

31/10/2007

Biocombustíveis: a história habitual de interesses especiais e subsídios

Martin Wolf

31/10/2007

Segurança de energia e mudança climática são dois dos desafios mais significativos enfrentados pela humanidade. Mas o que vemos em resposta é um quadro familiar de políticas de autoria de interesses especiais bem organizados. Um exemplo soberbo é a enxurrada de subsídios para os biocombustíveis. São programas agrícolas disfarçados como respostas para a insegurança de energia e mudança climática. Sem causar surpresa, eles têm as características deprimentes de tais programas: proteção elevada, apoio ilimitado aos produtores e indiferença à racionalidade econômica.

O apoio já custa aos membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico algo entre US\$ 13 bilhões e US\$ 15 bilhões por ano. Mas esta soma gera muito menos do que 3% da oferta geral de combustível líquido. Para elevar a participação dos biocombustíveis para 30%, como alguns propõem, custaria pelo menos US\$150 bilhões por ano e provavelmente mais, à medida que os custos marginais aumentassem.

Alguém precisava olhar atentamente para a racionalidade de todos estes subsídios. Um excelente relatório da Iniciativa para Subsídios Globais do Instituto Internacional para Desenvolvimento Sustentável fez exatamente isto.* Ele não conta uma história bonita.

A política é extraordinariamente complexa. Ela também pode ser altamente irracional. O Brasil é, por exemplo, o fornecedor mais eficiente de bioetanol, mas enfrenta tarifas de no mínimo 25% nos Estados Unidos e 50% na União Européia. Um exemplo menor é a vantagem dada à produção de "veículos flex" dentro dos padrões americanos de eficiência de combustível. Como o crédito de economia de combustível é maior para os modelos menos eficientes em consumo de combustível, os fabricantes se concentram em utilitários esportivos e caminhonetes. Mas quase todos os motoristas destes veículos usam gasolina comum. O resultado é maior consumo de gasolina, não menor.

O custo do apoio por litro de etanol varia entre US\$ 0,29 e US\$ 0,36 nos Estados Unidos e US\$ 1 na União Européia. O apoio ao biodiesel varia entre US\$ 0,2 por litro no Canadá e US\$ 1 na Suíça. Mas o custo do petróleo, em termos de unidades de energia equivalentes, é de US\$ 0,34 e o do diesel é de US\$ 0,41. Portanto, o subsídio aos biocombustíveis freqüentemente é maior que o custo do combustível fóssil equivalente. Sem causar surpresa, os custos de produção dos biocombustíveis subsidiados também costumam ser mais altos.

Mas será que esta mudança onerosa para os biocombustíveis ao menos provoca reduções nas emissões dos gases responsáveis pelo efeito estufa? A resposta é não tanto quanto alguém poderia supor. As emissões líquidas de gases do efeito estufa do caro biodiesel de colza europeu são meros 13% menores do que as do diesel convencional. De forma semelhante, as emissões líquidas do etanol de milho americano são apenas 18% menores do que a do petróleo convencional.

Esta fonte altamente subsidiada de demanda também tem um grande impacto sobre a demanda de alimentos. Em 2007, por exemplo, o aumento na demanda americana por etanol de milho será responsável por mais da metade do aumento global da demanda. O mesmo vale para o uso americano e europeu de soja e colza para biodiesel. O aumento do preço dos alimentos é bom para os produtores. Mas é péssimo para os consumidores, particularmente aqueles de países pobres importadores. O aumento da produção de biocombustíveis também aumenta o estresse sobre as terras e reservas de água existentes.

É possível justificar esta cornucópia de subsídios complexos e caros, obrigatórias e medidas protecionistas? Não. Mas isto não impede as pessoas de tentarem. De fato, elas apontam para uma série de justificativas diferentes (e que sempre mudam), como já é familiar na história das políticas agrícolas. Aqui estão apenas cinco delas.

Racionalização um: os subsídios aos biocombustíveis reduzem os subsídios agrícolas. Na verdade, a

evidência sugere fortemente que nos Estados Unidos estes subsídios estão se somando aos subsídios já existentes, não os substituindo.

Racionalização dois: a obrigatoriedade dos biocombustíveis reduzirá os preços da gasolina. Mas é obviamente insano tentar baixar o preço de um produto subsidiando a produção de alternativas mais caras.

Racionalização três: o subsídio aos biocombustíveis é uma forma eficiente de reduzir a dependência de combustíveis fósseis arriscados. Mas os biocombustíveis são, de acordo com as tecnologias atuais, complementos, e não substitutos, dos combustíveis fósseis e também estão vulneráveis a riscos climáticos e de pragas.

Racionalização quatro: o subsídio aos biocombustíveis é uma forma eficiente de reduzir a emissão de gases do efeito estufa. Segundo o relatório, o custo da eliminação do equivalente a uma tonelada de dióxido de carbono com biocombustíveis varia de cerca de US\$ 150 a US\$ 10 mil. Mesmo o número mais baixo ultrapassa quase todas as estimativas do benefício marginal da redução de uma tonelada de emissões. E certamente ultrapassa em muito o custo de muitas formas alternativas de fazê-lo.

Racionalização cinco: os subsídios são apenas necessários para estabelecer a infra-estrutura. Mas para os biocombustíveis se tornarem competitivos, é preciso deixar de subsidiar a infra-estrutura. Os investidores podem cuidar disto sozinhos.

Isto então é um programa agrícola clássico: um sistema oneroso de transferências à procura de uma desculpa. Ou, como coloca o relatório: "A série desconcertante de incentivos que foram criados para os biocombustíveis em resposta a múltiplos (e às vezes contraditórios) objetivos possui todos os sinais característicos de um 'trem da alegria' auxiliado e incitado por interesses setoriais investidos".

Então, o que precisa ser feito? Aqui estão algumas sugestões simples: eliminar a cada vez mais popular (por ser aparentemente mais barata) obrigatoriedade de usar quantidades específicas de biocombustíveis, já que esta mudança transfere todo o risco de flutuações na oferta e demanda para os alimentos; disciplinar o acúmulo de subsídios; e eliminar todos os apoios ilimitados à produção antes que se tornem impossíveis de serem revertidos.

Aqui também há algumas idéias positivas: definir precisamente os objetivos e instrumentos de política, em termos das metas gerais de segurança de energia e reduções de emissões dos gases do efeito estufa; criar um preço global único para o carbono que governe todas as atividades; fazer os produtores competirem por qualquer apoio que seja oferecido; deixar os mercados decidirem sobre a venda de veículos flex (e de fato a eficiência de consumo dos veículos); e, acima de tudo, buscar um livre comércio de biocombustíveis.

Nós devemos pelo menos tentar aprender com a dolorosa experiência de um século de políticas agrícolas. Eu sei que isto é ingenuidade. Mas é impossível responder aos grandes desafios de política de energia e mudança climática aplicando um pouco de inteligência, para variar?

*"Biofuels -At What Cost?" (Biocombustíveis -a que custo?) Iniciativa para Subsídios Globais, www.globalsubsidies.org

Tradução: George El Khouri Andolfato