

# *NEWSLETTER* 18

## **Comércio & Desenvolvimento Sustentável**

Agosto de 2024

## Newsletter Comércio e Desenvolvimento Sustentável 18

### Apresentação

O CINDES apresenta o décimo oitavo 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 à informação sobre as crescentes pressões por adiamento e revisão das regulações unilaterais europeias que relacionam políticas comerciais e climáticas.

Rumores sobre avanços e retrocessos nas negociações para um acordo de livre comércio entre Mercosul e União Europeia aparecem na imprensa de vez em quando. Na primeira semana de agosto, novas menções na imprensa dão conta de que continua a haver contatos entre as equipes negociadoras dos dois blocos e que haveria possibilidades de avanços nos próximos meses para a conclusão do acordo até o final do ano. Segundo o jornal *Financial Times*, haveria novo ímpeto para a conclusão das negociações nos dois blocos. O jornal Valor Econômico menciona que o acordo se aproxima da linha de chegada. Após vinte anos de negociação, essas notícias devem ser lidas com algum ceticismo.

<https://www.ft.com/content/cae11511-f279-4466-9267-d978dfde6f6a>

<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/08/06/ft-aps-dcadas-de-trabalho-acordo-com-pases-do-mercosul-se-aproxima-da-linha-de-chegada.ghtml>

Enquanto não se desata o nó dessas negociações, duas regulações unilaterais adotadas pela União Europeia no período recente têm o potencial de afetar as exportações brasileiras para o bloco europeu nos próximos anos – o CBAM (mecanismo de ajuste de carbono na fronteira) e a EUDR (regulação da UE antidesmatamento).

A EUDR pode vir a atingir fortemente algumas das principais *commodities* agrícolas exportadas pelo Brasil, e tem recebido atenção da imprensa e dos formadores de opinião. O CBAM pode afetar exportações brasileiras de um conjunto limitado de produtos industriais intensivos em energia e é menos conhecida.

As duas regulações têm sido alvo de críticas por parte de muitos países por seu caráter unilateral e pelas distorções que podem causar ao comércio, além das lacunas regulatórias relacionadas à sua operacionalização, que geram incertezas para os agentes econômicos envolvidos na produção e comércio das cadeias produtivas afetadas.

### 1. Os riscos do CBAM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*)

O CBAM adotado pela União Europeia visa setores industriais cuja produção é intensiva em energia e que são relativamente mais expostos ao comércio do que a média dos produtos. Atualmente, os setores incluídos na regulação são: ferro e aço, alumínio, cimento, fertilizantes, eletricidade e hidrogênio e o foco está na produção a montante nesses setores.

A regulação entrou em vigência em maio de 2023 e desde outubro passado está em fase de transição, que vai até o final de 2025. Nesta fase, os importadores europeus devem apresentar relatórios de emissões embutidas nestes produtos que entram no mercado europeu, mas ainda não estarão sujeitos a taxaço adicional.

A partir de janeiro de 2026, os importadores deverão registrar-se nas autoridades nacionais dos países da UE, declarar as emissões embutidas nos produtos importados e comprar certificados CBAM equivalentes ao montante declarado de emissões, do mesmo modo que os produtos produzidos nos países do bloco, sujeitos ao mercado regulado de carbono (EU ETS). Os importadores poderão descontar valores pagos no país de origem por emissões de carbono, caso possam comprovar tais despesas. Ou seja, se o produto é proveniente de um país que tem um mercado regulado de carbono e está sujeito à compra de certificados no mercado de origem, ou se o importador pode comprovar que foi pago um preço pelo carbono emitido no seu processo produtivo, terá um crédito equivalente ao montante pago quando entrar no mercado europeu.

- **A proliferação de iniciativas**

Com iniciativas surgindo em diversos países e sem uma coordenação internacional, o risco de fragmentação de uma regulação em si complexa é grande. Por exemplo, Reino Unido e Canada já fizeram consultas públicas sobre o mecanismo.

A tendência é que mais países sigam este caminho e não apenas os países desenvolvidos, mas também países em desenvolvimento que decidam adotar uma regulação doméstica de emissões de carbono (um ETS local), que certamente virá acompanhada de um mecanismo de ajuste na fronteira.

Além disso, é também provável que a lista de setores incluídos neste mecanismo seja ampliada. Note-se que, no caso do CBAM do Reino Unido a cobertura setorial prevista é 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.

Ver: [https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2024/03/Newsletter17\\_final.pdf](https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2024/03/Newsletter17_final.pdf)

De acordo com o jornal Financial Times de 1º de julho de 2024, John Podesta, conselheiro sênior do presidente dos Estados Unidos para política climática internacional, afirmou que “...temos que nos mover rumo a um sistema de comércio global que vai empurrar em direção à (produção) limpa...”. “O mecanismo específico de política que vamos adotar precisa refletir razoavelmente o carbono embutido nos produtos que estão sendo produzidos.” Embora não haja ainda uma decisão sobre a forma que terá este mecanismo, Podesta afirmou que há discussões bipartidárias sobre esta questão acontecendo nos Estados Unidos.

Ainda segundo a matéria do *Financial Times*, representantes dos Republicanos e dos Democratas defendem que os EUA adotem um imposto sobre o carbono que permita ao país aproveitar a oportunidade de sua produção relativamente menos intensa em carbono enquanto faz com que os produtos de outros países paguem por seus produtos “mais sujos”. Esta visão é reforçada pelos resultados de um estudo publicado pelo Niskanen Center, que mostra que a produção norte-americana é muito menos intensiva em carbono do que grandes concorrentes no mercado internacional, como China, Índia e Rússia, mas mais intensiva do que europeia.

Ver: <https://www.ft.com/content/8c720674-e5df-4abe-90b4-f510697089da>

Observa-se, portanto, um processo de fragmentação de regras de comércio, em que os exportadores estarão sujeitos ao cumprimento de exigências distintas a depender do mercado de destino, com impactos sobre seus custos operacionais e sua competitividade externa.

O Cindes está participando de um projeto internacional, o Diálogo Global sobre o CBAM, coordenado pelo *International Institute for Sustainable Development* (IISD), que tem como objetivo identificar recomendações para o desenho do mecanismo que incorporem as perspectivas dos *stakeholders*. O projeto está sendo desenvolvido em cinco países simultaneamente, sendo dois países desenvolvidos e em vias de aplicar um mecanismo deste tipo (Canadá e Reino Unido) e três países em desenvolvimento potencialmente afetados pelas barreiras às suas exportações (Brasil, Trinidad Tobago e Vietnã).

O projeto procura envolver diferentes atores da sociedade civil com interesse neste tema nesses países e, em seguida, promover o debate internacional para identificar recomendações que possam ser levadas em conta por países em processo de formulação e implementação de seus próprios mecanismos. O objetivo final é reduzir as distorções ao comércio que são inerentes a esse tipo de instrumento.

- **Os impactos para o Brasil**

Coube ao Cindes a coordenação do projeto no Brasil, cujo relatório nacional se encontra disponível no link:

[https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2024/07/Global\\_dialogue\\_on\\_border\\_carbon\\_adjustments.pdf](https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2024/07/Global_dialogue_on_border_carbon_adjustments.pdf)

Entre as principais conclusões do relatório para o Brasil, ressaltam-se as seguintes:

- ✓ Enquanto circunscrito ao mercado europeu, o mecanismo não chega a ser uma ameaça substantiva às exportações brasileiras. Considerando os dados de exportações brasileiras de 2022, apenas cerca de US\$ 3 bilhões seriam afetados pelo mecanismo. As exportações dos produtos cobertos pelo CBAM representaram uma média de 5,8% do total das exportações brasileiras no período 2020-2022, sendo que o mercado do bloco europeu absorveu cerca de 10% destas exportações.
- ✓ Os produtos do setor de ferro e aço são os mais afetados, representando 92% dessas exportações, com o setor de alumínio vindo em segundo lugar com 3%. Embora a EU não seja um destino relevante para as exportações brasileiras desses produtos, se a tendência de adoção de BCAs se espalhar para outros mercados como EUA e Japão, as ameaças às exportações brasileiras pode se tornar mais significativas.
- ✓ Os Estados Unidos compram quase 50% de aço e quase 25% dos produtos transformados de ferro e aço exportados pelo Brasil. No caso do alumínio, o maior risco vem da possibilidade de adoção de um BCA pelo Japão, que absorve cerca de 30% das nossas exportações deste produto.
- ✓ Os principais competidores do Brasil no mercado europeu para o setor de ferro e aço são Rússia, China, Turquia, Canadá e Reino Unido. No caso do alumínio, os competidores são Noruega, China, Turquia e Rússia.
- ✓ A concorrência no mercado europeu não é em si um problema. Caso o Brasil seja um produtor com menor intensidade de carbono que seus concorrentes, poderia, inclusive,

tirar vantagem do mecanismo. O Banco Mundial calculou um Índice Relativo de Exposição ao CBAM que combina a intensidade de carbono na produção deste produto com o grau de relevância do mercado europeu para em cada país exportador. A conclusão para o setor de aço é que o Brasil é menos vulnerável que a China, Rússia e Turquia, sendo que este último país tem grau de emissões menores, mas é mais dependente do mercado europeu que o Brasil. No caso do Reino Unido, o índice é negativo, indicando que a intensidade de emissões do país é inferior à dos países europeus.

- ✓ No caso do alumínio, o Brasil é ainda menos vulnerável pela reduzida dependência do país em relação ao mercado europeu. Mas a intensidade de emissões dos produtos brasileiros é significativamente mais elevada que a de seus principais competidores naquele mercado. A Noruega é membro da EFTA e tem um ETS ligado ao da UE. China e Rússia também têm emissões inferiores às do Brasil na produção do alumínio.

Em geral, a análise sugere que, embora o CBAM europeu não represente uma ameaça importante para o Brasil, seu potencial alastramento para outros países poderia levar a uma perda de competitividade das exportações brasileiras.

O desenho regulatório que este mecanismo assume na EU e poderá assumir em outras jurisdições é fundamental para a avaliação dos riscos para a competitividade das exportações brasileiras. É, portanto, importante que governo e setor privado no Brasil estejam preparados para identificar seus interesses e buscar influenciar a regulação que está em gestação em mercados relevantes.

<https://www.estadao.com.br/economia/fernando-dantas/ja-ouviu-falar-em-medidas-de-ajuste-de-carbono-na-fronteira/>

## **2. Crescem as pressões para o adiamento da EUDR (*European Union Deforestation Regulation*)**

No dia 20 de junho de 2024, o governo dos Estados Unidos pediu formalmente à Comissão Europeia que adie a entrada em vigência das barreiras às importações de produtos cobertos pela EUDR.

- **As linhas gerais da regulação**

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 pequenos produtores terão prazo adicional de seis meses para apresentar as informações.

Os produtos cobertos pela regulação são: soja, cacau, café, carne bovina, madeira, borracha, 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.

#### • **Os pedidos de adiamento**

Tendo em vista os elevados custos de *compliance* com as exigências da nova regulação, os governos dos países exportadores afetados alegam que há inúmeros desafios técnicos no cumprimento das exigências europeias e que faltam informações precisas sobre como os critérios serão aplicados.

Em carta à Comissão Europeia de 20 de junho de 2024, os secretários de comércio e de agricultura dos Estados Unidos e a representante comercial do país (USTR) afirmaram que a lei traz desafios críticos para os produtores norte-americanos dos produtos afetados, pedindo a suspensão das penalidades até que esses desafios possam ser superados.

Outros parceiros comerciais que são grandes produtores dos produtos cobertos pela regulação, como Malásia e Indonésia também pediram o adiamento da entrada em vigência das penalidades.

Entre os desafios mencionados estão as dificuldades tecnológicas e de logística para o rastreamento de produtos que transitam por diversos territórios, são fungíveis e em alguns casos (soja, por exemplo) transportados em navios graneleiros que agregam cargas de diversos países. Há também dificuldades com esquemas de certificação e transferência de dados, além de dúvidas quanto aos mapas que serão utilizados como geolocalização e à possibilidade de que tais mapas permitam diferenciar as árvores produtoras da vegetação nativa.

Em função das pressões de parceiros comerciais e de produtores agrícolas de alguns do bloco, a Comissão Europeia concordou que, de início todos os países produtores serão tratados como de risco padrão. Não há ainda resposta aos pedidos de adiamento das penalidades.

<https://www.ft.com/content/1b1c7541-92f8-478a-9e18-8c0419af7714>

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/06/eua-pedem-a-uniao-europeia-para-adiar-lei-antidesmatamento.shtml>

- **O posicionamento do Brasil**

Ao contrário do CBAM, a EUDR tem potencial de atingir um percentual expressivo das exportações brasileiras para a União Europeia. Em 2020, os produtos cobertos pela regulação responderam por 37% do total das vendas do Brasil para o bloco europeu. Apesar disso, a relevância do mercado europeu para cada produto afetado é muito variável. Enquanto para o café a União Europeia absorve a metade das exportações brasileiras, no caso da carne bovina este percentual é de 5%. No caso da soja, o bloco europeu tem participação relevante nas exportações de farelo, mas pouco expressiva nas vendas de grãos.

Com o objetivo de avançar na preparação do Brasil para enfrentar os desafios da nova regulação, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) reuniu em Brasília, no início de julho, 75 representantes dos setores afetados, secretários de agricultura dos estados, representantes de outros ministérios e dos povos indígenas. A reunião buscou compartilhar informações sobre iniciativas que vêm sendo tomadas pelo governo federal, governos estaduais e setor produtivo.

De acordo com matéria publicada no jornal Valor Econômico em 3 de julho, o representante do MRE informou que o país segue duas estratégias paralelas:

- ✓ Estratégia pragmática: preparação doméstica para atender aos requisitos impostos pela nova regulação, seja por meio de demandas à Comissão Europeia por informações mais específicas, seja pelo desenvolvimento de ferramentas tecnológicas para reunir informações e certificar a produção. A Plataforma AgroBrasil+Sustentável, desenvolvida pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), disponibilizará informações organizadas, rastreáveis e confiáveis sobre a produção agrícola sustentável, tendo sido apresentada como uma alternativa para que o produtor possa atender as exigências do mercado europeu.
- ✓ Estratégia de mobilização internacional: o Brasil tem buscado se articular a outros países produtores de commodities da América Latina, África e Ásia, reclamando sistematicamente junto à Comissão Europeia e em foros internacionais como a OMC. Austrália, Nova Zelândia, Canadá, além dos Estados Unidos também têm feito pressão.

Os produtores brasileiros de setores que serão potencialmente mais afetados pela regulação também vêm pressionando para que o início da vigência da EUDR seja adiado. O Cecafé, que representa 96% dos exportadores brasileiros de café, vem pedindo o adiamento das penalidades e buscando se articular com suas contrapartes europeias para obter informações sobre como a lei será aplicada.

Uma preocupação comum aos produtores de café, produtos florestais, cacau e palma é quanto ao mapa desenvolvido pelo *Joint Research Center*, que é uma ferramenta desenvolvida por inteligência artificial e que é capaz de identificar em todo o planeta quando e onde havia cobertura florestal. O problema é que essas commodities são produzidas a partir de árvores plantadas e que são cortadas de tempos em tempos para a sua renovação. Se esta for a única

ferramenta de controle usada pela EU, há o risco de que o bloco identifique como desmatamento aqueles que fazem parte do ciclo de produção dessas commodities.

No caso da soja, a Abiove, entidade que reúne as grandes *tradings* que operam com exportações do produto, entende que será necessário segregar parte da produção para exportação, com plantios, silos, transporte interno e navios apenas para atender ao mercado europeu. Há dúvidas sobre até que ponto os compradores europeus estarão dispostos a arcar com os custos inerentes a este processo.

<https://valor.globo.com/opiniao/assis-moreira/coluna/brasil-alinha-estrategia-sobr-lei-antidesmatamento-europeia.ghtml>

<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/plataforma-agrobrasil-sustentavel-e-apresentada-a-ministerios-e-instituicoes-ligadas-ao-setor-produtivo>

<https://globorural.globo.com/especiais/fazenda-sustentavel/noticia/2024/07/exportador-pressiona-para-que-uniao-europeia-adie-lei-antidesmate.ghtml>

<https://globorural.globo.com/especiais/fazenda-sustentavel/noticia/2024/06/cadeia-de-soja-corre-para-se-ajustar-a-regras-europeias.ghtml>