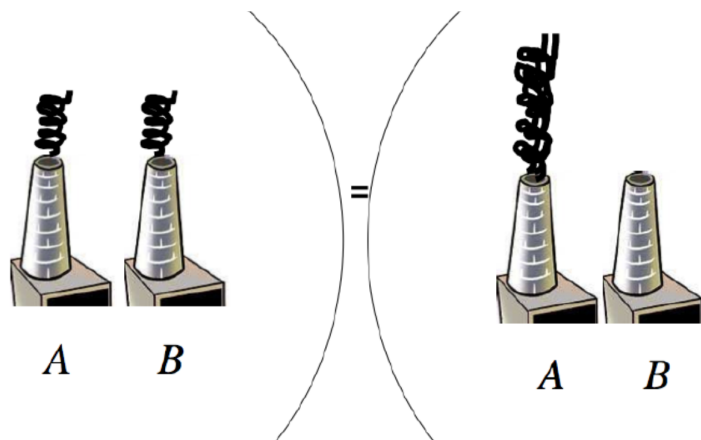


LIMITAR E NEGOCIAR

O que é limitar e negociar? Sob regimes de limitar e negociar, órgãos do governo ou intergovernamentais definem um limite jurídico global de emissões em um determinado período de tempo ("limitar") e, então, concedem às indústrias um determinado número de licenças para poluir ("permissões de carbono" ou "licenças de emissão"). As empresas que não cumprem o seu limite podem comprar licenças de outros que possuem um excedente ("negociar"). O limite é supostamente para reduzir as emissões ao longo do tempo. No entanto, definir um limite de poluição pode ser altamente suscetível ao lobby de empresas e ao favoritismo, a tal ponto que as empresas, frequentemente, podem continuar a aumentar a poluição, permanecendo dentro do limite.



Então, o que há de errado com limitar e negociar? O objetivo do sistema é ajudar os poluidores a cumprirem suas metas de redução de forma mais barata possível. Porém, o que é barato no curto prazo não se traduz no longo prazo em um resultado ambientalmente efetivo ou socialmente justo, e o sistema oferece ampla abertura para o mercado e os negociadores para barganhar/tomada de riscos.

Principais desvantagens: Alguns dos principais problemas do limitar e negociar são:

O componente "negociar" não exige quaisquer reduções de emissões. Ele simplesmente permite às empresas comprar "licenças de emissões" ou "compensações de carbono", que, supostamente, representam reduções de emissões em outros lugares.

O "limitar" tem muitos furos e às vezes não limita nada. O limite é tão apertado quanto à parte menos rigorosa do sistema. Isso acontece porque as licenças são vendidas por aqueles com um excedente e a forma mais barata de produzir um excedente é recebendo muitas permissões em primeiro lugar.

Compensações rompem o limite. Enquanto o limitar e negociar em teoria limita a disponibilidade de permissões de poluição à negociação entre os poluidores, projetos de compensação são licenças para emitir novas permissões, ainda mais baratas e menos reguladas. Praticamente todos os regimes de limitar e negociar atuais e propostos permite que créditos de compensação sejam negociados dentro deles através de "mecanismos de ligação" - incluindo o Regime de Comércio de Licenças de Emissões da União Europeia (RCLE EU) e o regime de limitar e negociar atualmente tramitando no Congresso dos EUA.

Bloqueio da poluição. Em busca dos cortes de curto prazo mais barato, limitar e negociar tende a incentivar soluções rápidas para consertar usinas e fábricas obsoletas – adiando mudanças mais fundamentais.

O preço nunca vai estar certo. Os mercados de carbono alegam que estabelecem um "sinal de preço" que incentiva os poluidores a mudar para tecnologias mais limpas. Contudo, os preços do carbono são incrivelmente voláteis e propensos a graves falhas - em grande parte porque "carbono" é uma mercadoria que não existe como uma entidade única fora dos números exibidos em telas de negociação. O

resultado é que esses mercados emitem, na melhor das hipóteses, um sinal muito fraco. A prática de "hedging" de carbono permite preços contra as mudanças de preços de energia e de câmbio e, então, anula o sinal completamente.

Os mercados de limitar e negociar podem ser reformados? Em teoria, um "preço de carbono robusto" faria indústrias sujas não econômicas. Na prática, tal preço é de outra ordem de grandeza para preços correntes - economistas da corrente principal estimam dez vezes ou mais de €13/ton na qual atualmente é negociada. O registro de lobby corporativo até a data sugere que um preço teto seria imposto antes que o preço chegasse perto deste nível.

Há problemas mais fundamentais também. Um preço elevado e estável iria, na melhor das hipóteses, encorajar as empresas a investir em mudanças que empurram o problema para fora de seus livros. No setor da energia, por exemplo, isso poderia tornar a nuclear e a biomassa mais competitivas, uma vez que as emissões de gases de efeito estufa associadas são feitas em outros lugares (minas de urânio, plantações e transporte) - normalmente, fora da área limitada. Nem poderia tal preço resolver o problema de "bloqueio da" poluição.

Irão os mercados preocupados com o crescimento capazes de obter reduções de carbono? Os mercados estão orientados para o crescimento, então, as novas fontes de acumulação são indispensáveis para a sobrevivência no mercado. Nos mercados de carbono, isto é alcançado através do aumento do escopo geográfico e do número de setores industriais e gases abrangidos pelo regime. No entanto, isso contradiz a essência de combate às alterações climáticas, que deveria ser sobre a redução das causas das alterações climáticas ao invés de construir uma mercadoria comerciável.

O mercado de carbono está se desenvolvendo de modo a aumentar a margem de lucro e especulação. Isso inclui o uso de instrumentos financeiros complexos (negociação de futuros e derivativos) cujo risco é a criação de uma "bolha de carbono". Isto não é uma surpresa, como foi criado por muitas das mesmas pessoas na Chicago Climate Exchange, que criou os mercados de derivativos que levou à recente crise financeira.

Quais exemplos houveram de regimes de Limitar e Negociar? Existe um grande número de mercados de Limitar e Negociar – o RCLE UE, o Programa de Chuva Ácida dos Estados Unidos, os Mercados de Ar Puro da Região de Los Angeles (RECLAIM), o Sistema de Mercado de Redução de Emissões de Chicago (ERMS) e a Iniciativa Regional de Gases de Efeito Estufa. O RCLE UE, estabelecido em Janeiro de 2005, é o maior regime de limitar e negociar em operação no mundo inteiro e é um exemplo claro demonstrando como a negociação de carbono falhou na prática.

Como tem executado o RCLE EU até agora? A maioria dos mercados de limitar e negociar usam projeções de emissões históricas fornecidas pela própria indústria para calcular o tamanho do limite inicial. A indústria tem um claro incentivo para exagerar suas emissões passadas a fim de ganhar mais créditos. Como resultado, todos os mercados de limitar e negociar listados acima começaram com licenças demais. Isso inclui o RCLE UE, que concedeu mais licenças de poluição gratuitas (chamadas Permissões da União Europeia - EUAs) aos maiores poluidores do que o seu nível real de emissões de carbono. Portanto, isto não deu incentivos para redução de emissões ou até mesmo para comprar licenças. Como resultado, o preço das licenças entrou em colapso - que terminou em 2007 em €0.01. Na fase I (2005-2007) como um todo, segundo dados da própria UE, os maiores poluidores tinham licenças que valiam 2,1 por cento mais do que seu nível real de emissões.

Irá a segunda fase do RCLE EU (2008-2012) resolver esta falha? A União Europeia alega que aprendeu com seus erros e que a segunda fase de seu regime está funcionando. Embora seja verdade que, pela primeira vez em 2008, aos poluidores foram concedidas menos licenças do que seu nível real de emissões no total, a grande maioria das fábricas e indústrias ainda tem um excedente de licenças. Em 2009, eles irão receber a mesma quantia novamente, apesar de muitas indústrias terem reduzido a produção por causa da recessão da UE. As corporações recebem o mesmo número de créditos, mesmo se fechar temporariamente ou reduzir as operações por motivos econômicos de curto prazo.

O quadro é ainda pior uma vez que "compensações" são levadas em consideração. Embora a UE alegue reduções de emissões de 3 por cento ou de 50 milhões de toneladas de setores incluídos no RCLE UE em 2008, pelo menos 80 milhões de toneladas de compensações de carbono no mundo em desenvolvimento foram compradas como parte do regime. Bem como a terceirização do problema, há evidências de que muitos dos supostos "cortes" não são reduções de qualquer modo (veja a ficha técnica "compensações de carbono").

Então, quem lucra com o comércio de carbono? Licenças de emissões gratuitas são equivalentes a subsídios – e com alocações feitas com base em emissões históricas – os maiores subsídios vão para as indústrias mais sujas, especialmente as usinas de energia de carvão. Os lucros inesperados também surgem a partir de um truque de contabilidade em torno de "custos de oportunidade." As empresas de energia optam por fazer a coisa mais barata para atingir a sua meta do RCLE, que é normalmente através da compra de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), créditos (chamados RCEs, Reduções Certificadas de Emissões). Mas as empresas irão repassar os custos aos consumidores como se estivesse fazendo a mais cara mudança, o que seria na verdade redução de emissões no local. Empresas de energia recebendo créditos gratuitos do RCLE EU passaram sobre o não-existente "custo" desses créditos para os consumidores. A pesquisa sugere que os lucros excepcionais provavelmente feitas por empresas de energia na fase II, poderiam estar entre €23 e €71 bilhões e que esses lucros seriam concentrados nos países com maior nível de emissões.

A ArcelorMittal, a maior empresa mundial de aço, é outro exemplo de uma corporação que lucrou imensamente de mercados de carbono ao fazer poucas ou nenhuma alteração. A Arcelor Mittal rotineiramente recebe um aumento de um quarto a um terço a mais créditos do que teria sido necessário começar mesmo a redução de emissões. A empresa é provável que tenha feito mais de €2 bilhões em lucros do RCLE UE entre 2005 e 2008, com mais de €500 milhões deste alcançado apenas em 2008 – ainda, fez mínimas alterações pró-ativas para reduzir as emissões e nenhuma foi estimulada pelo mercado de carbono.

Irá novas regras a partir de 2013 melhorar o regime? A terceira fase do RCLE UE, que vai de 2013 a 2020, pretende comprimir o limite e alterar a base do regime a partir de uma atribuição gratuita de licenças para um sistema baseado em leilões. Porém, está em problemas significativos antes que ele tenha sequer começado. A capacidade de guardar no banco as licenças que não foram utilizadas na fase II para uso na fase III, significa que poderia começar com um excedente significativo. Com base nos números atuais, poderia haver tanto quanto 700 milhões de licenças excedentes até o final da fase II - o equivalente a 14 vezes a "redução" alegada pela UE em 2008. Se as empresas decidirem comprar créditos de compensação e guardar no "banco" esse excedente também - que seria atualmente a opção mais barata para eles - isso poderia resultar em um excedente de 1,6 bilhões de toneladas, o suficiente para assegurar que o RCLE não necessitasse da redução das emissões domésticas para os próximos sete anos.

Um dos principais debates sobre a fase III do regime diz respeito à "fuga de carbono." Isso se relaciona com as reivindicações da indústria de que as normas rígidas sobre as emissões de fábricas em uma parte do globo irão incentivar a migração de indústrias para locais com menos regulação. A liberalização do comércio, padrões de trabalho desigual e baixos custos de transporte e aviação continuam a ser os principais impulsionadores dos remanejamentos das industriais. No entanto, "fuga" está sendo usado para enfraquecer a promessa de que as licenças de poluição serão leiloadas, em vez de distribuídas gratuitamente. De produtores de cimento para fabricantes de armas e de processadores de combustível nuclear para fabricantes de roupas íntimas, a indústria europeia alinhou-se para alegar que o RCLE UE põe em risco os seus negócios. O resultado desse lobby é que mais de três quartos dos produtores abrangidos pelo regime suportam que sejam dadas licenças gratuitas.

DEZEMBRO DE 2009.

Publicado sob licença Creative Commons Attribution-Noncommercial-Share Alike 3.0

Diagrama: Larry Lohmann

Carbon Trade Watch, um projeto da Transnational Institute

www.carbontradewatch.org