

NEWSLETTER 17

Comércio & Desenvolvimento Sustentável

Março de 2024

Apresentação

O CINDES apresenta o décimo sétimo número da série Comércio & Desenvolvimento Sustentável – uma Newsletter que tem por objetivo facilitar o acesso a informações sobre mudanças regulatórias e tendências na interseção entre as regulações ambientais e climáticas e o comércio internacional.

Esta edição está dedicada a três evoluções recentes no contexto internacional que ilustram as novas exigências que os temas ambientais trazem para a agenda de política comercial, bem como as fricções resultantes da aproximação entre as duas agendas.

A primeira dessas evoluções está relacionada ao debate no Reino Unido sobre como e quando instituir o seu próprio CBAM (Medida de Ajuste de Carbono na Fronteira, no acrônimo em inglês) em função dos prováveis impactos da regulação da União Europeia sobre as exportações britânicas.

A segunda evolução é a decisão da União Europeia de adiar a entrada em vigência de alguns dispositivos de sua nova regulação sobre desmatamento zero, em reação às reações negativas por parte de países em desenvolvimento que serão os mais afetados pelas medidas, incluindo o Brasil.

A terceira reflete as dificuldades enfrentadas no âmbito da OMC para avançar em regulações que relacionam comércio e meio ambiente, refletidas, por exemplo, no fracasso em avançar no aprofundamento das disciplinas para a regulação dos subsídios à pesca na última reunião ministerial da organização.

1. O CBAM do Reino Unido: quão próximo do europeu será?

Em dezembro de 2023, o governo do Reino Unido publicou um resumo das respostas a uma consulta pública realizada entre março e junho sobre a potencial aplicação de um CBAM para lidar com os riscos domésticos de vazamento de carbono para outros países. A consulta pública incluía não apenas as possíveis medidas a serem adotadas no âmbito do CBAM, mas também questões relacionadas a regulamentos técnicos para produtos intensivos em carbono e aos relatórios de emissões a serem apresentados pelas empresas dos setores cobertos pelo mecanismo.

De acordo com o governo do Reino Unido, o CBAM daquele país será implementado em 2027, sendo que novas consultas públicas sobre o desenho e implementação da nova regulação serão realizadas ao longo de 2024.

Também de acordo com as informações divulgadas até o momento, o CBAM do Reino Unido terá cobertura setorial ligeiramente diferente daquela vigente na União Europeia. Serão incluídos os setores de vidro e cerâmica, que não constam do CBAM europeu, e será excluída a eletricidade, incorporada no modelo da UE. Todavia, as autoridades britânicas informam que os setores a serem incorporados na regulação serão ainda objeto de nova consulta pública.

A questão da eventual incorporação da eletricidade é particularmente sensível para o Reino Unido, uma vez que o país é importador líquido de eletricidade. Dadas as características particulares do setor, o risco de que a submissão da eletricidade ao CBAM tenha impactos imprevistos é considerado elevado.

Embora venha prometendo adotar uma regulação nacional própria que não reproduzirá a legislação da União Europeia, é difícil que o CBAM britânico seja muito distinto do europeu. O bloco europeu é o destino de cerca de 70% das exportações do Reino Unido dos produtos afetados pelo CBAM da UE. À medida que as empresas do país enfrentam os custos de apresentar relatórios de emissões para que seus produtos possam ser importados na UE e se preparam para começar a pagar pela diferença entre os preços de carbono no mercado doméstico e na União Europeia a partir de janeiro de 2026, cresce a pressão para a convergência entre o modelo de regulação em elaboração no Reino Unido e o vigente no bloco europeu.

<https://www.ft.com/content/f27ddf5b-eb72-40da-b079-1c880381faf6>

<https://www.gov.uk/government/consultations/addressing-carbon-leakage-risk-to-support-decarbonisation/outcome/factsheet-uk-carbon-border-adjustment-mechanism>

<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9935/>

https://www.energy-uk.org.uk/wp-content/uploads/2023/05/Energy-UK-Report-UK-EU-Energy-and-Climate-Cooperation-May_23.pdf

2. União Europeia pretende adiar adoção de tratamento diferenciado no sistema de fiscalização de desmatamento zero nas importações

A União Europeia pretende adiar o tratamento diferenciado no sistema de fiscalização de importações provenientes de países com distintos graus de risco de desmatamento, após diversas reclamações de países da Ásia, África e América Latina. Os países exportadores de *commodities* que podem ser afetadas pela nova regulação alegam que as novas regras são excessivamente burocráticas, injustas e afastam investidores.

A legislação antidesmatamento da União Europeia foi aprovada em 2021, entrou em vigência em junho de 2023 e estabeleceu um período de 18 meses para que os exportadores e importadores adaptem-se à nova regulação. Ou seja, as novas exigências passarão efetivamente a ser cobradas a partir de 30 de dezembro de 2024. No período de transição, as empresas devem apresentar as informações, mas as importações não serão barradas por descumprimento.

Os produtos cobertos pela regulação são: soja, cacau, café, carne bovina, madeira, celulose e papel, óleo de palma, incluindo ainda produtos como couros e peles de bovinos, chocolates e móveis de madeira, que contêm ou foram produzidos a partir do uso de *commodities* relevantes. Em boa medida, trata-se de produtos originários de países em desenvolvimento e cuja produção pode implicar ou incentivar o desmatamento ou a

degradação florestal. A regulação condiciona o acesso e a circulação dos produtos importados pelo bloco ao atendimento simultâneo a três requisitos:

- os produtos não podem estar associados a desmatamento (devem ser *deforestation-free*);
- a produção dos bens importados deve ter respeitado a legislação do país de origem;
- os produtos devem ter sido objeto de um procedimento de *due diligence* por parte dos operadores (importadores), nos termos definidos pela própria proposta de regulação.

A avaliação de risco – segunda etapa da *due diligence* – deve levar em especial consideração preocupações relativas ao país de produção, tais como níveis de corrupção, não implementação das leis, bem como a atribuição de risco que o país ou região produtora recebe do sistema de *benchmarking* instituído pela Comissão Europeia. O sistema de *benchmarking* classificará os países em três níveis de risco: baixo, *standard* e alto, em função de critérios como:

- taxa de desmatamento e de degradação da floresta;
- taxa de expansão de terra agrícola para a produção dos produtos considerados;
- inclusão de compromissos de redução do desmatamento e da degradação florestal na NDC do país no âmbito do Acordo de Paris; e
- existência no país, em níveis nacional e subnacional, de legislação compatível com o Artigo 5 do Acordo de Paris e adoção de medidas efetivas de implementação para sancionar atividades que levem ao desmatamento e à degradação florestal.

Dados os elevados custos de *compliance* com as exigências da nova regulação, os governos dos países exportadores afetados alegam que apenas as grandes empresas produtoras podem arcar com os ônus de usar tecnologia sofisticada de geolocalização para provar que os seus produtos não são provenientes de zonas de desmatamento. Alguns países também reclamam que a legislação foi colocada em vigência sem orientações precisas sobre os procedimentos e metodologias para *compliance*.

O sistema foi originalmente concebido de modo que os níveis de fiscalização variem de acordo com a classificação do país em termos do grau de risco de desmatamento, sendo que as aduanas do bloco devem fiscalizar 3% dos bens provenientes de países de risco mediano e 9% das originárias de países de risco elevado.

De acordo com informações publicadas no jornal inglês Financial Times, a UE pretende adiar a adoção da classificação dos países nos diferentes riscos, e vai, por enquanto, classificar todos os países em nível *standard*. O adiamento da classificação em diferentes níveis de risco pretende evitar que se confira tratamento desigual para exportadores de países distintos que pudessem estar classificados em categorias diferentes, enquanto estes ganham familiaridade com o novo sistema e as regulações são aperfeiçoadas.

Ainda segundo esta fonte, os reguladores de Bruxelas consideram adotar um critério regional ao invés de nacional para a classificação de risco. Caso este critério seja adotado, as exportações provenientes do sul do Brasil receberiam classificação de risco mais baixa do que as provenientes da Amazônia.

<https://www.ft.com/content/8dab4dc6-197b-4a2f-86f0-d5e83ce00b09?emailId=f03140e5-68b8-459e-8c4c-af0b313a54fd&segmentId=2785c52b-1c00-edaa-29be-7452cf90b5a2>

3. Comércio e desenvolvimento sustentável na 13ª Reunião Ministerial da OMC

Há crescente percepção entre operadores e analistas do comércio internacional sobre as distorções que a proliferação de regulações ambientais unilaterais traz para os fluxos de comércio internacional. Essas preocupações têm sido vocalizadas nos Foros Públicos da OMC nos últimos anos e terminaram por estimular a realização de um *Trade Day* na COP-28, em dezembro do ano passado.

Esses movimentos alimentaram expectativas de que a 13ª Reunião Ministerial da OMC, concluída no dia 2 de março em Abu Dhabi, pudesse gerar algum progresso ou resultados tangíveis na coordenação entre políticas ambientais e comerciais. Entretanto, a oposição de alguns países – particularmente da Índia – ao tratamento desta agenda e as evidentes dificuldades para a obtenção de quaisquer avanços concretos nos temas mais relevantes frustraram tais expectativas.

Embora a OMC conte com um Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente (CTE, na sigla em inglês) e suas normas reconheçam os valores relacionados ao meio ambiente e à sustentabilidade, seu arcabouço legal e institucional não é suficiente para lidar com os impactos negativos que a fragmentação dos mecanismos ambientais exerce sobre o comércio internacional. O número de notificações de preocupação comercial (*trade concerns*) aumentou nove vezes entre 2015 e 2022, muitas das quais se referem a medidas ambientais unilaterais, tais como restrições a exportações de minerais críticos, políticas de precificação do carbono e mecanismos tipo CBAM, subsídios verdes e outras regulações. Este é um dos muitos indícios do crescente mal-estar que a falta de coordenação e a fragmentação de medidas ambientais que afetam o comércio vem provocando nos países membros da OMC.

Na 12ª Ministerial da OMC, em junho de 2022, foi firmado o Acordo de Subsídios à Pesca, que estabelece uma série de proibições e regras para os subsídios à pesca. Entretanto, diante das dificuldades para encontrar consenso em aspectos considerados centrais para o tema, os países membros assumiram o compromisso de continuar negociações em busca de um acordo mais abrangente. Ver: <https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2023/12/Newsletter-CDS-16.pdf>.

Após esforços para a construção de um texto aceitável, uma proposta foi circulada às vésperas da 13ª Ministerial e angariou apoio de um número relevante de países. Mas demandas de última hora por novas inserções e modificações no texto, originadas de países em desenvolvimento, em particular da Índia, impediram que um acordo fosse atingido neste tema.

Outras iniciativas plurilaterais de diálogos no âmbito da OMC, como as Discussões Estruturadas sobre Comércio e Sustentabilidade Ambiental (TESSD, na sigla em inglês) apresentaram ambições modestas em Abu Dhabi. A Declaração Final da Reunião Ministerial de Abu Dhabi traz somente um parágrafo que toca na relação entre comércio

e meio ambiente. Ainda assim, o parágrafo menciona apenas que os membros reconhecem o papel que o sistema multilateral de comércio pode desempenhar no alcance das Metas de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU.

https://www.wto.org/english/blogs_e/ddg_jean_marie_paugam_e/blog_jp_28feb24_e.htm

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN24/DEC.pdf&Open=True>

<https://odi.org/en/insights/managing-expectations-redefining-success-trade-and-sustainability-at-the-wto-ministerial-conference/>