



Série especial sobre política fiscal em resposta à COVID-19

Esta nota é parte de uma série produzida pelo Departamento de Finanças Públicas para ajudar os países membros a enfrentar a situação de emergência causada pela COVID-19. As opiniões aqui expressas são as do corpo técnico do FMI e não representam necessariamente os pontos de vista do FMI, de sua Diretoria Executiva ou de sua Direção-Geral.

Uma recuperação mais verde

A política fiscal em todo o mundo está, com razão, concentrada no combate à crise econômica provocada pela COVID-19. Mas a crise causada pelas mudanças climáticas continua, assim como a necessidade de políticas decisivas para enfrentá-la. De fato, as decisões tomadas agora para enfrentar a crise da COVID-19 podem moldar o clima, assim como a saúde humana, nas próximas décadas. Isso exige que as autoridades da área fiscal adotem uma postura mais “verde” ao responder à crise atual para evitar que uma crise leve a outra. O apoio público a essas medidas pode ser maior após a crise da COVID-19.

Perguntas e comentários sobre esta nota podem ser enviados para cdsupport-macrofisc@imf.org.

I. CONTEXTO: A CRISE DA COVID-19 NÃO VAI MUDAR O CLIMA, MAS A RESPOSTA SIM

A crise econômica provocada pela COVID-19 não altera o desafio básico imposto pelo clima, nem a resposta adequada a ele. Mesmo uma recessão global prolongada teria um impacto apenas modesto sobre o estoque de emissões atmosféricas de gases do efeito estufa. Assim, elevar o custo das emissões, fundamental para enfrentar o problema da externalidade no cerne da mudança do clima, continua a ser essencial. E ainda são necessárias políticas ambiciosas; por exemplo, conter o aquecimento global em 2°C ou menos exigiria adotar rapidamente medidas que equivaleriam a um imposto mundial de pelo menos US\$ 75 por tonelada até 2030, enquanto o preço médio global do carbono no momento é de US\$ 2 por tonelada¹.

As decisões tomadas agora vão moldar o clima nas próximas décadas. O impacto combinado de uma crise econômica e sanitária representa uma grave ameaça às economias e às vidas humanas e, como se poderia esperar, desencadeou políticas rápidas e extraordinárias em todo o mundo. A profundidade da crise e a abrangência da resposta significam que as medidas tomadas agora provavelmente terão efeitos duradouros sobre a economia mundial e moldarão as sociedades por décadas a fio. Por sua vez, isso afetará as emissões e o clima. Por exemplo, a menos que a energia seja negociada pelo preço certo, o investimento adicional induzido pelo estímulo será mal alocado entre setores poluentes e não poluentes.

Portanto, os responsáveis pela área fiscal devem criar uma recuperação “verde”. Na fase de contenção imediata da crise, a margem de manobra para fazê-lo pode ser limitada, pois a prioridade é proporcionar alívio urgente a famílias e empresas, o que não deve ser postergado nem prejudicado por considerações sobre o

¹ Com base em estudos resumidos na versão de outubro de 2019 do relatório *Fiscal Monitor*, do FMI.

clima. Contudo, à medida que as economias se estabilizem e os confinamentos sejam relaxados, a abrangência e a necessidade de um estímulo fiscal de base ampla aumentarão, sobretudo no caso de medidas verdes que aumentem o emprego e a demanda agregada. E mesmo na fase de contenção da crise, poderiam ser adotadas políticas em apoio aos objetivos climáticos sem prejudicar a eficácia das políticas para conter a crise.

O apoio público a políticas verdes pode crescer após a crise da COVID-19. As autoridades poderão argumentar que, assim como no caso das pandemias: 1) as crises climáticas podem parecer remotas, mas podem ocorrer rapidamente, 2) a preparação é essencial e leva anos e 3) o custo dessa preparação é mínimo diante do custo de não se preparar. De fato, o controle das emissões provavelmente reduziria o risco de doenças respiratórias (por exemplo, decorrentes da poluição do ar)².

Os ministérios das finanças devem ter como objetivo deixar essas políticas e projetos prontos para serem executados. Pacotes de estímulo já estão sendo concebidos e essas políticas e projetos que consideram o clima precisarão ser preparados rapidamente para que possam ser incorporados. Essa fase preparatória também pode abranger a capacitação dos ministérios das finanças para ajudar a gerir a fase de implementação dos aspectos verdes do estímulo.

II. AÇÃO: POLÍTICAS PARA UMA RECUPERAÇÃO MAIS VERDE

Cada país enfrentará uma situação diferente, por exemplo, em termos das condições macroeconômicas, espaço fiscal, avanço na implementação de pacotes de estímulo amplos, capacidade de incorporar considerações sobre o clima, ambição de seus compromissos climáticos e importância atribuída a outros objetivos de política. Contudo, alguns princípios ainda podem ajudar as autoridades fiscais a tornar mais verde sua resposta à crise provocada pela COVID-19.

Decidir apoiar atividades mais ecológicas e menos poluentes

- Os projetos de investimento público podem concentrar-se em:
 - Reforçar a infraestrutura climática (por exemplo, energia renovável, modernização da rede elétrica, transporte público, melhoria da infraestrutura digital para aproveitar a experiência mundial com o teletrabalho);
 - Desenvolver e adotar tecnologias inteligentes do ponto de vista do clima (por exemplo, baterias de hidrogênio, captura de carbono);
 - Apoiar a adaptação (por exemplo, proteção contra inundações, vias e edifícios resilientes);
 - Evitar investimentos que gerem grandes volumes de carbono (por exemplo, energia de combustíveis fósseis e veículos de alta emissão).
- Programas de obras públicas para apoiar a renda dos pobres afetados pela crise poderiam ser direcionados para projetos de apoio à adaptação (por exemplo, irrigação).
- As garantias de dívidas e outros tipos de ajuda poderiam ser estendidos a setores e atividades ecológicos em detrimento de setores e atividades poluentes.

² Ver, por exemplo, o relatório *World Economic Outlook* de outubro de 2017 (capítulo 3) e a revista *Finance & Development* de junho de 2018, ambos do FMI.

Condicionar o apoio a atividades poluentes a avanços nas questões climáticas

- Para receber apoio durante a crise, setores e empresas que geram grandes volumes de carbono poderiam ser obrigados a assumir compromissos com metas de redução de emissões e/ou garantir uma transição equitativa para uma economia de baixo carbono (por exemplo, pagar para fechar minas de carvão e oferecer pacotes de aposentadoria antecipada e requalificação para seus trabalhadores, estabelecer a participação nas vendas de veículos de emissão zero e desenvolver combustíveis limpos para o transporte internacional).
- Grandes empresas que recebam apoio público de longo prazo poderiam ser obrigadas a divulgar suas pegadas de carbono.

Fixar o preço certo do carbono

- Em vista dos baixos preços do petróleo e da necessidade de reconstruir posições fiscais, seria especialmente oportuno aumentar a tributação do carbono (ou instrumentos semelhantes, como os impostos sobre os combustíveis) e eliminar os subsídios aos combustíveis fósseis. Para muitos países, um imposto de US\$ 75 por tonelada de carbono aumentaria os preços nas bombas em menos do que o recente colapso nos preços mundiais do petróleo.
- A tributação do carbono pode ser reforçada com medidas como esquemas de taxas e descontos para promover veículos de emissão zero e melhorias na eficiência energética, e deve ser apoiada por medidas para ajudar as famílias de baixa renda e os trabalhadores e comunidades afetados de forma desproporcional.
- O apoio a setores como o de transporte e outros mais diretamente afetados não deve ser concedido de maneira a prejudicar os objetivos da precificação do carbono, por exemplo, ao reduzir os gastos com combustível ou com viagens.

Avaliar o impacto climático das medidas de apoio

- Convém examinar as medidas de estímulo para verificar seu impacto climático, tanto positivo como negativo. Os padrões ambientais não devem ser relaxados.
- Talvez fosse conveniente obrigar a avaliar o impacto climático das medidas de estímulo e informá-las no orçamento, desde que isso não resulte em atrasos significativos (de modo mais geral, os países devem evitar interromper seus esforços rumo a um “orçamento verde”, ou seja, a integração das dimensões ambiental e climática aos processos orçamentários).

Tornar o financiamento verde

- Estudar a possibilidade de usar títulos verdes para financiar o aumento dos gastos com o clima.
- Procurar mobilizar financiamento privado para investimentos verdes (por exemplo, por meio de garantias específicas e transparentes).
- Exigir que os bancos que recebam apoio público divulguem em que medida suas carteiras incorporam considerações climáticas.

Formular um novo e ambicioso plano de médio prazo para as mudanças climáticas

- Os ministérios das finanças poderiam trabalhar com outros ministérios para apresentar uma versão revista do plano de emissões (a “contribuição determinada nacionalmente”) que refletisse as novas perspectivas e políticas de emissões do país antes da Conferência das Nações Unidas sobre Mudança Climática, postergada, porém crucial.

Coordenar e apoiar os demais

- Para reforçar a mitigação e evitar que os esforços de um país sejam solapados por outros, os países com os mesmos interesses poderiam concordar com um preço mínimo do carbono, fixando um piso mais elevado para os países avançados. Também se poderia considerar a possibilidade de complementar um preço mínimo do carbono com um “ajuste de carbono na fronteira” aplicado ao conteúdo de carbono das importações de países que não tomem medidas adequadas de mitigação.
- O apoio financeiro dos países de maior renda aos países de baixa renda e vulneráveis poderia ser elevado para ajudar estes a reduzir suas emissões, adaptar-se às consequências das mudanças climáticas e, em caráter mais imediato, reconstituir seus fundos para desastres que podem ter sido esgotados pela resposta à crise causada pela COVID-19.