

# **NEWSLETTER 20**

## **Comércio & Desenvolvimento Sustentável**

Fevereiro de 2025

## Newsletter Comércio e Desenvolvimento Sustentável 20

### Apresentação

O CINDES apresenta o vigésimo 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 dois temas: o primeiro é um novo episódio da sequência de pressões por adiamento e revisão das regulações unilaterais europeias que relacionam direta ou indiretamente políticas comerciais e climáticas. O alvo desta vez é a Diretiva sobre *Corporate Responsibility Due Diligence* (CRDD), de 13 de julho de 2024, que a rigor não pode ser considerada uma medida de política comercial, embora sua implementação possa gerar efeitos sobre os fluxos de comércio entre a União Europeia e o resto do mundo. Vale lembrar que essas pressões têm origem interna e externa à União Europeia e já produziram, como resultado, o adiamento, por um ano, da entrada em vigor da regulação antidesmatamento do bloco (ver a *Newsletter* n. 18). Prevista para entrar em vigor no início de 2025, a regulação somente valerá a partir de janeiro de 2026.

O segundo tema da *Newsletter* são os novos instrumentos relacionados a comércio e desenvolvimento sustentável que foram integrados ao acordo entre o Mercosul e a União Europeia, cujas negociações foram concluídas no início de dezembro de 2024. Oportuno observar que também o texto final do acordo vem sendo duramente atacado por representantes de países-membros da União Europeia, especialmente a França, sob o argumento de que o acordo não incorpora as salvaguardas ambientais e climáticas que seriam adequadas para equalizar as condições de competição entre produtores do Mercosul e do bloco europeu.

### 1. A Diretiva europeia sobre CRDD sob ataque

No final de janeiro, o governo da França pediu a suspensão da Diretriz 1760, de 13 de junho de 2024, definindo regras e procedimentos de *due diligence* relacionada a temas ambientais, climáticos e de direitos humanos, a ser cumpridos por “empresas ativas no mercado interno” do bloco.

Através da *due diligence*, essas empresas devem identificar e, quando necessário, atuar no sentido de prevenir, minimizar ou eliminar impactos negativos ambientais e sobre direitos humanos atuais ou potenciais de suas operações, daquelas de suas subsidiárias e dos seus parceiros de negócios nas suas cadeias de atividades, garantindo às partes afetadas o acesso à justiça e aos remédios legais.

A Diretriz se aplica a empresas da União Europeia, mas também àquelas de terceiros países “com operações significativas” no bloco. Em ambos os casos, há uma regra de corte, que define as empresas às quais se aplica a Diretriz, e uma trajetória de evolução dessa regra, entre 2026 e 2029.

O objetivo final (para 2029) é que, para as empresas europeias, a Diretriz se aplique àquelas com faturamento líquido anual em suas operações mundiais nos dois últimos exercícios financeiros superior a 450 milhões de euros e pelo menos 1.000 empregados. Para as empresas não europeias, a Diretriz incluirá, também em 2029, empresas com faturamento líquido anual (no bloco, não no mundo todo) superior a 450 milhões de euros também nos dois últimos exercícios, sem considerar o número de empregados.

Embora a Diretriz entre em vigor quase que de imediato (20 dias após sua publicação no Diário Oficial da União Europeia), sua efetiva implementação dependerá da adoção e publicação, pelos Estados-membros, das leis, regulamentações e medidas administrativas que a tornarão efetiva, processo que deverá estar concluído até 26 de julho de 2026.

O cronograma de ampliação gradual da cobertura da Diretriz estabelece que, a partir de 26 de julho de 2027, apenas empresas europeias com faturamento líquido global superior a 1,5 bilhão de euros e mais de 5.000 empregados e empresas não europeias com faturamento líquido no bloco superior a 1,5 bilhão de euros serão obrigadas a cumprir as regras da Diretriz. A partir de 26 de julho de 2027, os limiares de aplicação da Diretriz se reduzem: para empresas europeias e não europeias, faturamento líquido anual de 900 milhões de euros e mais de 3.000 empregados apenas para as primeiras. Finalmente, em 26 de julho de 2029, a Diretriz alcançaria a amplitude de cobertura que é sua meta.

A Diretriz define seis etapas do processo de *due diligence*, que começa pela sua integração às políticas e sistemas de administração das empresas, passa pela identificação de possíveis impactos negativos sobre o meio ambiente e direitos humanos e por medidas para reduzir ou mesmo eliminar tais impactos, desembocando em mecanismos de avaliação da efetividade das medidas e em remediação aos afetados. Grande parte do texto da Diretriz é dedicada ao detalhamento das medidas e procedimentos que concretizam cada uma das etapas do processo de *due diligence*.

Além do detalhamento das seis etapas do processo, a Diretriz também inclui a exigência de que as empresas abrangidas por suas disposições (europeias ou não) adotem e implementem um plano de transição para a mitigação da mudança climática de forma a garantir que seu modelo de negócios e sua estratégia sejam compatíveis com os objetivos do Acordo de Paris e com a meta de neutralidade climática, em 2050, da União Europeia. A Diretriz detalha os elementos que devem fazer parte deste plano, inclusive metas de redução de emissões de escopos 1, 2 e 3, entre 2030 e 2050.

Durante todo o processo de tramitação legislativa, desde sua elaboração pela Comissão Europeia e a discussão no Parlamento até sua adoção por este e pelo Conselho Europeu, o tema da Diretriz foi objeto de muito questionamento por parte de associações empresariais e de alguns países. Em função das pressões, algumas regras foram flexibilizadas e o cronograma de implementação gradual (segundo tamanho das empresas) foi adotado, levando a conclusão do processo de aplicação das regras para 2029.

Ao longo do último ano, alguns dos principais instrumentos regulatórios gerados no âmbito do *Green Deal* europeu – como a regulação antidesmatamento e o CBAM – têm sido alvo de muitas

críticas, internas e externas ao bloco europeu. De forma geral, as críticas dos atores europeus visam o aumento de custos gerados por essas regulações e seu impacto sobre a competitividade das empresas domésticas. Tais críticas têm encontrado mais eco no período mais recente, em função do ganho de prioridade na agenda europeia das preocupações com a (perda de) competitividade da União Europeia *vis à vis* de seus principais concorrentes. A divulgação do relatório encomendado pela Comissão Europeia a Mario Draghi, ex-Presidente do Banco Central europeu e ex-Primeiro Ministro da Itália parece ter funcionado como um sinal de alerta em relação à baixa competitividade da indústria do bloco frente aos EUA e à China, levando a própria Comissão, recentemente recomposta após as eleições europeias de 2024, a repensar suas prioridades para o mandato que se inicia, buscando equilibrar objetivos climáticos e econômicos.

Para as empresas brasileiras, as implicações legais do instrumento dependem da inserção do bloco europeu em suas estratégias internacionais. Empresas brasileiras com investimento direto em países da União Europeia e aí constituídas de acordo com o quadro legal de um Estado-membro se submeterão às regras aplicáveis às empresas domésticas. Empresas que apenas exportam para a União Europeia somente serão afetadas se suas exportações anuais ultrapassarem, nos dois últimos anos, os patamares mínimos definidos pela legislação, que se irão reduzindo, entre 2027 e 2029, caindo de 1,5 bilhão para 450 milhões de euros entre os dois anos. Seguramente não são muitas as empresas brasileiras cujas exportações anuais para a União Europeia superam 450 milhões de euros por dois anos seguidos.

<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2025/01/27/franca-pede-adiamento-de-regra-ambiental-da-ue.ghtml>

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401760](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401760)

## **2. Comércio e desenvolvimento sustentável no texto revisto do Acordo Mercosul – União Europeia**

O anúncio da conclusão das negociações entre o Mercosul e a União Europeia, no início de dezembro último, pôs fim a mais de quatro anos de incerteza desde que ambas as partes anunciaram, em junho de 2019, haver chegado a um acordo “em princípio”.

Desde então, preocupada com os rumos da política ambiental do governo Bolsonaro, a Comissão Europeia apresentou um “instrumento adicional” ao capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável, com compromissos em relação ao tema que se somariam àqueles definidos no Acordo “em princípio”. O atual governo brasileiro rejeitou o instrumento e condicionou a discussão de questões relacionadas ao tema à reabertura das negociações em capítulos relacionados ao comércio de bens e em seus respectivos anexos. Ao fim e ao cabo, três capítulos e seus anexos foram revisados (compras governamentais, propriedade intelectual e solução de controvérsias) e dois novos anexos, que não constavam do acordo “em princípio” foram incluídos no acordo.

Nesse processo, o capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável não sofreu modificações, mas os dois novos anexos incluídos no acordo referem-se precisamente ao tema: um Anexo ao Capítulo e um curto documento de duas páginas sob o título *Paris Agreement as an Essential Element*.

#### **- O Anexo ao capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável**

O Anexo é um documento de 16 páginas, em que são reafirmados os compromissos assumidos no capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável do Acordo em relação ao cumprimento das regras domésticas aplicáveis a temas ambientais e de trabalho e à consistência destas com as obrigações assumidas junto à OMC, aos acordos multilaterais ambientais e àqueles relativos aos padrões trabalhistas (Protocolos da OIT).

Mais além da detalhada reafirmação dos compromissos do capítulo, o Anexo formula algumas propostas voltadas para estimular o comércio de bens sustentáveis e a constituição de cadeias de valor em setores relevantes para a transição verde, bem como para enfrentar os desafios colocados pela adoção, por uma das Partes, de “medidas de sustentabilidade que afetam o comércio” (uma clara alusão às recentes medidas unilaterais da UE, como a regulação antidesmatamento e o CBAM). O enfoque é essencialmente de cooperação, sem nenhuma assunção de compromissos vinculantes, mas as iniciativas sugeridas contribuem como um indicativo do que seriam as prioridades nessas três áreas.

No caso do estímulo ao comércio de bens sustentáveis, o documento propõe a colaboração entre as Partes no sentido de prover maiores oportunidades de acesso a mercado para bens produzidos de forma sustentável e de acordo com as leis domésticas por pequenos proprietários, cooperativas, povos indígenas e comunidades locais. Além disso, um ano após a entrada em vigor do acordo, as Partes definirão uma lista de produtos do Mercosul que “contribuem para a conservação, a restauração e o uso e manejo sustentável de florestas e de ecossistemas vulneráveis”. Tais produtos poderão ser beneficiados por condições favorecidas de acesso ao mercado ou receber incentivos da União Europeia para promover sua produção e exportação.

A proposta de constituição de cadeias de valor e mercados inter-regionais em setores estratégicos especifica os setores prioritários: mineração sustentável; beneficiamento e transformação de minerais críticos para a transição energética; fontes de energia “que desempenham papel crucial na transição energética, inclusive gás e energia renovável”; cadeias de valor relacionadas à mobilidade sustentável (baterias de lítio-íon, reciclagem de baterias, produção de veículos elétricos etc); biocombustíveis sustentáveis (SAF, etanol e biodiesel, entre outros); hidrogênio e seus derivativos.

Ademais, reconhece-se o direito dos países do Mercosul de adotar medidas de promoção voltadas para o desenvolvimento de indústrias estratégicas para a transição sustentável, de forma consistente com as disposições do acordo e com as regras da OMC, e propõe-se o apoio europeu aos países do Mercosul nessa área, através da “provisão de recursos financeiros, programas de capacitação, assistência técnica e outras iniciativas conjuntas para promover cadeias de suprimentos sustentáveis”.

Em relação às medidas (unilaterais) de sustentabilidade que afetam o comércio, “as Partes reconhecem a necessidade de facilitar a implementação de ações para apoiar o cumprimento das medidas (...) da outra Parte (...), a fim de que as exportações daquelas possam se beneficiar plenamente das oportunidades de acesso ao mercado previstas no Acordo”.

Adicionalmente, “a UE reconhece que o presente acordo e as medidas tomadas para dar cumprimento aos compromissos nele decorrentes devem ser favoravelmente considerados, entre outros critérios, na classificação de risco dos países”, o que pode se revelar importante na aplicação da regulação europeia antidesmatamento, cujos impactos potenciais sobre o Brasil são consideráveis.

Há ainda disposições relativas à cooperação na esfera da verificação de conformidade dos produtos exportados pelo Mercosul para a União Europeia e sujeitos às medidas unilaterais de sustentabilidade desta, bem como à operacionalização dos sistemas de rastreamento e certificação que serão mobilizados pelas empresas em função das obrigações associadas às regras de *due diligence*, já tratadas em número anterior desta *Newsletter*.

De modo geral, o Anexo parece acolher, através da reafirmação detalhada dos compromissos vinculantes constantes do capítulo, preocupações europeias com o *enforcement* destes compromissos – na ausência do recurso ao mecanismo de solução de controvérsias do acordo. As propostas relacionadas à constituição de cadeias inter-regionais de valor em setores relevantes para a transição energética também respondem ao interesse europeu de criar condições políticas favoráveis ao acesso de seus investimentos aos setores listados no Brasil e nos demais países do Mercosul – especialmente em minerais críticos – ainda que não haja compromissos vinculantes.

Ao mesmo tempo, o Anexo contempla demandas do Brasil e do Mercosul em relação à exportação de bens produzidos de forma sustentável – que podem vir a se beneficiar de condições preferenciais de acesso ao mercado europeu – e ao tema sensível dos impactos, sobre o Brasil principalmente, de medidas unilaterais de sustentabilidade, como a regulação antidesmatamento. Aqui tampouco há obrigações vinculantes, mas a possibilidade do Acordo e das medidas tomadas para dar cumprimento aos compromissos nele decorrentes serem “favoravelmente considerados, entre outros critérios, na classificação de risco dos países” é um ponto bastante positivo para os interesses brasileiros.

#### **- O Acordo de Paris como elemento essencial**

Esse é um curto documento (pouco mais de duas páginas) que, embora faça parte da longa lista de textos que compõem o acordo, tal como divulgada pela Comissão Europeia, não deixa clara sua relação com os demais textos ou sua inserção em capítulos do Acordo. A referência a capítulos e partes do acordo sem a identificação precisa dos mesmos (indicados apenas por X, Y, Z, XX, YY e ZZ) dificulta situar o documento e relação aos demais componentes do Acordo. As dúvidas suscitadas pelo estado atual do texto provavelmente só poderão ser esclarecidas após a revisão legal do Acordo e publicação de sua versão final.

O documento é composto por dois artigos: um sobre mudança climática, o outro sobre “cumprimento das obrigações” do acordo. O primeiro provavelmente será integrado ao acordo de comércio, embora não faça parte do capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável, enquanto o segundo deverá estar vinculado à componente política do acordo ou a algum texto “horizontal”, que contemple tanto as obrigações comerciais quanto os compromissos políticos.

O artigo sobre mudança climática obriga as Partes “a se manter, de boa fé, como Partes da UNFCCC e de seu Acordo de Paris”, obrigação que é considerada explicitamente “um elemento essencial desse acordo”. O artigo sobre “cumprimento das obrigações” estabelece que violações a obrigações descritas como “elementos essenciais” no artigo anterior (referentes à participação na UNFCCC e no seu Acordo de Paris) e em outros artigos do acordo<sup>1</sup>, provavelmente de sua componente política, podem dar origem a notificação e consulta e, no caso de “violações sérias e substantivas desses elementos essenciais”, levar à suspensão, parcial ou total, do Acordo, liberando as Partes da obrigação de conformar-se às disposições do acordo, parcial ou totalmente, durante o período da suspensão.

Parece razoável supor que a inclusão da participação “de boa fé” das Partes no UNFCCC e no Acordo de Paris como elemento essencial do Acordo tenha resultado de pressões europeias como condição para aceitar que infrações às disciplinas do capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável se mantivessem como não passíveis de questionamentos sob o mecanismo de solução de controvérsias do Acordo, *status* garantido no acordo “em princípio” de 2019.

Vale lembrar que, no documento adicional relativo ao capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável apresentado em 2023, a Comissão Europeia propunha que, um ano após a entrada em vigor do Acordo, as Partes negociassem mecanismos para aumentar o grau de *enforcement* das disciplinas do capítulo, o que colocaria em debate a possibilidade de recurso ao mecanismo de solução de controvérsias do Acordo – algo que os negociadores brasileiros rejeitaram imediatamente.

<https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/19d538eb-d33c-4039-8afa-42dfe7cc66b6/details?download=true>

<https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/e93f0789-4255-427e-8f45-f9d5cce09ed7/details?download=true>

---

<sup>1</sup> Artigo relativo ao respeito aos princípios democráticos, direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como o artigo sobre armas de destruição de massa, em seu segundo parágrafo.