Set./Out. 2009 Vol.5 No.4

ISSN: 1813-4378

Pontes

ENTRE O COMÉRCIO E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

1 EUA: entre comércio e mudanças climáticas
4 Caso do algodão: reflexões sobre a eficácia da OMC no controle dos subsídios agrícolas *Adriana Dantas*
5 Acessão da Russia à OMC: Uma história sem fim *Natalia Shpilkovskaya*
7 O G-77 nas negociações climáticas: custos e benefícios de uma coalizão em desenvolvimento
9 Do local ao global: definição, regulação e circulação do lixo ao redor do mundo *Yvonne Ewang*
11 O dólar como moeda internacional de referência: é possível sua substituição? *Henri Kistler*
13 Proteção de Indicações Geográficas: a experiência indiana *T.C. James*
15 As relações bilaterais entre EUA e Brasil, nas palavras do embaixador Antonio Patriota
17 O papel da agricultura brasileira nas mudanças climáticas *Luiz Fernando do Amaral*
18 Para compreender a relação entre mudanças climáticas, agricultura e comércio *Charlotte Habebrand*

ICTSD

International Centre for Trade and Sustainable Development

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

DIREITO GV

ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

EUA: entre comércio e mudanças climáticas

Na reta final para Copenhague, o Congresso dos Estados Unidos da América (EUA) poderá incrementar sensivelmente a pressão sobre os países mais resistentes a aceitar metas de redução de emissões. Preocupações com a competitividade da indústria doméstica e com o chamado carbon leakage norteiam o debate sobre a Lei Estadunidense de Energia Limpa e Segurança (American Clean Energy and Security Act), cuja compatibilidade com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) está em questão.

Encontra-se em votação, no Senado, a Lei Estadunidense de Energia Limpa e Segurança (conhecida como Lei Waxman-Markey, nome dos legisladores que a propuseram), que pretende estabelecer um sistema de redução de emissões domésticas de gases de efeito estufa (GEEs) e, ao mesmo tempo, introduzir medidas de natureza comercial punitivas às importações de países que venham a rejeitar um acordo multilateral sobre o clima. Com o objetivo declarado de transformar drasticamente os padrões de consumo de energia da economia estadunidense, especializando-a em setores ambientalmente sustentáveis, o projeto de lei determina: (i) o estabelecimento de um mecanismo de redução de emissões do tipo cap and trade[1], o qual prevê redução de emissões em 17% até 2020 e 83% até 2050, relativamente às emissões de 2005; (ii) a atribuição gratuita de "permissão de emissões" para auxiliar na adaptação de setores intensivos em emissões e fortalecer setores que utilizam tecnologias sustentáveis; e (iii) a introdução de medidas comerciais de ajuste na fronteira, visando a garantir a competitividade da indústria estadunidense face a países de baixa regulação ambiental.

No plano internacional, existem diversos mecanismos cap and trade – a exemplo do Protocolo de Quioto –, por meio dos quais são estabelecidas metas globais de redução de emissões de GEEs com referência ao volume anual de emissões em um ano-base. Atribui-se determinado volume de "permissões de emissão" às principais fontes poluidoras individualmente consideradas, geralmente indústrias atuantes

Você sabia?

Que os países com maior dependência econômica da agricultura sofrerão perdas de, em média, mais de 20% de sua produção agrícola até 2080? A conclusão foi obtida a partir de modelos de impacto das mudanças climáticas sobre a agricultura. A pesquisa também considerou os ganhos que poderiam ser obtidos com a elevação do dióxido de carbono na atmosfera, composto benéfico para o crescimento vegetal. Os dados podem ser acessados no documento formulado em parceria entre o ICTSD e o International Food and Agricultural Trade Policy Council, intitulado *Climate Change, Agriculture and Aid for Trade* (2009). O estudo está disponível em: www.ictsd.net/downloads/2009/10/draft-ictsd-ipc-paper.pdf

Vulnerabilidade a mudanças climáticas

País	Estimativa em % para a produção agrícola em 2080	
	Sem fertilização pelo carbono	Com fertilização pelo carbono
Senegal	-51,9	-44,7
Índia	-38,1	-28,8
Afeganistão	-24,7	-13,4

Fonte: Cline (2007), World Development Indicator of the Nearest Year.

Para receber o PONTES via *e-mail*, favor escrever uma mensagem para pontes@ictsd.ch, informando seu nome e profissão. PONTES está disponível on-line em: www.ictsd.org/news/pontes/ e www.fgv.br/direitogv/projetopontes

Editorial

Estimado(a) leitor(a),

Ao caminharmos em direção ao final do ano, intensificam-se as expectativas em torno de avanços esperados em algumas das principais agendas da governança global. No foco deste número está a 15ª edição da Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, a ser realizada em dezembro, em Copenhague.

Também ganha evidência a interseção entre as esferas climática e comercial, na medida em que atores-chave em ambas searas anunciam a imposição de medidas de sanção comercial contra países que não implementarem suficientes esforços no combate ao aquecimento global. O projeto de lei ambiental em debate no Congresso dos Estados Unidos da América (EUA) – certamente, a medida mais polêmica deste tipo – constitui objeto de análise em outro editorial deste número.

O papel dos países em desenvolvimento que figuram entre os maiores emissores de gases de efeito estufa constitui ponto de especial controvérsia nas atuais negociações, o que aumenta sua complexidade em relação ao arranjo definido no Protocolo de Quioto. Essa nova realidade levanta dúvidas acerca dos custos e benefícios para estes países – em especial, o Brasil – do alinhamento a um grupo heterogêneo como o G-77 nas negociações climáticas. Este quadro constitui pano de fundo de editorial apresentado neste número.

Á agricultura também é direcionada atenção especial no desenho do novo regime climático. O artigo de Charlotte Habebrand discorre sobre a via de mão dupla formada pelos impactos das mudanças climáticas sobre a agricultura, bem como a participação desta no total de emissões de gases de efeito estufa. Diante desse cenário, a autora sopesa as perspectivas da liberalização do comércio e sua relação com esse quadro. De forma suplementar, a análise de Luiz Fernando do Amaral traz a perspectiva brasileira da mesma problemática, apontando os ganhos e desafios do Brasil em desenvolver sua agricultura de forma alinhada aos esforços empregados no campo climático.

Outro tema na área ambiental consta da análise de Yvonne Ewang acerca da regulação da circulação do lixo entre os países, considerando os tratados existentes e sua implementação e os acontecimentos recentes envolvendo Brasil e Reino Unido. Temas diretamente relacionados ao Brasil são tratados em entrevista exclusiva ao Pontes pelo embaixador brasileiro em Washington, Antonio Patriota: a reforma do Sistema Geral de Preferências e a possibilidade de abertura de um painel contra a aplicação do método *zeroing* em investigações *antidumping* pelos EUA. Ainda, a questão da retalição pelo Brasil no caso do algodão é abordada em artigo de Adriana Dantas.

Na esfera financeira internacional, Henri Kistler debate a continuidade de utilização do dólar como moeda referencial para o comércio internacional.

Por fim, contamos também com artigos que abordam dois temas polêmicos da agenda comercial multilateral: a acessão da Rússia à Organização Mundial do Comércio e a experiência indiana na proteção de indicações geográficas.

Esperamos que aprecie a leitura.

Equipe Pontes

em setores intensivos em energia. Aquelas que emitirem um volume de GEEs inferior à sua meta individual poderão vender suas "permissões de emissão" não utilizadas às que excederam suas metas, o que resulta na criação de um mercado de carbono que financiará a modificação da matriz energética.

Apesar de ainda não ter sido aprovado no Senado – o que se espera para o final de 2009 –, o projeto de lei foi inicialmente interpretado como um sinal de mudança na posição dos EUA quanto ao tema de emissões, o que despertou esperanças de êxito nas negociações de um acordo multilateral em mudanças climáticas.

Contudo, pesadas críticas têm norteado o debate subsequente. Grupos ambientalistas consideram insuficientes as metas de redução previstas pela lei que estabelecem 2005 como o ano-base. As metas ficam, assim, significativamente abaixo daquelas previstas no Protocolo de Quioto: apenas 4% de redução em relação a 1990. Por outro lado, setores empresariais questionam o alto custo da legislação, que pode agravar o déficit público e provocar um aumento generalizado de preços. Segundo estimativas oficiais, a legislação implicará em desembolsos estatais da ordem de US$ 821 bilhões[2]. Lideranças políticas, por sua vez, questionaram a atribuição gratuita de "permissões de emissão" a 85% das fontes poluidoras.

No plano internacional, os dispositivos comerciais contidos no projeto foram criticados por diversos líderes mundiais, que os qualificaram como protecionismo injustificado e incompatível com as regras multilaterais de comércio. Nas negociações climáticas em Bonn, realizadas em agosto, o comunicado do G-77+China condenou o recurso de países desenvolvidos (PDs) a medidas unilaterais restritivas ao comércio sob justificativas ambientais. A Índia também incluiu em sua proposta de texto negociador para a conferência de Copenhague uma cláusula com vistas a assegurar que PDs "não poderão recorrer a nenhuma forma de medida unilateral, incluindo medidas compensatórias aplicadas na fronteira, sob justificativa de proteção e estabilização do clima, direcionadas a bens e serviços importados de países em desenvolvimento"[3].

Apesar das reações negativas, proliferam exemplos bem sucedidos de políticas nacionais e regionais de redução de emissões. Menciona-se o pioneiro Esquema de Comércio de Emissões do Reino Unido (ETS, sigla em inglês), adotado em 2002, com o objetivo de internalizar as metas de redução previstas no Protocolo de Quioto; e o ETS da União Europeia, que substituiu o britânico em 2006. Adicionalmente, surgiu o Esquema de Redução de GEEs da Austrália (GGAS, sigla em inglês) e a Iniciativa Regional de GEEs, adotada pelos EUA. Internamente nos EUA, em 2006, a Califórnia promulgou a Lei de Solução ao Aquecimento Global, que determina uma redução de 25% nas emissões de GEEs do estado até 2020.

No entanto, o cap and trade introduzido pelo projeto de lei Waxman-Markey difere de outras iniciativas quanto à previsão de mecanismos comerciais para garantir a competitividade da indústria doméstica. Alguns PDs temem perder suas indústrias para países que ofereçam regulamentação ambiental branda e menores custos de produção (*carbon leakage*). Nesse sentido, as assimetrias entre as legislações ambientais nacionais comprometeriam a eficácia das medidas ambientais.

Defensores deste raciocínio concluem que o único meio de evitar o carbon leakage seria promover a internalização dos custos ambientais nos preços de produtos importados – o que a lei estadunidense tenta operacionalizar por meio da imposição de medidas que incrementem o custo das importações. "Um país que não imponha custos de emissão não tem uma verdadeira vantagem competitiva diante de um país que internalize estes custos. Ele apenas produz a custos baixos porque o preço nominal do produto não inclui totalmente os custos de produção", argumenta Scott Ganz, do American Enterprise Institute[4]. Desse modo, não seria apropriado considerar essas medidas como protecionistas, dado que estariam apenas promovendo ajustes na composição dos preços.

Tendo esta lógica prevalecido durante os debates legislativos nos EUA, determinou-se a criação de um mecanismo para punir importações de países que se recusem, até 2018, a participar de um acordo internacional sobre redução de emissões. O mecanismo não consistirá na cobrança de uma tarifa punitiva, ainda que seu efeito econômico seja

encarecer as importações. Ao contrário, estabeleceu-se o Programa Internacional de Reservas de Permissões (International Reserve Allowance Program), que obrigará importadores de produtos intensivos em carbono a comprar "permissões de emissão" compatíveis com o conteúdo de carbono incorporado ao produto. Na prática, esta avaliação caberá às autoridades estadunidenses, que determinarão o montante de permissões necessárias para a importação de cada produto. Quanto carbono é emitido para produzir uma tonelada de papel na China? E uma tonelada de compostos metálicos na Índia? Faz diferença se o produto foi manufaturado por uma empresa ambientalmente eficiente, em um país cuja matriz energética é poluidora? Perguntas como estas deverão ser respondidas por lideranças políticas estadunidenses, que, em princípio, contarão com grande margem discricionária para fundamentar suas decisões.

É controversa a compatibilidade desse mecanismo de cap and trade com os tratados da OMC. A intenção dos legisladores foi conceber um mecanismo equiparável a uma "medida tarifária de ajuste na fronteira", um "encargo equivalente a um imposto interno", permitido segundo os termos do Art. II. 2 (a) do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês). De tal forma, o imposto deveria funcionar de maneira semelhante a impostos sobre o consumo, que podem ser deduzidos das exportações e cobrados nas importações, colocando, em cada mercado, os produtos importados e domésticos em condição de igualdade. Contudo, considera-se tal qualificação menos evidente do que desejariam os congressistas, visto que apenas tributos podem sofrer ajustes na fronteira[5] e não resta clara a natureza jurídica de uma "permissão de emissões" à luz da jurisprudência da OMC.

Mesmo que sua natureza tarifária seja reconhecida, existiria uma incompatibilidade evidente entre tais medidas e a regra da "nação mais favorecida" (NMF). Ao sancionar importações de alguns países, mas não de outros, há um padrão de tratamento discriminatório, que posiciona os países não afetados em condição comercialmente vantajosa – a despeito de os EUA estarem obrigados a estender quaisquer vantagens comerciais a todos os Membros do GATT. Esta incompatibilidade poderia ser afastada se a OMC entender que não possam ser considerados "similares", nos termos do Art. I do GATT, produtos que impliquem níveis distintos de emissões. Tal argumento não parece ser compatível com a tendência interpretativa do Órgão de Apelação, segundo a qual diferentes métodos de produção não afastam a similaridade de dois produtos, caso estes se encontrem em competição comercial direta em determinado mercado; o critério relevante quanto à "similaridade" é a concorrência dos produtos no mercado[6].

Restam dúvidas se esta incompatibilidade estaria justificada pela exceção do Art. XX (g) do GATT, mas a negativa parece ser mais provável. Em primeiro lugar, seria difícil definir o real objetivo dessas medidas como a "conservação de recursos naturais exauríveis", quando os discursos políticos apontam que sua concepção foi motivada pela garantia da competitividade da indústria doméstica. Em segundo lugar, a ocorrência de "discriminação arbitrária e injustificada", proibida pelo caput do Art. XX do GATT, dependerá do modo como as "permissões de emissão" serão relacionadas aos produtos estrangeiros.

Defensores da Lei Waxman-Markey argumentam que as potenciais incompatibilidades das medidas na fronteira com a legislação comercial estariam justificadas por seus benefícios ambientais. No entanto, há estudos que questionam estes benefícios: não apenas as medidas na fronteira falhariam em impedir o carbon leakage, como esse fenômeno aconteceria em proporções muito menores do que seus defensores afirmam. Jason Bordoff[7] argumenta que as emissões estadunidenses provêm essencialmente de setores não influenciados pela atividade comercial, como transportes e moradia, em que não faz sentido supor fuga de empresas ao exterior. Destaca-se que o ambiente macroeconômico e a segurança jurídica dos países receptores constituem os fatores que mais influenciam o investidor. Por fim, a maior parte das importações estadunidenses de setores intensivos em energia provém de outros PDs, cujos índices de emissão per capita são inferiores e as legislações ambientais, mais severas do que as dos EUA – condições em que não se aplicam os dispositivos da lei. Na ponta do lápis, ainda que o carbon leakage venha a atingir 10% das emissões dos EUA, os estudos afirmam que as medidas na fronteira conseguiriam evitar a fuga de apenas 2% desse total.

Defensores da Lei Waxman-Markey argumentam que as potenciais incompatibilidades das medidas na fronteira com a legislação comercial estariam justificadas por seus benefícios ambientais. No entanto, há estudos que questionam estes benefícios...

Além de contar com um questionável grau de eficácia para reduzir as emissões, teme-se que os dispositivos comerciais da Lei Waxman-Markey desencadeiem uma onda de retaliações contra exportações estadunidenses, a replicação de leis semelhantes em todo o mundo e a multiplicação de contenciosos ambientais na OMC. Ademais, frente a esse cenário, as expectativas para a conclusão de um acordo em Copenhague agravam-se, sob o risco de as negociações ficarem esvaziadas quanto ao seu conteúdo.

1 Em tradução literal, cap refere-se à limitação de emissões por meio da imposição de metas de redução; e trade diz respeito à criação de mercados de títulos de emissão de carbono entre fontes poluidoras.

2 Disponível em <http://www.cbo.gov/ftpdocs/102xx/doc10262/hr2454.pdf>. Acesso em: 16 set. 2009.

3 Disponível em <http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1069&Itemid=1l>. Acesso em: 16 set. 2009.

4 Disponível em: <http://www.aei.org/docLib/Border%20Adjustment2.pdf>. Acesso em: 16 set. 2009.

5 Hufbauer, Gary, Charnovitz, Steve, Kim, Jisun. "Global Warming and the World Trading System", p. 66.

6 Ver: WT/DS/135/AB/R.

7 Disponível em <http://works.bepress.com/jason_bordoff/16/>. Acesso em: 17 set. 2009.