Incentivos econômicos
Novo instrumento a serviço do meio ambiente

TITO RYFF

Em alguns casos, o uso de incentivos econômicos apresenta bons resultados. A aplicação desse novo conceito ainda é incipiente no Brasil. Poderia, no entanto, gerar parte dos recursos necessários à proteção ambiental, hoje não disponíveis.

Os últimos 30 anos têm sido marcados por uma preocupação crescente com a preservação e recuperação ambientais de nosso planeta. Governos, entidades privadas sem fins lucrativos, empresas e comunidades vêm desenvolvendo um esforço notável no sentido de melhorar a qualidade ambiental das sociedades modernas através de legislação apropriada, atividades de controle e fiscalização e investimentos em educação, infra-estrutura social e equipamentos de combate à poluição.

A maioria dos países que implementaram políticas públicas de combate à poluição nas últimas décadas já acumularam experiência suficiente para promover um balanço e um redirecionamento dessas políticas. À luz dessa experiência, torna-se cada vez mais claro que o rigor legal e a capacidade de fiscalização e imposição efetiva da lei por parte do poder público, embora indispensáveis, não são suficientes para garantir resultados satisfatórios no que diz respeito à redução e/ou eliminação da poluição e dos danos ambientais. A poluição não é provocada apenas por grandes fontes de origem industrial, fáceis de detectar e controlar, mas também, e sobretudo, por uma grande diversidade de produtos e atividades. Pior: sabe-se hoje que uma infinidade de pequenas fontes de emissão de clorofluorcarbonetos ou dióxido de carbono pode provocar danos de caráter global, como a destruição da camada de ozônio da estratosfera ou mudanças climáticas em escala planetária. As fontes difusas de poluição são mais difíceis de combater com a abordagem conhecida como *comando e controle* — C&C (que, numa tradução menos literal, e talvez mais apropriada, seria o *poder de polícia e de fiscalização do Estado*), do que as que emanam dos grandes agentes poluidores de origem industrial. As técnicas fortemente prescritivas de C&C têm-se mostrado insuficientes para lidar com a grande variedade de casos e situações que se apresentam no mundo real, e os formuladores de políticas públicas de preservação ambiental vêm recorrendo cada vez mais ao uso de incentivos econômicos (IE) como instrumento de complementação e apoio àquelas técnicas. Ao contrário das normas e regulamentos adotados pelos procedimentos de C&C, os IE não ditam o comportamento dos agentes econômicos, mas o influenciam e condicionam.

Normas e regulamentos mostram-se incapazes de lidar com a enorme variedade de situações que se apresentam no mundo real.

Em que consiste um incentivo econômico à preservação ambiental? Em geral, ele deriva da constatação de que nem sempre os custos incorridos por agentes econômicos privados (produtores ou consumidores) refletem com precisão o custo social de suas ações. Na maioria das vezes, isso ocorre em razão da existência de *externalidades ambientais*, ou seja, do fato de que o exercício de uma atividade produtiva ou o uso de um determinado produto podem provocar danos (ou benefícios) ambientais externos à empresa responsável pela atividade ou ao consumidor do produto. Uma vez atribuído um preço a essas externalidades, pode-se fazer com que a empresa, ou o consumidor, pague pelo prejuízo causado (ou, inversamente, seja recompensado pela melhoria ambiental realizada). O IE pode consistir também em criar um mercado para o uso de recursos ambientais que até algumas décadas atrás eram vistos como bens livres (como a água ou o ar, por exemplo), com o objetivo de preservar ou melhorar sua qualidade. Nesse caso, o usuário é compelido, graças a um sistema de certificados negociáveis, a adquirir no mercado o direito de poluir o bem considerado (o ar ou a água) até o limite autorizado pelo certificado. Ou então ser premiado por restituir o bem utilizado (a água, por exemplo) em melhores condições do que o captou. Trata-se de um sistema em que se combinam as normas de C&C e as técnicas de IE.

Pode haver discrepância entre custos sociais e privados

Haverá casos, contudo, em que o dano ambiental, embora ocorrendo no âmbito do próprio estabelecimento (ou empreendimento), será considerado desprezível pelo produtor (ou empresário), mas avaliado como importante pela sociedade como um todo. O exemplo mais simples é o de uma exploração agrícola em áreas em que existem remanescentes de mata atlântica. Para o pequeno agricultor, cuja dotação de terra é insuficiente e que produz para a subsistência de sua família, a destruição da mata para a implantação de lavouras

pode ser indispensável à sobrevivência. Para a sociedade, contudo, a preservação da mata atlântica é fundamental em termos ambientais. A fim de conciliar esses interesses opostos, o IE pode ser utilizado como forma de compensar o pequeno produtor pela renda que ele deixará de auferir mantendo intacta a mata.

Incentivos econômicos podem ter formas distintas

A partir dessa conceituação, é evidente que os IE podem assumir várias formas distintas:

Criação de mercados: emissão, pelo Estado, de certificados negociáveis que autorizam a descarga de poluentes ou o uso de recursos ambientais escassos dentro de certos limites e padrões.

Incentivos (ou penalizações) de caráter pecuniário: alteração das condições naturais do mercado através de subsídios diretos, redução ou eliminação de subsídios que produzem efeitos ambientais negativos, cobrança de encargos e taxas etc. Os incentivos (ou penalizações) podem ser aplicados em emissões ou descargas, a atividades produtivas e ao uso de produtos.

Não há oposição entre os instrumentos de comando e controle e o uso de incentivos econômicos.

Sistema de depósitos restituíveis: introdução de incentivos que desestimulam o despejo aleatório de resíduos sólidos e estimulam a sua coleta organizada e centralizada.

Difusão de informação: iniciativas destinadas a melhorar o funcionamento do mercado graças à difusão de informações de caráter ambiental entre os consumidores.

Política oficial de compras orientadas: adoção de política de compras dos órgãos oficiais de governo que estimule o desenvolvimento de mercados para bens específicos como, por exemplo, os produtos reciclados.

Pode-se dizer, portanto, que a justificativa básica para o uso de IE é a existência de uma discrepância entre os custos incorridos por agentes econômicos privados (produtores ou consumidores) e o custo social de suas ações. Em geral, essa discrepância aparece sob a forma de uma *externalidade ambiental*, isto é, de alguma falha de mercado que exija *correção* por parte do governo. Ou seja, quando as condições de mercado provocam o uso socialmente inadequado de recursos naturais e/ou ambientais, o Estado pode (e deve) intervir para permitir que se alcance uma situação de equilíbrio entre os objetivos de desenvolvimento econômico e de preservação ambiental. A presença daquela discrepância, contudo, nem sempre é suficiente para determinar a implantação de IE. Outras condições devem ser levadas em consideração.

Dentre essas condições, duas sobressaem. A primeira delas é saber se a utilização do IE é viável e se produzirá um resultado efetivo; ou seja, se ele promoverá a realocação desejada no uso dos fatores de produção. No exemplo do pequeno agricultor compelido a destruir a mata atlântica para sobreviver, as perguntas a responder, antes de adotar uma política de pagamento de compensações, seriam: a) quais os processos administrativos adequados para identificar corretamente e fazer chegar às mãos dos beneficiários os valores correspondentes à compensação estipulada?; b) como garantir o cumprimento da contrapartida (preservação da mata atlântica) por parte do beneficiário, uma vez recebida a compensação? Caso não seja possível responder de forma satisfatória a essas duas perguntas, a adoção de incentivos econômicos pode levar ao desperdício de recursos públicos.

A segunda condição importante é avaliar se a utilização do IE permitirá que se alcance efetivamente o ótimo social. Teoricamente, o ótimo situa-se no ponto (ou nível de poluição) em que o prejuízo social marginal causado pelo dano ambiental é igual ao custo marginal incorrido para sua redução. Isso representaria a solução de menor custo, uma vez que, nesse ponto, a soma do prejuízo ambiental remanescente e dos gastos efetuados para a sua redução é a *menor*. No exemplo citado, a solução ótima seria a que permitisse estender a distribuição de compensações pecuniárias aos pequenos agricultores até o ponto em que uma unidade adicional de compensação equivalesse, em termos monetários, ao *valor* da porção de mata atlântica preservada pela concessão dessa unidade adicional.

É evidente que este quadro conceitual suscita uma dificuldade de ordem prática que está longe de ser trivial; e que consiste em estipular, de forma precisa — ou socialmente aceita sem contestações — o valor da mata atlântica para a sociedade brasileira. Embora com imperfeições, o uso de incentivos econômicos nesse contexto produziria resultados mais efetivos do que as técnicas tradicionais de fiscalização e exercício do poder de polícia, uma vez que as fontes de prejuízo ambiental são difusas e, portanto, praticamente impossíveis de monitorar. Já a eficiência dos IE pode ser avaliada mediante um sistema de controle por amostragem rotativa que permita punir os infratores com a perda da compensação pecuniária. O risco de perder a compensação pode ser suficiente para desestimular as infrações ou reduzi-las a um nível insignificante.

Poluição zero nem sempre é desejável

Um corolário do conceito de ótimo social (aquele que concilia, ao menor custo possível, os objetivos de desenvolvimento econômico e social e de preservação ambiental) é a noção de que a poluição zero não é necessariamente desejável. O custo de obtê-la (caso isso fosse fisicamente possível) pode revelar-se demasiado alto em termos econômicos e sociais.

É importante considerar, por outro lado, que o conceito de poluição ótima não é apropriado para orientar

políticas destinadas a combater, ou prevenir, os danos ambientais provocados por inúmeros materiais tóxicos, não-biodegradáveis e poluentes cujos efeitos se acumulam no tempo.

Vantagens dos incentivos econômicos

Em geral, considera-se que a utilização de incentivos econômicos, pelo menos em casos específicos, apresenta algumas vantagens em relação ao uso dos instrumentos de comando e controle.

A primeira dessas vantagens é a de oferecer um estímulo permanente à adoção de avanços tecnológicos destinados à redução da poluição ou ao melhor gerenciamento dos recursos naturais. Enquanto os instrumentos de C&C impõem às empresas padrões ambientais que, uma vez alcançados, desestimulam-nas de qualquer esforço adicional para reduzir a poluição, os IE — como a cobrança de encargos sobre a quantidade e a qualidade dos efluentes industriais por exemplo — constituem um incentivo contínuo à melhoria ambiental.

A segunda vantagem é que o uso de IE possibilita determinado nível de satisfação das exigências ambientais a custo inferior àquele proporcionado pelos instrumentos de comando e controle. Isto ocorre porque o custo de reduzir uma unidade de poluição não é igual para todas as empresas. Pode ser maior para umas e menor para outras, dependendo de inúmeros fatores, dentre os quais o tipo de produto fabricado, a escala de produção, a tecnologia adotada, a localização geográfica da unidade fabril etc. Uma vez que os instrumentos de C&C estabelecem exigências de caráter geral, impondo um mesmo conjunto de padrões de emissão para empresas diferentes, não se criam condições favoráveis a que o esforço de redução da poluição se concentre nas fontes com menor custo de redução ou eliminação. Logo, o ótimo social, caracterizado pelo menor custo agregado para reduzir a poluição, não é alcançado. O uso de IE, ao contrário, permite ao poluidor a escolha entre duas opções: pagar a taxa ou reduzir o nível de poluição ao exigir que cada empresa poluidora pague o mesmo encargo financeiro, taxa ou multa por unidade extra de descarga de efluentes. As empresas poluidoras cujos custos para reduzir a poluição são elevados preferirão pagar as taxas. Aquelas capazes de diminuir a poluição a baixo custo optarão pela instalação de equipamentos com essa finalidade. O resultado será a melhor alocação possível, entre empresas, dos custos de redução da poluição.

Finalmente, uma terceira vantagem decorrente da utilização de IE consiste em possibilitar a arrecadação de recursos financeiros que podem ser utilizados para fortalecer o gerenciamento de programas ambientais.

Há, por vezes, uma tendência a se considerar que existe oposição absoluta entre o uso de instrumentos de comando e controle e o recurso a incentivos econômicos. Nada mais falso. C&C e IE não são formas antagônicas de lidar com o problema da preservação ambiental. O importante é definir qual dos dois é mais indicado em cada caso e saber determinar a dosagem mais adequada para alcançar o ótimo social.

Mesmo quando se opta pela utilização do IE como instrumento, há necessidade de fixação prévia de padrões ambientais que estabeleçam características e limites quantitativos agregados para os dejetos que serão tolerados. A fixação desses padrões pode ser global, local ou setorizada e decorre do poder de polícia do Estado. Ao mesmo tempo, as restrições devem ser pesadas contra os benefícios para o desenvolvimento econômico, industrial, urbanização etc. da produção que se deseja controlar. Ou seja, os custos de redução da poluição devem ser comparados com os custos decorrentes da poluição, como efeitos sobre a saúde, perdas de produtividade e de qualidade de vida da população atingida. Esta é uma decisão que, no estágio atual de organização das sociedades humanas, ainda incumbe ao Estado. E como é difícil determinar com precisão os custos dos danos provocados pela poluição, adota-se em geral um padrão socialmente aceito, que permite estabelecer limite à poluição tolerada pelo Estado em nome da coletividade. Isso possibilita implementar o princípio do poluidor pagador e recorrer ao uso de IE, permitindo que a sociedade se aproxime de um ótimo ambiental socialmente aceito.

O êxito dos incentivos econômicos depende em parte da eficiência dos instrumentos de comando e controle.

A cobrança de taxas (uma das formas mais utilizadas de IE) exige medição e avaliação prévias das características de cada emissão, para efeito de sua correta classificação entre as categorias consideradas. Além disso, a fiscalização periódica das condições de emissão e a implementação de um esquema efetivo de cobrança da taxa são indispensáveis para que o sistema de incentivo econômico funcione a contento. Pode-se dizer portanto que, tanto a montante quanto a jusante, o êxito dos IE depende em grande parte da eficiência de instrumentos de C&C.

Por essas razões, simultaneamente à adoção de incentivos econômicos à preservação ambiental, é fundamental melhorar o desempenho das agências governamentais encarregadas de administrar as políticas públicas de meio ambiente. Isto envolve inúmeros fatores: legislação apropriada, maior cooperação institucional entre os diversos níveis do poder público, melhores e mais amplas informações sobre os danos e os custos ambientais associados a cada uma das atividades e usos de produtos.

No Brasil, o uso de incentivos econômicos ainda é incipiente. É recomendável portanto que sua utilização seja mais difundida, a fim de suprir a notória falta de meios e recursos do Estado brasileiro e de testar a sua eficiência nas condições sócio-econômicas de nosso país.