desvalorização do bolívar parece inviável: a correção teria que ser tão forte que a alta dos preços poderia provocar uma enorme onda de protestos da população, algo que o governo não quer ou não pode encarar. O apoio financeiro do Brasil e da Argentina está fora de cogitação, com o agravamento do quadro econômico e político nos dois grandes parceiros de Caracas.

A Venezuela parece agora depender inteiramente da China, que tem concedido financiamentos e comprado muito petróleo com pagamento adiantado, com montante acima de US\$ 50 bilhões até aqui, segundo informações disponíveis. Contudo, o pagamento antecipado teria começado a reduzir a receita corrente pela venda de petróleo, e não se sabe até que ponto a China está disposta a colocar mais dinheiro na Venezuela diante do crescente risco de não receber o pagamento por um tempo indeterminado. Para alguns, a recente ofensiva dos Estados Unidos contra o governo Maduro constitui uma tentativa de conter o avanço da influência chinesa e de atrair Cuba, oferecendo os dólares que a Venezuela já não consegue repassar a seus aliados.

As preocupações na América Latina são mais que justificadas. Para facilitar a análise, pode-se deixar de lado o caso extremo de uma ruptura política, com enfrentamentos entre os dois lados em que se dividiu a Venezuela – algo que parece improvável, ao menos nessa altura.

Mantido o quadro atual, de agravamento progressivo, a capacidade de liderança da Venezuela declinará mais. A diplomacia petroleira está inviabilizada, e os países mais beneficiados estão às voltas com problemas similares, com a queda no preço dos produtos primários – caso de Equador e Bolívia. Para o governo de La Paz, existe o problema adicional de desaceleração econômica nos dois grandes compradores de gás, Brasil e Argentina. O governo de Buenos Aires tem se aproximado de Beijing, e a crescente presença chinesa, no comércio e nos investimentos, pode enfraquecer a integração dos países da região,

bem como estimular novas formas de aproximação e integração financeira e produtiva em torno do espaço que China e Estados Unidos disputam no Pacífico.

A posição do Brasil suscita questões adicionais. O possível aumento da inadimplência da Venezuela pode ter implicações políticas internas, ainda difíceis de avaliar, e também de ordem financeira, na medida em que as empresas afetadas pelos atrasos de pagamento tendem a pressionar cada vez mais o governo, sob a alegação de que foram parte de uma diplomacia econômica apoiada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Presidência da República.

Os governos da região têm agido com cautela, apesar de rusgas desagradáveis em alguns momentos. O interesse maior de todos parece ser a preservação do espaço sul-americano e o bloqueio de brechas pelas quais os Estados Unidos possam recuperar protagonismo. O Brasil, suposto líder regional, parece paralisado com sua própria crise, econômica e política. O declínio da Venezuela abre um vácuo de liderança na região, dentro e fora do que muitos denominam "campo bolivariano". A evolução é incerta, já que a situação econômica continua piorando e o governo Maduro não mostra capacidade de oferecer uma estratégia coerente para lidar com a situação.

- ❶ Para uma posição favorável acerca da formação e dos primeiros anos do modelo chavista na economia, ver: Barros, Pedro S. Venezuela: mudanças e perspectivas – A razão chavista. In: *Prêmio América do Sul 2007*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, pp. 59-115. Ver também: Weisbrot, Mark; Sandoval, Luis. *The Venezuelan economy in the Chávez years*. Washington D.C.: CEPR, jul. 2007. Disponível em: <<http://bit.ly/1Qcwrb9>>. Para uma posição crítica sobre o tema, ver: Santeliz Granadillo, Andrés. 1999-2009, la economía en diez años de gobierno revolucionario. In: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 14, n. 3, set./dez. 2008, pp. 83-119.
- ❷ Ver: Carvalho, Carlos E. Venezuela: petróleo abundante, desenvolvimento difícil. In: Bielschowsky, Ricardo (org.). *Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia*. Brasília: CGEE e CEPAL, vol. 1, 2013, pp. 351-406.
- ❸ Ver: Banko, Catalina. Industrialización y políticas económicas en Venezuela. In: *Cadernos Prolam/USP*, ano 6, vol. 1, 2007, pp. 129-47.
- ❹ Ver: Furtado, Celso. O desenvolvimento recente da economia venezuelana (Exposição de alguns problemas). In: Furtado, Celso. *Ensaio sobre a Venezuela. Subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto e Centro Celso Furtado, 2008 [1957], pp. 35-118.
- ❺ Ver: Baptista, Asdrúbal. El capitalismo rentístico: elementos cuantitativos de la economía venezolana. In: *Cuadernos del CENDES*, ano 22, n. 60, set./dez. 2005, pp. 95-111.



Carlos Eduardo Carvalho
Professor do Programa de
Pós-Graduação em Relações
Internacionais San Tiago Dantas
(UNESP/UNICAMP/PUC-SP) e
professor do Departamento de
Economia da PUC-SP.

Informações úteis

ICTSD participa de eventos preparatórios para COP 21 da UNFCCC

A 21ª Conferência das Partes (COP 21, sigla em inglês) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) será realizada em dezembro de 2015, em Paris. No contexto das negociações preparatórias de Bonn (Alemanha), o International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) está organizando dois eventos: "[The Role of Consumption-based Carbon Accounting and Policies](#)" e "[Technology in the 2015 Paris Agreement](#)". Os eventos serão realizados em Bonn, em 10 de junho, paralelamente às negociações oficiais. Os resultados da Conferência de Bonn e os demais passos preparatórios para a COP 21 podem ser acompanhados nas diversas publicações do ICTSD, disponíveis [aqui](#).

Centros de pesquisa da USP debatem Brasil nas relações internacionais

O Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM-USP), em conjunto com os Programas de Pós-Graduação em História Econômica e em Ciência Política da USP, realizarão o seminário "Brasil: política e relações internacionais". O evento será composto por duas mesas. A primeira, "América Latina e Estados Unidos: novos desafios", tem início às 15h; e a segunda mesa tem início às 19h e leva o título de "A política externa brasileira e os problemas do mundo atual". O evento está sendo organizado com o apoio do Instituto de Estudos Brasileiros (IEB) e o Grupo de Análise da Conjuntura Internacional (GACInt) da USP e será realizado em 30 de junho, no Auditório István Jancsó da Biblioteca José Mindlin, no campus da USP. Para mais informações sobre os integrantes das mesas, clique [aqui](#).

Publicações internacionais sobre biodiversidade ganham acesso livre

A [Biodiversity Heritage Library](#) (BHL) disponibilizará versões digitalizadas de coleções de livros e outras publicações pertencentes às bibliotecas das principais instituições de pesquisa no mundo (inclusive as brasileiras) com acervos relevantes sobre biodiversidade. Lançada nos Estados Unidos em 2006, a iniciativa tem por objetivo tornar a literatura mundial sobre biodiversidade disponível por meio do acesso aberto e facilitar seu uso em projetos de pesquisa e outros fins. O projeto evoluiu e resultou na criação da rede global da BHL (gBHL), com a participação da África do Sul, Austrália, China, Egito, Estados Unidos e Europa. O Brasil integra a iniciativa por meio da rede [BHL-SciELO](#). Até o momento, a BHL já digitalizou mais

de 45 milhões de páginas de mais de 159 mil publicações das bibliotecas que integram o consórcio. Para mais informações, clique [aqui](#).

FGV e ANATEL promovem evento sobre telecomunicações

A Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP) e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) realizarão, em 17 de junho, o seminário "Concessões em Telecomunicações". O evento será constituído por três mesas, em que serão discutidos os temas: "Pontos fortes e fracos da concessão no modelo vigente"; "Instrumentos jurídicos de oferta universal de serviços essenciais no período pós-convergência"; e "Condicionantes econômicas da universalização na era da Internet em banda larga". As inscrições são gratuitas e podem ser feitas [aqui](#). O seminário será realizado das 9h às 18h30, no Espaço Cultural da ANATEL, localizado à Quadra 6, Bloco C, em Brasília. Para mais informações, clique [aqui](#).

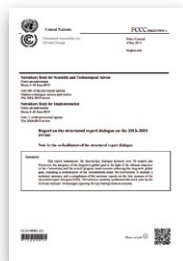
UFABC promove evento sobre o Mercosul

A Universidade Federal do ABC (UFABC) está organizando o evento "O futuro do Mercosul", que contará com a presença do alto-representante do Mercado Comum do Sul (Mercosul), Dr. Rosinha; o secretário-geral da Presidência da República, o ministro Miguel Rossetto; e o sub-secretário-geral da América do Sul, Central e do Caribe do Ministério das Relações Exteriores (MRE), embaixador Antonio José Ferreira Simões. O evento será realizado em 9 de junho, às 14h, no Grande Auditório, Bloco Beta, Campus São Bernardo da UFABC. As inscrições são gratuitas e devem ser feitas [aqui](#) até 8 de junho. Clique [aqui](#) para mais informações.

British Council abre processo de seleção para estágio

O British Council está com processo de seleção aberto para estágio na área de exames. O candidato selecionado trabalhará no *back office* do exame de proficiência do Sistema Internacional de Teste de Inglês (IELTS, sigla em inglês), Aptis, entre outros exames externos de universidades britânicas. O estágio contempla atividades como auxiliar no pagamento de examinadores, fazer reembolso e periodicamente ajudar a montar sessões dos exames. A bolsa-auxílio do estágio é de R\$ 1.000,00, além de um vale-refeição no valor de R\$ 430,00 e vale-transporte de R\$ 100. O British Council localiza-se à R. Ferreira de Araújo, próximo à estação de metrô Faria Lima (linha amarela). Os interessados devem enviar o currículo para: barbara.vboas@gmail.com.

Publicações



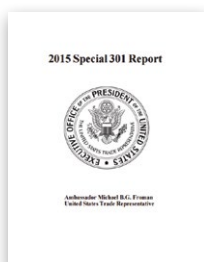
Meta dos 2 graus: Relatório do Diálogo de Especialistas (2013-2015) **UNFCCC – maio 2015**

Encomendado pelos membros da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês), este relatório busca avaliar o progresso alcançado no compromisso de evitar o aumento de 2°C na temperatura global, com base nos níveis pré-industriais. O documento resulta de um diálogo de 70 especialistas e serve como subsídio técnico para a Conferência de Bonn sobre Mudança Climática, a ser realizada em junho deste ano, na Alemanha. Entre as principais mensagens do relatório, os especialistas afirmam que a meta de 2°C é factível, embora sua consecução enfrente dificuldades de natureza institucional, tecnológica e econômica. Para acessar o documento, clique [aqui](#).



Sumário das disputas do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (1995-2014) **OMC – maio 2015**

A publicação sintetiza as principais decisões, recursos e fatos centrais de cada painel estabelecido no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em alguns casos, os sumários também contêm os principais aspectos processuais dos contenciosos. A edição de 2015 compila todos os julgamentos feitos pelo OSC e pelo Órgão de Apelação (OA) entre 1995 e 2014. Para acessar a coletânea, clique [aqui](#).



Special 301 Report – 2015 **USTR – abril 2015**

Anualmente, os Estados Unidos examinam as políticas de proteção à propriedade intelectual de seus parceiros comerciais. O objetivo é identificar os desafios impostos por terceiros países ao desempenho da inovação estadunidense. Entre os países analisados em 2015, o Representante dos Estados Unidos para o Comércio (USTR, sigla em inglês) manifesta preocupação com a continuidade da pirataria eletrônica em países como Brasil, China, Índia e Rússia. O Brasil continua na menor categoria da lista de observação do USTR. Para acessar o relatório, clique [aqui](#).



Indicadores de Desenvolvimento Mundial 2015 **Banco Mundial – abril 2015**

O ano de 2015 foi a data que o mundo definiu para alcançar muitas das metas estabelecidas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) das Nações Unidas. Alguns deles foram atingidos, como o percentual de pessoas sem acesso à água potável – indicador reduzido à metade entre 1990 e 2010, cinco anos antes do prazo previsto. Por outro lado, muitas das metas não foram alcançadas, e o uso de agregados estatísticos para medir as tendências globais pode mascarar a desigualdade entre os resultados obtidos em algumas regiões e países. Os Indicadores de Desenvolvimento Mundial são produzidos em parceria com o Fundo Monetário Internacional (FMI), a União Internacional de Telecomunicações (ITU, sigla em inglês) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para consultar a publicação, clique [aqui](#).



Desigualdade, concentração e tributação sobre grandes fortunas na América Latina

CEPAL – abril 2015

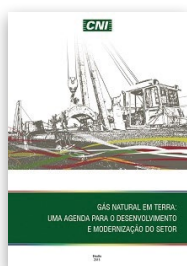
O objetivo da publicação é estimular o debate sobre os principais aspectos da relação entre política fiscal, desigualdade e concentração de renda. O texto busca promover a discussão sobre os instrumentos para a tributação de grandes fortunas na América Latina. Além disso, analisa a evolução da desigualdade de renda na região e a limitação das estatísticas tradicionais para qualificar corretamente o problema. Os autores argumentam que as bases tributárias podem ser ferramentas importantes no mapeamento adequado da desigualdade de renda na América Latina. Para acessar a publicação, clique [aqui](#).



Análise da concorrência em acordos de licenciamento: considerações para países em desenvolvimento sob o TRIPS

ICTSD – abril 2015

O Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, sigla em inglês) é entendido como a fonte do direito internacional público que habilita as leis de concorrência para a resolução de práticas abusivas dos acordos de licenciamento. O artigo analisa como o Japão abordou o controle das práticas de licenciamento no segundo pós-guerra e compara esse quadro com abordagens adotadas em outros países, principalmente nos Estados Unidos e na União Europeia. Segundo este estudo, a regulamentação e as práticas de licenciamento adotadas pelo Japão podem ser implementadas em países em desenvolvimento para viabilizar o aprimoramento tecnológico. Para acessar o artigo, clique [aqui](#).



Gás natural em terra: uma agenda para o desenvolvimento e modernização do setor

CNI – maio 2015

Desde 2012, o aumento continuado dos despachos termoeletrônicos a gás natural tem reacendido o debate sobre a escassez do produto no Brasil. Diante desse quadro, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) elaborou uma proposta de política nacional para a exploração de gás natural nas bacias terrestres brasileiras, sem comprometer os esforços exploratórios do país ante um cenário futuro de aumento da oferta de gás natural. O estudo oferece propostas de aperfeiçoamento legal e regulatório, com vistas a dinamizar a exploração de gás natural em terra. Para acessar o estudo, clique [aqui](#).



O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica

IPEA – abril 2015

Em julho de 2010, a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu formalmente a existência do direito humano à água. Desde então, por falta de um acordo internacional especialmente dedicado ao tema, a definição da água como bem público ou privado permanece sem uma abordagem adequada. Editados em parceria com a Rede Waterlat-Gobacit, os textos reunidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) analisam as questões fundamentais para a construção de políticas públicas orientadas pelo direito humano à água, por meio da apresentação de estudos de caso na América Latina. Para ler o livro, clique [aqui](#).

EXPLORE O MUNDO DO COMÉRCIO E DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL POR MEIO DA REDE BRIDGES DO ICTSD

PUENTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque na América Latina e no Caribe - Publicação em espanhol
www.ictsd.org/news/puentes

BIORES

Informações e análises sobre comércio e meio ambiente
Enfoque internacional - Publicação em inglês
www.ictsd.org/news/biores

BRIDGES

Informações sobre comércio sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável
Enfoque internacional - Publicação em inglês
www.ictsd.org/news/bridges

桥

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque internacional - Publicação em chinês
www.ictsd.org/news/qiao

МОСТЫ

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque nos países da CEI - Publicação em russo
www.ictsd.org/news/bridgesrussian

BRIDGES AFRICA

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque na África - Publicação em inglês
www.ictsd.org/news/bridges-africa

PASSERELLES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque nos países francófonos da África - Publicação em francês
www.ictsd.org/news/passerelles



International Centre for Trade and Sustainable Development

Chemin de Balexert 7-9
1219 Geneva, Switzerland
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

A produção de PONTES tem sido possível
graças ao apoio generoso de:

**DFID - Departamento do Reino Unido para
o Desenvolvimento Internacional**

**SIDA - Agência Sueca de Desenvolvimento
Internacional**

**DGIS - Ministério de Relações Exteriores
da Holanda**

**Ministério de Relações Exteriores da
Dinamarca**

**Ministério de Relações Exteriores da
Finlândia**

**Ministério de Relações Exteriores da
Noruega**

O PONTES também beneficia de
contribuições de especialistas na área
de comércio e desenvolvimento sustentável
na forma de artigos.

O PONTES recebe propostas de publicidade
ou de patrocínio que contribuam para a
redução de seus custos de publicação e que
ampliem o acesso aos seus leitores.
A aceitação de tais propostas fica a critério
dos editores.

As opiniões expressadas nos artigos
publicados no PONTES são exclusivamente
dos autores e não refletem necessariamente
as opiniões do ICTSD.



Creative Commons Attribution-
NonCommercial-NoDerivatives 4.0
International [License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

Preço: €10.00
ISSN 1996-9198

