Biocombustíveis

Fim do protecionismo nos EUA?

Bruno Perosa[1]

A PERMANÊNCIA das políticas de incentivos fornecidos pelo governo dos EUA para a produção e o uso de etanol e biodiesel está na pauta do Congresso norte-americano. Segundo especialistas, a necessidade de cortes orçamentários aumenta as chances de sua extinção no fim do presente ano. Ainda assim, diversas entidades que representam os produtores norte-americanos vêm buscando se articular e repetir, como no último ano, um acordo de última hora para manter os incentivos.

De forma a entender os elementos que compõem este debate, serão apresentados os principais argumentos usualmente mencionados para estabelecer políticas de incentivo à produção e ao uso de biocombustíveis. Em seguida, buscar-se-á analisar as políticas para biocombustíveis vigentes nos EUA sob essa ótica.

Justificando os incentivos

Três argumentos básicos são utilizados para justificar políticas de incentivos a biocombustíveis:

a) Segurança Energética – geralmente é mencionada para ressaltar os riscos que nações enfrentam ao depender de importações de petróleo, em que pesem as grandes incertezas de preço e abastecimento em função dos frequentes conflitos em regiões produtoras. Este argumento foi muito utilizado no início do Proálcool, ainda sob os efeitos do choque do petróleo de 1973. Atualmente, o governo dos EUA faz amplo uso desta justificativa ao defender os subsídios dados aos produtores norte-americanos.

b) Superioridade Ambiental – refere-se à superioridade dos biocombustíveis em relação às alternativas fósseis, supondo-se que os primeiros teriam menor nível de emissões de Gases do Efeito Estufa (GEEs), além de menor impacto sobre o meio ambiente. Estudos demonstram que esta premissa nem sempre é verdadeira, não sendo possível justificar políticas que favorecem certas opções derivadas da biomassa. Ainda assim, o argumento ambiental é utilizado como um curinga por governos que buscam legitimar suas políticas frente ao eleitorado.

c) Desenvolvimento Rural – apesar de menos enfatizado no discurso político, explica a maior parte das políticas de incentivo, mesmo em situações em que as outras duas justificativas se mostram infundadas. A manutenção da renda dos produtores agrícolas pode ser apontada como a principal razão por trás de programas de incentivos a biocombustíveis, o que se explica pelo poder de agricultores nas esferas legislativas em grande número de países.

Política de Biocombustíveis nos EUA

Estudo recente assinado pelo prof. Christopher R. Knittel, do MIT[2], analisa a racionalidade econômica e política por trás dos incentivos dados pelo governo norte-americano e que vêm garantindo o desenvolvimento da indústria de etanol e biodiesel naquele país. As políticas são divididas em três categorias básicas: subsídios, padrões de performance ambiental e barreiras comerciais.

Os subsídios são fornecidos tanto na venda do produto final como no financiamento das usinas. Na primeira categoria, destaca-se a Volumetric Ethanol Excise Tax Credit (VEETC), que desde 2004 é paga às empresas distribuidoras (*blenders*) que adicionam o biocombustível ao diesel e à gasolina. Em relação ao financiamento, diversos subsídios federais e estaduais estão disponíveis, tais como isenções fiscais e linhas especiais de crédito.

Os padrões de performance estão vinculados ao Renewable Fuel Standard (RFS), que relaciona os mandatos de mistura com o nível de "emissões de carbono" de cada combustível. Segundo previsto no RFS-2, aprovado em 2007, em 2022 os EUA consumirão 36 bilhões de barris, sendo 21 destes dos chamados biocombustíveis avançados que reduzem em mais de 50% o nível de emissões em relação à gasolina.

A implementação deste mandato é feita por meio de um sistema que identifica o biocombustível misturado por cada *blender*. Cada barril misturado gera um certificado, o Renewable Identification Number (RIN). A partir deste sistema, criou-se um mercado de permissões em que um *blender* que misture mais que o exigido (*standard*) pelo mandato possa vender seu excedente a outro que não tenha obtido a mistura mínima. Se por um lado este mecanismo traz eficiência e permite que *blenders* de regiões com diferentes disponibilidades (e preços) de biocombustíveis tenham mais opções, por outro, cria distorções em relação à competitividade dos diferentes combustíveis. Isso pode ser verificado ao se considerarem os custos adicionais dos vendedores de gasolina (1) e a renda extra auferida pelos produtores de biocombustível (2):

1 - Custo do vendedor de gasolina = Custo compra da gasolina + Custo compra da RIN

2 - Renda produtor etanol = Receita Venda – Custo de produção + Receita da venda da RIN

Assim, essa política atua como uma forma de subsídio aos biocombustíveis que "passam" do *standard* e uma taxação sobre os demais combustíveis (gasolina e diesel). Apesar da roupagem diferente, do ponto de vista econômico, subsídios diretos e padrões de performance funcionam de forma bastante semelhante, garantindo condições privilegiadas aos biocombustíveis. Mas os efeitos redistributivos gerados pelos padrões de performance são bem mais difíceis de se observar.

O último grupo de políticas de incentivos seria o das relacionadas ao comércio internacional, tal como as barreiras comerciais à importação de biocombustíveis produzidos fora dos EUA. Sob o argumento de impedir que o subsídio dado aos *blenders* fosse repassado a produtores estrangeiros, a tarifa de US$ 0,54 por galão incide sobre o etanol importado. Apesar de a tarifa ter pouca fundamentação econômica, sua existência revela como o pilar de desenvolvimento rural é importante nesta política.

O trabalho de Knittel compara a eficiência deste conjunto de políticas com outros mecanismos que permitissem a internalização para produtores dos custos ambientais gerados pelo consumo do combustível. A taxação do carbono e um sistema de *Cap-and-Trade* (estabelece-se um teto de emissões e permite-se que os agentes econômicos transacionem permissões entre si, de forma a ultrapassar este limite) são analisados do ponto de vista de impacto (emissões evitadas) e custos (gastos do governo e distorções ao sistema econômico).

De forma geral, o resultado encontrado, para o caso dos EUA, aponta para um maior custo e menor benefício das políticas de incentivos aos biocombustíveis em relação às outras alternativas que permitissem a redução de emissões de GEEs. Segundo o estudo, o programa americano para produção e uso de biocombustíveis teria um custo social dez vezes superior ao da taxa sobre o carbono ou o *Cap-and-Ttrade*.

Além dos custos que a política de subsídio à mistura do etanol à gasolina (VEETC) tem para os cofres norte-americanos, também se observam efeitos redistributivos desta política entre diferentes setores econômicos e regiões dos EUA. Utilizando técnicas de equilíbrio geral, Knittel demonstra como as regiões produtoras de matérias-primas utilizadas no biocombustível norte-americano (especialmente o milho), se beneficiam desta política (aumento na renda *per capita*) em detrimento das demais regiões do país. Como revela o título do estudo, o "brilho do cinturão do milho" é notável em relação à grande sombra sobre as demais regiões.

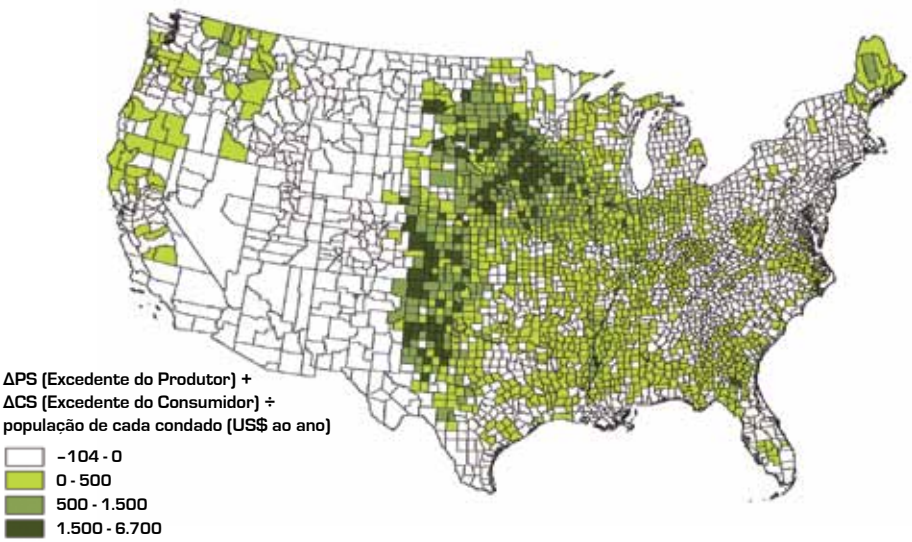
Analisemos agora este conjunto de políticas à luz dos três argumentos que justificariam políticas para biocombustíveis mencionados no início. Do ponto de vista ambiental, o baixo impacto desta política, quando comparado às demais opções para reduzir emissões de GEEs, indica que este argumento não é muito relevante no processo decisório. A existência de tarifa de importação sobre o etanol brasileiro, que apresenta claras vantagens ambientais em relação ao equivalente produzido a partir do milho, reforça esta tese.

Fica claro que a decisão dos legisladores norte-americanos está mais apoiada nos dois outros argumentos citados: desenvolvimento rural e segurança energética. A enorme influência que os agricultores norte-americanos detêm sobre o Congresso e os órgãos regulatórios, como o United States Department of Agriculture (Usda), ajuda a entender o peso que o desenvolvimento rural tem no desenho de políticas nos EUA. Apesar de ser o argumento menos citado, a manutenção da renda dos agricultores explica grande parte deste conjunto de políticas que suportam a produção de biocombustíveis.

A segurança energética também é de fundamental importância para convencer a opinião pública, sempre reiterando a importância de suprir as demandas energéticas com produção doméstica. A conturbada situação geopolítica no Oriente Médio gera grande insegurança nos cidadãos norte-americanos, que temem escassez e encarecimento nos preços da gasolina e do diesel. No entanto, as crescentes exportações de etanol e biodiesel dos EUA para a Europa e o Brasil dificultam que se bata nesta tecla. Este fato também deixa claro o estágio avançado dessa indústria em termos de competitividade, o que tem sido correntemente mencionado pelos opositores das políticas vigentes e que parece já ter sido absorvido pela opinião pública.

A análise desses três pilares revela uma maior chance de extinção dos incentivos governamentais este ano. O enfraquecimento dos argumentos de segurança energética e os profundos cortes no orçamento agrícola, em razão da complicada situação fiscal, enfraquecem a bancada agrícola no Congresso norte-americano. Ainda assim, o setor agrícola já demonstrou que tem poder e pode repetir um acordo de última hora para manter esses incentivos. É esperar para ver. ■

Variação regional na renda *per capita* anual em razão da VEETC



Fonte: Stephen P. Holland, Jonathan E. Hughes, Nathan Parker, and Christopher R. Knittel, Green Acres? Transportation Carbon Policies, Costs, and Land Use (mimeo, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA, 2011)

2. Corn Belt Moonshine: The Costs and Benefits of US Ethanol Subsidies

1. Doutorando em Economia de Empresas (EESP-FGV) e pesquisador do GV-Agro