

A indústria brasileira e a agenda de comércio e meio ambiente /clima

Síntese dos resultados do projeto de pesquisa realizado pelo CINDES com o apoio do iCS

Abril de 2021

*Apoio:



1. Introdução

A evolução recente do cenário internacional deixa claro que a agenda climática e ambiental vem ganhando crescente relevância entre as prioridades de política pública em países desenvolvidos, com destaque para a União Europeia.

No caso da União Europeia, a Comissão Europeia lançou, no final de 2019, sua estratégia de crescimento, o *European Green Deal*, cujo objetivo é transformar a Europa, em 2050, no primeiro continente neutro do ponto de vista das emissões líquidas de gases de efeito estufa. O *Green Deal*, no entanto, não é uma nova versão de política ambiental, mas algo como a “meta-política” das políticas europeias, horizontais e setoriais, que todas deverão internalizar a prioridade ao desenvolvimento sustentável.

Dentre as iniciativas em elaboração nos marcos do *Green Deal*, duas merecem destaque, por suas potenciais implicações sobre o comércio e os investimentos do setor industrial:

- a adoção de um mecanismo de ajuste na fronteira para compensar os produtores europeus pelos esforços de mitigação das emissões de carbono, quando tais esforços não encontrarem correspondência entre os parceiros comerciais; e
- a implementação de “políticas de produtos sustentáveis”, aplicáveis em princípio a qualquer tipo de bem e que se materializará através do estabelecimento de padrões e requisitos para que os bens – inclusive os importados – tenham acesso ao mercado europeu. Pode-se, portanto, esperar uma nova “onda” de normas técnicas e sanitárias inspiradas pelos objetivos do PVE e que se aplicarão a todos os países.

Nos EUA, o mandato de Joe Biden marcará uma inflexão no posicionamento do país frente às agendas ambiental e climática e a seus instrumentos de governança multilateral. Essa inflexão abre espaço para iniciativas unilaterais semelhantes às que serão adotadas na Europa e para a formação de coalizões de países empenhados na adoção de políticas de mitigação com base na precificação do carbono.

Nesse cenário, a política comercial dos países desenvolvidos receberá explicitamente novas funções – outras que as especificamente comerciais -, cujas implicações não podem ser ignoradas pelos seus parceiros. Isso é especialmente verdadeiro para aqueles países em desenvolvimento cujas opções prioritárias de política econômica externa envolvem o relacionamento com países desenvolvidos.

É o caso do Brasil, cujas prioridades explícitas de política econômica externa concentram-se na implementação dos acordos comerciais do MERCOSUL com a UE e com a EFTA e no acesso à OCDE. Tal agenda levará o país a enfrentar pressões crescentes relacionadas à agenda ambiental e

climática, principalmente, mas não somente, em função do aprofundamento da divergência entre as trajetórias doméstica e internacional nessa área. Por sua vez, essas pressões podem gerar, em prazo relativamente curto, impactos sobre os fluxos de comércio e investimentos do Brasil, em especial com os países europeus.

Sabe-se que o foco das pressões sofridas pelo Brasil é o desmatamento da Amazônia e a produção de bens agropecuários beneficiados por esse processo. Também é sabido que as metas de redução de emissões apresentadas pelo Brasil só fazem referência específica à redução do desmatamento.

Nesse quadro, a indústria brasileira permaneceu relativamente à margem do debate sobre sua contribuição aos esforços de mitigação do país, o que se justifica, em parte, pelo fato de a indústria, apesar de sua heterogeneidade interna, ter um perfil de consumo de energia em que as fontes renováveis têm peso relativamente elevado. Talvez em função dessas características, as iniciativas do Plano Nacional de Mudanças Climáticas na área industrial não registraram avanços significativos.

No entanto, não parece haver dúvidas que o cenário externo que se consolida – com o crescente condicionamento dos fluxos econômicos internacionais por fatores e considerações ambientais, sanitárias e de qualidade – produzirá um ambiente mais exigente para a indústria brasileira, no que se refere aos requisitos de inserção internacional, via comércio e investimentos.

Ainda não está claro até que ponto esta percepção está disseminada pelos setores industriais brasileira e pelas instituições que os representam. De forma geral, pelas razões já referidas, os riscos associados ao novo cenário internacional são tratados pela indústria como um problema de setores não industriais. Tal avaliação parece, no entanto, pautada mais por um “olhar no retrovisor” do que por um balanço de riscos e oportunidades que o novo cenário traria para a indústria.

Para qualificar a discussão sobre tais temas, este trabalho¹ sintetiza o histórico de posicionamento da indústria brasileira frente à agenda ambiental e climática internacional e apresenta alguns elementos-chave na configuração do novo cenário externo, relacionados à União Europeia (acordos comerciais como vetor de desenvolvimento sustentável e o mecanismo de BCA) e aos EUA (perspectivas da agenda climática e ambiental do governo democrata de Joe Biden). O trabalho conclui sugerindo algumas questões que este novo cenário internacional coloca para a indústria brasileira e que deveriam ser debatidos com profundidade.

¹ Este *paper* é uma síntese de um conjunto de quatro *Policy Briefs* elaborados e publicados pelo CINDES sobre cada uma das seções que o compõem (das seções 2 à 5).

2. A indústria brasileira e a agenda climática internacional

Somente a partir dos anos 90, os temas ambientais começam a entrar com alguma relevância na agenda internacional da indústria brasileira. De início, essa “entrada” disse respeito exclusivamente às empresas exportadoras de alguns setores – celulose e papel, têxteis e calçados – que enfrentavam, em países da União Europeia, esquemas de certificação voluntária de produtos e processos de produção, como os *ecolabels*.

Esse quadro se modifica com a crescente relevância do tema climático na agenda de negociações e governança internacional. O processo de preparação para a CoP 15, em Copenhague (dezembro de 2009), gerou mobilização inédita dos setores público e privado no Brasil.

O compromisso voluntário assumido pelo país, em Copenhague, de implementar ações de mitigação produziu importantes mudanças institucionais, sendo consolidado domesticamente na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) que também define os instrumentos para sua implementação.²

Em 2012, frente à perspectiva de realização da Conferência Rio mais 20, a entidade nacional de representação da indústria (CNI) – que, em 2009, se posicionara contrária à assunção, pelo Brasil, de compromissos quantificáveis antes que isso fosse feito pelos outros grandes emissores – formulou documento em que são enunciados os posicionamentos básicos da entidade em relação à agenda climática.

Tais posicionamentos vigoram até hoje e compõem a coluna vertebral da visão da CNI e de grande parte da indústria em relação à agenda ambiental e climática internacional.

No plano conceitual, a CNI defende o equilíbrio entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável (econômica, social e ambiental) e explicita preocupações com conceitos que, em benefício da dimensão ambiental, “ênfatizem limitações ao desenvolvimento econômico e social” e ao imperativo de crescimento econômico e de geração de riqueza.

² O compromisso voluntário nacional apresentado pelo Brasil visava à redução das emissões nacionais na faixa de 36,1% a 38,9% em relação à sua projeção para 2020 e envolvia principalmente o Setor Mudança do Uso da Terra e Florestas e secundariamente os setores Energia e Agropecuária.

No plano doméstico, o foco é colocado na agenda do “Custo Brasil”, ou seja, na superação dos obstáculos regulatórios e institucionais que hipotecariam os esforços de crescimento industrial e de geração de sustentabilidade³.

No plano internacional, a CNI reafirma o princípio de “responsabilidades comuns, mas diferenciadas” segundo o grau de desenvolvimento dos países, defende o aperfeiçoamento da governança global, através da implementação de mecanismos operacionais de financiamento e de transferência de tecnologia para países em desenvolvimento, e sustenta que a autonomia dos países na escolha de suas trajetórias de desenvolvimento deve ser preservada.

A negociação e a assinatura do Acordo de Paris marcam a apresentação, pelo Brasil, de seu segundo compromisso de redução de emissões (a NDC). Trata-se da meta de redução de 37% das emissões de GEE até 2025, além de uma indicação de redução adicional de 43% das emissões nacionais até 2030, com base nos níveis registrados em 2005. Enquanto o compromisso de 2009 se aplicava apenas aos setores de uso da terra, agropecuária, energia e siderurgia, a NDC se aplica ao conjunto da economia, embora, no caso da indústria, não haja metas de redução de GEE⁴.

A apresentação, pelo Brasil, da NDC ao Acordo de Paris gerou novo ciclo de produção de documentos de posicionamento da CNI em relação à agenda climática. Nessa fase, sem que os princípios e posicionamentos apresentados no documento elaborado para a Conferência Rio mais 20 tenham sido alterados, agregam-se novas preocupações:

- a agenda de regulamentação do Acordo de Paris. Aqui, a preocupação é com a possibilidade de que a regulamentação de diversos aspectos do Acordo gere custos adicionais para a indústria e dificulte seu acesso a financiamento e transferência de tecnologia⁵;
- a deterioração da situação econômica e da competitividade da indústria, ao longo da segunda década do século, o que reforça o posicionamento de rejeição a medidas que possam resultar em aumento dos custos de produção da indústria;
- os impactos potenciais dos compromissos adicionais da NDC brasileira – relacionados aos setores de infraestrutura, energia e uso da terra – sobre a indústria e as possíveis implicações do não cumprimento das metas da NDC brasileira, e mais especificamente da redução do desmatamento, para o setor industrial.

³ A agenda do Custo Brasil prioriza os obstáculos tributários, trabalhistas, de infraestrutura e regulatórios que comprometeriam a busca de competitividade pela indústria.

⁴ No setor industrial, a NDC brasileira busca promover novos padrões de tecnologias limpas e ampliar medidas de eficiência energética e de infraestrutura de baixo carbono.

⁵ CNI (2016). Contribuição da indústria aos aspectos em regulamentação no Acordo de Paris.

A NDC apresentada pelo Brasil estabelece compromisso válido para a economia como um todo e não se limita a determinados setores – como fizera o compromisso brasileiro de 2009. Esta mudança “aproxima” a agenda climática das preocupações com a baixa competitividade da indústria brasileira, já que metas não cumpridas em relação ao desmatamento, por exemplo, podem gerar pressões para a adoção de instrumentos que onerem o setor industrial e sua competitividade⁶. Além disso, metas aplicadas a setores que produzem insumos ou que fornecem serviços para a indústria podem produzir o mesmo efeito.

De modo geral, o posicionamento da indústria frente à agenda ambiental e climática internacional é marcado por preocupações defensivas, guiadas pela percepção de que a crescente relevância de tal agenda gera mais riscos do que oportunidades. Esse posicionamento pouco difere daquele que a indústria brasileira adota diante da agenda das negociações comerciais.

Em que pese o “ativismo” da principal entidade representativa do setor, parece inescapável a constatação de que os temas que compõem a agenda ambiental e climática internacional ainda se mantêm relativamente distantes do radar de pelo menos uma boa parte da indústria. Há alguns fatores que podem ser invocados para explicar essa situação.

O fato de a indústria brasileira apresentar baixo coeficiente de exportação (e de importação também) é um deles. A conexão entre meio ambiente e comércio somente é relevante para setores intensivos em comércio e tais setores pertencem em grande medida à agropecuária e a algumas indústrias processadoras destes produtos. Além disso, as exportações industriais do Brasil concentram-se, para a maioria dos setores, em mercados pouco exigentes ambientalmente, como os mercados da América Latina e, secundariamente, os EUA.

Por outro lado, a agenda de mitigação da mudança climática, que ganha força internacionalmente na segunda metade dos anos 00, teve seu foco prioritário, no caso do Brasil, nas emissões causadas pelo desmatamento e na mudança do uso da terra para a produção agropecuária (*LULUCF – land use, land use change and forestry*). Este “setor” foi definido como a principal prioridade da política nacional de mudança climática, que plasmava os compromissos brasileiros de redução voluntária das emissões de GEEs⁷. Além disso, o principal compromisso da NDC brasileira de 2015 se refere a este setor.

⁶ Do ponto de vista da economia política, a indústria poderia vir a pressionar atores públicos e o setor do agronegócio no sentido de assegurar o cumprimento das metas brasileiras relacionadas à redução do desmatamento, o que evitaria – ou reduziria a possibilidade – de que esforços de mitigação fossem exigidos do setor industrial. Na prática, porém, tal cenário ainda não se concretizou.

⁷ Viola, E. e Franchini, M (2011). *A mudança climática em 2011: governança global estagnada e o novo perfil de emissões do Brasil*, Breves 54, CINDES, Julho.

Além disso, a evolução observada nas negociações comerciais do Brasil e no cenário internacional em relação à agenda ambiental e climática contribuiu para reforçar o quadro doméstico de escassez de incentivos para que a indústria se preocupasse com as relações entre comércio, meio ambiente e clima. Até o recente acordo MERCOSUL – União Europeia, os compromissos comerciais do Brasil ditados por preocupações ambientais e climáticas limitavam-se àqueles estabelecidos por acordos ambientais multilaterais. Da frente de negociações propriamente comerciais, nenhum tipo de incentivo ou pressão veio ao longo de todo esse período⁸.

Em síntese, tanto o cenário doméstico quanto o internacional permitiram ao setor industrial brasileiro manter-se a relativa distância da agenda ambiental e climática global, gerando poucos incentivos para que temas associados a esta agenda fossem incluídas entre suas prioridades.

A exceção a essa caracterização geral do posicionamento da indústria concentra-se nos setores industriais que têm na transformação de matérias primas agropecuárias ou de base florestal o eixo de suas atividades. São esses setores que tiveram que lidar com a emergência e a difusão de padrões privados de sustentabilidade. O foco internacional no tema do desmatamento e da mudança no uso da terra no Brasil faz dele o alvo das preocupações externas com as implicações ambientais das exportações brasileiras dentro do setor industrial.

3. Alguns elementos-chave do novo cenário internacional

3.1. Comércio e desenvolvimento sustentável nos acordos preferenciais da União Europeia: evolução e controvérsias

Os acordos comerciais preferenciais tornaram-se o principal vetor de negociação através do qual os temas ambientais foram incluídos na agenda comercial. Na origem desta tendência, encontram-se a pressão de setores da sociedade civil, bem como as dificuldades para incluir tais temas na agenda da OMC – em boa parte atribuíveis às resistências dos grandes países em desenvolvimento (entre os quais o Brasil).

⁸ Já a produção de padrões privados de sustentabilidade, sob o impulso de ONGs, de associações de consumidores e de redes de varejistas nos países desenvolvidos voltou-se, em grande medida, para produtos primários agropecuários e produtos alimentícios processados. No caso brasileiro, os exemplos da Moratória da Soja – uma iniciativa doméstica público-privada – e da certificação Bonsucro – iniciativa privada internacional – ilustram esta tendência.

Na União Europeia, o mandato legal para a inclusão de disposições ambientais em acordos preferenciais de comércio tem origem no Tratado de Constituição da União, que define o desenvolvimento sustentável como um objetivo abrangente da política interna e externa da UE.

O acordo com a Coreia do Sul, em vigor desde 2011, é considerado um marco na evolução dos acordos preferenciais da União Europeia no que se refere ao tratamento das relações entre comércio e desenvolvimento sustentável. Até então, o tema era tratado nos acordos da UE de forma relativamente superficial, enfatizando-se a dimensão da cooperação entre as Partes *vis à vis* do estabelecimento de regras e compromissos vinculantes⁹.

Já o acordo com a Coreia do Sul ganha em abrangência e gera compromissos vinculantes explícitos, sendo – em sua entrada em vigor – “o mais parecido com os acordos preferenciais de comércio norte-americanos, do ponto de vista da exposição das normas, da objetividade e concretude das regras e do seu grau de exigência jurídica”¹⁰. Este acordo serviu como modelo para a negociação dos acordos com Peru, Colômbia e América Central e é também a principal referência para os compromissos vinculantes relativos a comércio e desenvolvimento sustentável incluídos no acordo firmado em 2019 com o MERCOSUL.

Portanto, no que se refere aos temas de comércio e desenvolvimento sustentável, o acordo MERCOSUL – União Europeia é um acordo da nova geração de acordos preferenciais do bloco europeu, inclusive contemplando atualizações, como as obrigações vinculadas ao cumprimento do Acordo climático de Paris (de 2015).

Apesar de relativamente recente, o escopo de capítulo adotado a partir do acordo com a Coreia do Sul – e aplicado, com poucas mudanças, ao acordo com o MERCOSUL – vem sendo severamente questionado por organizações da sociedade civil e parlamentares europeus, levando a Comissão Europeia a considerar, já desde 2017, a revisão deste modelo de capítulo.

Para os críticos europeus da postura da Comissão, os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos acordos europeus não têm mecanismos adequados de *enforcement* das disciplinas vinculantes por eles veiculadas (como o mecanismo de solução de controvérsias), ao contrário dos capítulos vinculados à liberalização do comércio e dos investimentos.

⁹ No acordo com o Chile (em vigor desde 2005), a temática ambiental é incluída na seção dedicada à cooperação – e não aos assuntos comerciais e econômicos, sendo objeto de um único artigo nesta seção.

¹⁰ Magrini, F.C.L.F. (2014). Op. cit.

Nesse sentido, apesar de as disciplinas aplicáveis às relações entre comércio e desenvolvimento sustentável terem se tornados vinculantes nos acordos recentes, elas seriam algo como “regras de segunda classe”, com reduzidos efeitos práticos e baixa efetividade.

As propostas que emergem deste diagnóstico crítico incluem (i) a possibilidade de uso de restrições comerciais em caso de descumprimento das disciplinas do capítulo, especialmente no que se refere aos compromissos de *compliance* com os acordos multilaterais ambientais; (ii) a diferenciação de produtos com base nos processos e métodos de produção, favorecendo os produtos classificáveis como “verdes” ou sustentáveis; e (iii) a adoção, nos acordos, de medidas complementares relacionadas a objetivos ambientais e climáticos, como a redução de subsídios aos combustíveis fósseis e a adoção de padrões ambientais e energéticos compartilhados pelas Partes.

Em resposta a essas críticas, alguns passos foram dados recentemente para condicionar a agenda de negociações comerciais da União Europeia às prioridades estratégicas definidas pelo *Green Deal*, tal como formulado no final de 2019. De fato, o documento relativo ao *Green Deal* estabelece que o cumprimento dos compromissos do Acordo de Paris deverá fazer parte de todos os futuros acordos da União Europeia. Além disso, foi nomeado, no âmbito da Comissão, um *Chief Trade Enforcement Officer*, encarregado de monitorar a implementação das disposições dos acordos assinados e tomar as providências para ativar os mecanismos de solução de disputas nos casos em que se identificar violação, pelo parceiro de acordo, das regras deste.

Portanto, o acordo MERCOSUL – União Europeia aborda a complexa etapa de sua ratificação em um contexto político muito diverso daqueles em que a negociação, com seus altos e baixos, ocorreu. Do lado europeu, o tema ambiental e climático tornou-se prioridade máxima na agenda de retomada do crescimento e essa prioridade vai se fazer sentir de maneira particularmente intensa na política comercial do bloco. Parece claro que os parceiros comerciais da União Europeia – e isso vale de forma particularmente intensa para os países do MERCOSUL, caso o acordo seja ratificado – serão doravante alvo de iniciativas do lado europeu inspiradas pelo *Green Deal* e voltadas para assegurar o cumprimento de seus compromissos ambientais e climáticos.

3.2. O mecanismo de ajuste de carbono na fronteira: desafios de implementação

O documento *European Green Deal*, adotado pela Comissão Europeia, em dezembro de 2019, define as prioridades estratégicas da Comissão para os próximos anos. O documento expressa preocupação quanto aos efeitos das políticas unilaterais de mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEEs) adotadas pela União Europeia – ou a serem adotadas no âmbito da estratégia europeia – sobre a competitividade e o padrão de investimentos das empresas domésticas, em decorrência dos seus impactos sobre custos.

Tais efeitos, sensíveis principalmente entre os setores cuja produção é intensiva em carbono, podem ter uma dimensão internacional. Isto porque, em resposta a políticas de mitigação de emissões, pode-se vir a verificar o que se denomina *carbon leakage*, ou vazamento de carbono, ou seja, o deslocamento da produção para países com menos restrições ou isentos de compromisso de redução de emissão – e, portanto, onde o preço do carbono é menor. Além dos efeitos negativos sobre a produção e níveis de emprego nos países mais rigorosos do ponto de vista ambiental, a ocorrência do vazamento de carbono implica em mero deslocamento da origem das emissões, sem reduzir as emissões, em nível global.

Para gerenciar os riscos de vazamento de carbono o *Green Deal* prevê a possibilidade do estabelecimento de um mecanismo de ajuste de carbono na fronteira (*Border Carbon Adjustment mechanism*). Este mecanismo buscaria compensar os produtores europeus pelos esforços de mitigação das emissões de carbono, quando tais esforços não encontrarem correspondência entre os parceiros comerciais, de forma a garantir que o preço das importações reflita de maneira acurada seu conteúdo de carbono. No contexto político e institucional estabelecido pelo *Green Deal* europeu, o mecanismo de ajuste de carbono da fronteira pretende “alinhar a política comercial europeia ao objetivo de descarbonização”¹¹, substituindo ou somando-se à alocação de licenças gratuitas de emissão.

A proposta evoluiu e, no momento, encontra-se em consulta pública, com vistas à definição mais precisa do escopo e das características do instrumento. A consulta já produziu centenas de manifestações de *stakeholders* e prevê para o segundo trimestre de 2021 a adoção, pela Comissão Europeia, de proposta legislativa sobre o tema¹².

A complexidade associada à adoção de um mecanismo de ajuste de carbono na fronteira é multifacetada. Ela suscita questões políticas, legais e técnicas (ou metodológicas) não triviais, relacionadas tanto ao desenho, quanto à implementação do instrumento.

Do ponto de vista legal, a questão central parece ser a compatibilidade do mecanismo a ser adotado com as regras da OMC, em particular os princípios de não discriminação – definido pelos Artigos I e III do GATT – e de tratamento nacional – Artigo II do GATT. As características específicas do

¹¹ Lamy, P.; Pons, G. e Leturcq, P. (2020). *Greening EU Trade 3: a European Carbon Border Adjustment proposal*, Policy paper, Institut Jacques Delors, June.

¹² Importante observar que a introdução de um BCA também faz parte da agenda climática e ambiental do recém-eleito Presidente dos EUA, Joe Biden. Já tramita no Congresso dos EUA proposta legislativa de 2019 – a *Energy Innovation and Carbon Dividend Act 2019* – apresentada por representantes do partido Democrata e que prevê a implementação, pelos EUA, de uma medida de ajuste na fronteira para desencorajar indústrias sujeitas à precificação do carbono de realocar suas atividades em outros países

instrumento e de sua implementação podem torná-lo mais ou menos compatível com as regras da OMC e, portanto, mais ou menos questionável nesta instância.

Os desafios políticos dizem respeito aos impactos da medida sobre os parceiros comerciais da União Europeia e às reações deste à sua adoção. Embora um grau significativo de compatibilidade da medida com as regras da OMC possa atenuar a reação dos parceiros e a medida possa ser bem recebida – ou ao menos, aceita – por países que também adotaram iniciativas de precificação de carbono, a adoção unilateral da medida e a sua identificação a um instrumento protecionista tendem a gerar reações negativas, especialmente entre as grandes economias em desenvolvimento. Vários países em desenvolvimento – entre os quais China e Índia – já indicaram que reagirão à adoção de um mecanismo deste tipo pela União Europeia.

Há também desafios políticos internos à União Europeia. Um dos maiores é a decisão sobre as implicações da introdução de um mecanismo de ajuste na fronteira para o sistema de concessão de licenças gratuitas para emissões, que hoje beneficia as indústrias de elevada intensidade de carbono no bloco¹³.

Do ponto de vista técnico (ou metodológico), há diversas questões, relacionadas ao escopo da medida – horizontal ou concentrada em alguns setores – e à avaliação da intensidade de carbono das importações europeias. Em relação ao escopo, o histórico de discussões em torno deste tipo de medidas indica que a opção será, pelo menos em um primeiro momento, pela “focagem” da medida em alguns setores intensivos em carbono e em comércio internacional (aço, cimento, alumínio, papel, vidro etc, que respondem juntos por 55% das emissões industriais na União Europeia)¹⁴. A concentração em alguns poucos setores pode reduzir os riscos políticos e jurídicos da adoção da medida, que poderia, posteriormente, ser estendida a outros setores.

Mas mesmo optando pela “focagem” em alguns setores, a mensuração da intensidade de carbono das importações continua sendo um desafio complexo. Uma das questões mais relevantes pode ser assim formulada: aplicar-se-ão aos produtos importados os níveis médios de intensidade de carbono

¹³ As reações de entidades empresariais europeias ligadas a estes setores à consulta pública da Comissão sobre a adoção do mecanismo revelam que tais entidades defendem a manutenção das licenças gratuitas de emissão, mesmo depois da introdução do mecanismo de ajuste na fronteira. Entre os especialistas, a visão tende a ser diversa, já que o sistema de licenças gratuitas é um subsídio e sua manutenção em simultâneo á introdução de um BCA não se justifica.

¹⁴ A concentração da medida na importação de setores da indústria intermediária não resolve todos os problemas, pois ela impactará os setores a jusante de tais indústrias, que podem vir a demandar que o mecanismo os contemple, desencadeando um processo de “protecionismo em cascata”. Foi o que se verificou no caso da imposição de tarifas adicionais, pelo governo dos EUA, às importações de aço e alumínio, posteriormente estendida a produtos a jusante das respectivas cadeias produtivas. Zachmann, G. e Mc Williams (2020). Op. cit.

associados à produção europeia ou as emissões contidas no produto importado? Caso a opção seja pelo critério de emissões contidas nas importações, como medi-las – em nível de planta produtiva ou utilizando-se médias setoriais de emissões¹⁵? A mensuração da intensidade de carbono das importações incluirá apenas o processo final de produção ou também levará em consideração a produção de insumos e a energia consumida durante o transporte e processamento de componentes?

Embora técnicas, todas estas questões envolvem também as dimensões política e legal do problema e o balanço de vantagens e desvantagens, à luz de cada critério (político, legal e técnico), não aponta necessariamente na mesma direção. Isso significa que a adoção do mecanismo, se concretizada, se fará a partir da administração de alguns *trade offs* entre vantagens e desvantagens de diferentes tipos. O desafio aqui seria desenhar o mecanismo de forma tal que “ele minimize os custos potenciais para o sistema internacional ao tempo em que maximize suas chances de reduzir as emissões globais de carbono”¹⁶.

Como o escopo e as características específicas do BCA europeu ainda não foram definidos, não é possível avaliar com alguma precisão as implicações de sua introdução para as exportações originárias de países não membros do bloco europeu.

A essa altura, o que se pode afirmar é que a introdução de um mecanismo de BCA no mercado europeu tem potencial para impactar (i) a competitividade das importações extra-bloco naquele mercado *vis à vis* dos produtores domésticos europeus; e (ii) a posição relativa dos diferentes fornecedores de extra-bloco no mercado da UE (por exemplo, Brasil *vis à vis* de Rússia, dos EUA ou de qualquer outro país não membro do bloco europeu).

Na ausência de definições quanto ao escopo e às peculiaridades do instrumento em discussão na União Europeia, uma avaliação preliminar de potenciais implicações de sua adoção para as exportações brasileiras pode recorrer à análise de informações sobre as características das exportações brasileiras e a concorrência por elas enfrentada na UE¹⁷ (Box 1).

¹⁵ Naidin, L.C.; Gadelha, M.F. e Lemme, M.C.(2010). *Políticas climáticas e efeitos sobre o comércio*, Série Breves 29, CINDES, Janeiro.

¹⁶ Sapir e Horn (2020), Op. cit.

¹⁷ Entre tais características, destacam-se composição setorial das exportações; relevância do mercado europeu para as exportações brasileiras de cada setor; e características da concorrência – *market-share* brasileiros e principais concorrentes do Brasil - naquele mercado para os diferentes setores.

Como ainda não há definição precisa do escopo de cobertura do mecanismo europeu, são aqui consideradas as exportações brasileiras de minérios de ferro aglomerados e seus concentrados (subposição SH 260112), cimentos (posição SH 2523) químicos inorgânicos (capítulo SH 28), celulose (capítulo SH 47), papel (capítulo SH 48), vidro (capítulo SH 70), ferro e aço (capítulos SH 72 e 73) e alumínio (capítulo SH 76)¹⁸. Esse conjunto de setores e os produtos que os compõem serão aqui designados como “potencialmente sensíveis” à introdução de um mecanismo de BCA pela União Europeia.

Box 1 – O BCA europeu e implicações para as exportações brasileiras: uma primeira abordagem

Com base apenas nas características das exportações setoriais, os minérios de ferro aglomerados e, por extensão, a cadeia siderúrgica, ao lado do setor de celulose aparecem como os potencialmente mais expostos à introdução de um BCA¹. No entanto, esta conclusão pode e deve ser qualificada, introduzindo-se na avaliação elementos e fatores que vão além das características das exportações setoriais.

Não é possível fazer aqui uma avaliação que leve em consideração o conjunto destes fatores, mas, levando-se em consideração (i) o peso do setor nas emissões de carbono na União Europeia; (ii) os impactos da implementação das regras da Comissão Europeia relativas ao custo do carbono sobre os custos de produção dos setores transáveis internacionalmente; (iii) a intensidade de emissões de CO₂ na indústria brasileira em comparação com aquela observada na União Europeia; e (iv) o conteúdo de emissões das exportações brasileiras *vis à vis* de seus concorrentes não europeus no mercado da União Europeia, é possível concluir que:

- nenhum dos dois setores exportadores potencialmente mais expostos à introdução de um mecanismo de BCA na União Europeia parece estar mal posicionado, no que se refere à sua intensidade de emissões, quando comparada à dos competidores no mercado europeu; e
- o setor siderúrgico parece potencialmente mais vulnerável do que o de celulose quando se considera a hipótese de que o mecanismo possa utilizar critérios relacionados ao esforço de mitigação. Nessa hipótese, a relevância do setor siderúrgico como fonte de emissões na Europa e o aumento expressivo do custo de produção do setor europeu derivado da implementação das medidas previstas pela Comissão Europeia levam-na a identificar na siderurgia um setor com alto risco de vazamento de carbono e, portanto, um dos maiores beneficiários de um mecanismo de BCA.

¹⁸ Não há necessariamente coincidência entre, de um lado, o escopo dos setores que são objeto de *benchmarks* ou que foram incluídos na lista de sensíveis ao “vazamento de carbono” e, de outro, a lista de setores e subsetores exportadores brasileiros aqui considerada. No entanto, de forma geral, estes setores e subsetores fazem parte tanto da lista de sensíveis, quanto daquela de *benchmarks* europeus.

4. O Governo Biden: inflexão no posicionamento dos EUA

Depois de quatro anos de um governo que se caracterizou, na área climática, pelo negacionismo – inclusive retirando os EUA do Acordo de Paris – e que buscou desmontar as políticas ambientais e energéticas herdadas de governos anteriores, a vitória, nas eleições presidenciais de novembro de 2020, do candidato democrata Joe Biden representa um ponto de inflexão na trajetória da política ambiental e climática dos EUA.

No que diz respeito à política ambiental e climática externa, em que o Presidente tem ampla margem de decisão, não parece haver dúvidas de que a inflexão no posicionamento dos EUA será muito significativa, inclusive com a volta ao Acordo de Paris e a busca de alianças externas em torno de objetivos climáticos globais. O ponto mais importante será reconstruir a Aliança Transatlântica, minada por Trump, com um dos focos centrais na mitigação da mudança climática e na transição energética. Além disso, é possível que o governo Biden tente estabelecer uma relação de cooperação com a China com relação ao clima e a pandemias.

Além disso, Biden deverá propor uma meta mais ambiciosa de redução de emissões dos EUA na Conferência de Glasgow, provavelmente em linha com a plataforma democrata de ser carbono neutro na matriz elétrica em 2035 e carbono neutro em geral em 2050. Certamente, essa meta impulsionará a descarbonização nos EUA durante o mandato de Biden, embora tal processo possa ser revertido se um presidente republicano for eleito em 2024 ou 2028¹⁹. Outro provável ponto importante da agenda de Biden para Glasgow será a regulamentação do artigo 6 do Acordo de Paris que trata dos mercados de carbono. Tudo indica que Biden tem mais simpatia pelos mercados nacionais de carbono que pelo imposto nacional ao carbono porque enfrentará menos resistência no Congresso apesar de o último ter mais eficácia para reduzir emissões.

Existem membros da equipe de Biden que são favoráveis a seguir a UE no estabelecimento de uma *border tax adjustment*, ou seja, a equalizar o custo de importações provenientes de países com economias mais carbono intensivas. Isso é bastante complexo de ser aprovado no Congresso, mas existe o precedente de que um imposto similar foi aprovado na Câmara de Deputados em junho de 2009, quando o partido democrata tinha ampla maioria. Depois não foi aprovado no Senado porque Obama decidiu priorizar a nova Lei de Saúde.

De fato, se houvesse um acordo entre Europa, EUA e China para o estabelecimento de *border tax adjustments*, isso teria um impacto expressivo na dinâmica global de emissões, mas é incerto o

¹⁹ Para ter vigência definitiva, seria necessária a aprovação, no Congresso, de uma lei geral de energia que tornasse as metas obrigatórias, o que dificultaria retrocessos futuros.

interesse da China por um imposto desse tipo, já que até o momento a China tem rejeitado explicitamente a hipótese de uso deste instrumento pela União Europeia.

Naquilo que concerne a política ambiental e climática doméstica, o resultado das eleições legislativas – em que o partido democrata logrou obter maiorias (bastante “apertadas” nas duas Casas) – autoriza supor que o alcance da inflexão representada pelo governo Biden será significativo, combinando projetos de lei e ordens executivas. Projetos de lei, nos EUA, são iniciados pelo Congresso em articulação com a Presidência. Esses precisam, necessariamente, ser aprovados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. Biden pode recorrer às Ordens Executivas para implementar suas decisões que não dependam de leis, mas estas podem ser questionadas e “derrubadas” pelos tribunais federais de segunda instância ou pela Suprema Corte.

Entre as prováveis Ordens Executivas que Biden emitirá, em seu período inicial de governo, pode-se listar as seguintes:

- a exigência de que todas as agências do governo federal introduzam, em seus estudos e planejamentos, o impacto da mudança climática e as medidas de mitigação;
- a criação de um Conselho de Mudança Climática, nos moldes do Conselho de Segurança Nacional e do Conselho Econômico; e
- a revogação de duas Ordens Executivas de Trump, uma que reduziu o tamanho dos monumentos nacionais (que abrigam patrimônio natural e histórico) e outra que estimula um trâmite rápido para projetos de exploração e produção de petróleo e gás no mar.

Mais além da edição de Ordens Executivas, o desenlace das eleições para o Senado na Georgia condicionará o apoio que Biden poderá ter, no Senado, à sua agenda de política ambiental e climática doméstica, que se expressa essencialmente na Plataforma Democrata para o meio ambiente e a transição energética, publicada em julho de 2020. Os setores objeto da política ambiental foram classificados em nove tipos: infraestrutura, indústria automotiva, transporte público, energia, edifícios, habitação, inovação, agricultura e conservação e justiça ambiental.

Em todos os setores existe proposta explícita de favorecer as empresas americanas radicadas nos EUA e as cadeias produtivas estabelecidas no solo americano, o que poderia ter grande impacto sobre a política comercial.

5. Conclusão

Não parece haver dúvidas que o cenário externo que se consolida produzirá um ambiente mais exigente para a indústria brasileira, no que se refere aos requisitos para participar da economia internacional.

Nos próximos anos, a pressão por condicionar políticas econômicas externas, como a promoção do comércio e dos investimentos, a objetivos ambientais e climáticos – além dos sanitários – crescerá, nos países desenvolvidos. Tais preocupações deverão permear todas as políticas públicas nesses países, gerando efeitos diretos e indiretos sobre o comércio e os investimentos internacionais.

Nessas áreas, a pressão dos consumidores convergirá crescentemente com as prioridades dos governos, que também contemplarão objetivos de “autonomia estratégica” (União Europeia) e de “internalização de cadeias produtivas de valor” (EUA).

As políticas para a mitigação de carbono a serem adotadas pelos países desenvolvidos exigirão contrapartida aplicável sobre exportações a seus mercados, em nome da preservação de um *level playing field* entre produção local e importada. Além disso, crescerá, inclusive com a adoção de novos instrumentos unilaterais pelos países desenvolvidos, a pressão sobre o desmatamento e a conversão do uso da terra desmatada.

Não se estará mais diante de um cenário em que as fontes de pressão externa sobre um país como o Brasil se limitarão a eventuais cobranças de compromissos assumidos em acordos multilaterais pouco constritivos. A origem da pressão serão doravante as políticas dos países desenvolvidos e ela se manifestará em foros multilaterais, mas também – e principalmente – na adoção de instrumentos unilaterais com impactos comerciais e na implementação de acordos comerciais preferenciais.

Serão introduzidos na União Europeia e nos EUA, instrumentos de política que terão implicações não apenas para exportações de setores industriais de base agropecuária e florestal, mas também para setores intensivos em emissão de carbono. Investimentos externos nesse amplo conjunto de setores podem também sofrer impactos negativos.

Diante deste quadro, este trabalho propõe algumas perguntas a ser debatidas com representantes da indústria brasileira e especialistas no setor industrial para promover uma discussão qualificada acerca de impactos do cenário internacional emergente, bem como de possíveis respostas da indústria ao novo cenário. Entre tais questões, pode-se elencar as seguintes:

- Como esse cenário emergente pode impactar a competitividade da indústria brasileira?

- Quais as principais características deste ambiente: principais desafios, riscos e oportunidades para a indústria brasileira?
- Em que medida este cenário requer da indústria brasileira um reposicionamento frente à agenda ambiental doméstica e externa?
- Quais seriam os principais objetivos e instrumentos de um posicionamento pró-ativo da indústria em relação ao tema climático e ambiental, inclusive no caso da agenda que não a concerne diretamente?

Para discutir tais questões, o CINDES organizou, em parceria com a Câmara Internacional de Comércio – ICC e com o Instituto Clima e Sociedade – iCS, um *webinar*, em 9 de abril de 2021, sobre *Os temas ambientais e climáticos no acordo Mercosul – União Europeia e na OMC*. Na oportunidade, o CINDES introduziu o debate, através de uma apresentação, seguida de comentários e intervenções de representantes de três empresas (químico, alimentos e celulose e papel) com intensa atuação internacional, através de exportações e investimentos externos. Também participou representante da principal associação empresarial europeia, a *BusinessEurope*, trazendo para o debate a visão daquela região em relação aos temas em questão.

A apresentação do CINDES, além de se deter nos compromissos ambientais e climáticos assumidos pelo Brasil através dos acordos do Mercosul com a União Europeia e a EFTA, enfatizou que tais compromissos refletem a crescente relevância destes temas na agenda de políticas públicas dos países desenvolvidos, mobilizando ampla gama de *stakeholders*, que não podem ser simplesmente identificados a interesses setoriais protecionistas.

Ressaltou-se também que, além dos compromissos firmados em acordos, o Brasil e suas empresas teriam que lidar com medidas e instrumentos unilaterais de política comercial, a ser adotados pelos países desenvolvidos, como contrapartida à fixação de metas domésticas, naqueles países, de mitigação das emissões de carbono (entre os quais mecanismo de ajuste de carbono na fronteira – CBA, no acrônimo em inglês).

Além disso, as certificações voluntárias requeridas pelos consumidores dos produtos exportados, inclusive no caso de produtos intermediários, já são uma realidade com a qual as empresas brasileiras têm que lidar.

De certa forma confirmando estas considerações, boa parte das apresentações de representantes de empresas brasileiras concentrou-se na percepção de que as evoluções identificadas pelo CINDES são irreversíveis e definidoras do novo cenário internacional em que as empresas atuam. Além disso, a discussão priorizou o tema das medidas unilaterais de política comercial, que – adotadas pelos países desenvolvidos – podem vir a gerar impactos sobre as exportações das empresas brasileiras.

Mais especificamente, o tema da adoção de um CBA na União Europeia foi o que mais mereceu comentários por parte dos representantes das empresas, que ressaltaram a relevância da metodologia a ser adotada pela UE ao considerar as emissões geradas pela produção dos bens importados. As empresas veem na metodologia a ser adotada uma questão-chave: de suas características e de seus critérios dependerá o grau de discriminação real do CBA em desfavor das importações e sua potencial utilização como instrumento protecionista.

O representante da indústria química ilustrou suas preocupações com o caso de um produto de sua empresa – um polímero de origem renovável – que, segundo cálculos internos da empresa, captura carbono da atmosfera – ou seja, tem emissão negativa. No entanto, de acordo com a metodologia adotada por uma instituição europeia – o *Joint Research Center* – o produto seria um emissor de carbono, ainda que em níveis inferiores a seus concorrentes de origem fóssil.

Já o representante da empresa de celulose e papel reforçou esta preocupação, ao chamar a atenção para o fato de que a produção de celulose brasileira é neutra, do ponto de vista da emissão de carbono, quando se considera a etapa inicial do ciclo de produção, que é a plantação e o crescimento das árvores a serem usadas na celulose. Segundo ele, haveria a informação de que, nos cálculos de emissão do setor que serviriam de base para um mecanismo de CBA, a etapa de produção de árvores não seria considerada, potencialmente penalizando as empresas exportadoras brasileiras.

Do lado da representante do setor empresarial europeu, foi ressaltada a mudança qualitativa que o tema ambiental e climático sofreu na Europa: preocupações com este tema são *mainstream* no continente hoje, mas não estariam dadas ainda as condições, inclusive de financiamento, para que se processe a “reconversão verde” das indústrias europeias.

Nesse contexto, crescem as preocupações com as implicações da implementação das metas de mitigação de emissões de CO² sobre a competitividade da indústria europeia e é com referência a estas preocupações – e como resposta a elas – que emerge a discussão sobre o CBA, mecanismo cuja primeira proposta deve ser apresentada, pela Comissão Europeia, até o final do primeiro semestre de 2021.

A tradução do *Green Deal* se manifesta, na agenda europeia de comércio, nos acordos preferenciais de comércio, mas também será levada à OMC, o que certamente demandará tempo e longas negociações. Por esta razão, papel central nesse processo está sendo atribuído a medidas unilaterais, como a adoção de um mecanismo de CBA e de outros instrumentos voltados não apenas para a questão ambiental e climática, mas também para a agenda de comércio e trabalho e de direitos humanos.

Esse debate inicial confirmou a percepção de que a incorporação do tema das relações entre comércio e mudanças climáticas à agenda dos setores industriais intensivos em comércio é incontornável e

urgente. Mais além da inclusão deste tema nos acordos comerciais negociados ou em negociação com países desenvolvidos, mas também com países em desenvolvimento, e, eventualmente, na OMC, há uma disseminação de medidas unilaterais em diversos mercados relevantes envolvendo a adoção de standards e exigência de certificação.

Particularmente desafiadora para o setor industrial brasileiro será a busca de influência nos foros internacionais em que serão discutidas metodologias para o cálculo das emissões de gases de efeito estufa, que poderão servir de base para a adoção eventual de mecanismos de BCA.