

Impactos das Medidas Antidesmatamento Europeias para o Agronegócio Brasileiro

Porto Alegre, 14 de fevereiro de 2023.

“EU Green Deal” e a regulamentação das importações

Em novembro de 2021, a Comissão Europeia propôs uma regulamentação que visa coibir a importação de produtos associados ao desmatamento e degradação florestal, estabelecendo um sistema de diligência devida (due diligence) para os importadores. No dia 13 de setembro de 2022, o Parlamento Europeu aprovou mudanças na proposta. A futura regulamentação criará, em uma primeira fase, obrigações para os importadores de produtos de origem bovina (carnes, couro, animais vivos), carne suína, ovina, caprina e aves, cacau, café, óleo de palma e derivados à base de óleo de palma, soja, milho, borracha e madeira, produtos de carvão, papel impresso e produtos derivados.

Esse movimento da União Europeia (UE) é uma das estratégias do “EU Green Deal” e busca aprimorar as regras comunitárias diante do desmatamento, degradação e conversão de florestas a fim de promover cadeias livres de desmatamento. Para a UE, a medida é necessária para contribuir com as metas de neutralidade climática até 2050 e com a transição para uma economia de baixa emissão de carbono. A proposta do Parlamento propõe proibir a importação de produtos associados a desmatamento e degradação florestal ocorrido após 31 de dezembro de 2019, e cria diversas regras que poderão obstar o comércio ou criar diversas obrigações que podem encarecer a importação. Reflete, na prática, um caso típico de medida de caráter ambiental que tem um potencial de criar restrições ao comércio internacional.

A relação entre comércio e meio ambiente sempre esteve presente na agenda de comércio internacional desde as regras do antigo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), especialmente após a aprovação do Código de Padrões de 1979. Com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, as exceções gerais do GATT e o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (Acordo TBT) criaram espaço

para que os Membros da OMC adotem medidas que visem proteger objetivos ambientais podendo, em certos casos, restringir ou barrar o comércio.

A jurisprudência da OMC mostra vários casos em que interesses ambientais podem justificar medidas que interferem no comércio, o que exige, no entanto, o cumprimento de certos requisitos. A medida não deve criar obstáculos desnecessários ao comércio internacional, não deve ensejar tratamento menos favorável do que o concedido a produtos similares de origem nacional e de outros países e não deve ser mais restritiva ao comércio do que o necessário para atingir o objetivo que pretende proteger. Neste caso, a regulamentação seria, realmente, a melhor forma para a UE evitar contribuir com desmatamento em terceiros países? O “World Trade Report 2021” da OMC, aponta que o comércio internacional pode estar relacionado com desmatamento. Isso reforça as evidências do quanto a transparência sobre desmatamento nas cadeias produtivas é uma questão relevante no comércio internacional.

Plano Industrial do “Green Deal”, o Pacto Verde Europeu

A presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, detalhou aqueles que considera os “quatro pilares” para a execução do Plano Industrial de Green Deal. Entre as medidas citadas que devem ser adotadas estão regulações mais robustas para indústrias net-zero, financiamento estatal para o plano, melhorar e expandir o alcance comercial do bloco com o resto do mundo. A UE defende a desburocratização da indústria net-zero por meio da criação da “Lei da Indústria Net-Zero”, que permitiria agilizar e simplificar permissões e a transição de empresas para o novo plano de emissão zero.

Ursula von der Leyen pediu que os países membros da UE sigam auxiliando o plano através de financiamento estatal, ressaltando a necessidade de maior agilidade. Ela ainda chamou a atenção para a importância do comércio internacional, mencionando o trabalho que o bloco está fazendo para fechar acordos com países como México, Chile, Índia e Austrália. Ela destaca que a UE precisa do comércio internacional, pois ele é que estabelece cadeias de abastecimento, cria empregos e ajuda a indústria a se desenvolver.

As críticas à proposta da UE

Green Deal é um programa ambiental climático europeu constituído por regras unilaterais pautadas na realidade do clima temperado da Europa, adverso em relação ao tropical, como é o do Brasil. Isso gera impactos na competitividade do agronegócio e faz com que o setor volte sua atenção às imposições desse programa. O Brasil conta com normas ambientais rígidas, todavia a pauta do Green Deal precisa ser discutida em âmbito nacional, uma vez suas imposições podem nos afetar diretamente, como no caso da exigência de desmatamento zero sem levar em consideração a legislação dos países exportadores, como o Brasil, que diferencia o desmatamento legal, aquele que concede permissão legal para o uso de determinada área, do ilegal, realizado irregularmente sem levar em contas as normativas ambientais.

Há elementos discriminatórios e de restrição de comércio na legislação europeia. No caso, da UE, a lei foi feita pensando exclusivamente no Brasil, já que os principais produtos são soja, milho, carne de aves, carne bovina e café. Somente suco de laranja ficou de fora. Além da União Europeia, no dia 02/12/2022, os EUA terminaram a consulta pública para definir também um projeto de lei anti desmatamento. Neste contexto, há um risco efetivo de que até o fim de 2023, tenhamos UE, EUA e Reino Unido com legislação de restrição do comércio com base em critérios não muito objetivos e não necessariamente em consonância com Organização Mundial do Comércio (OMC).

As iniciativas antidesmatamento da União Europeia (UE) ainda carecem de esclarecimentos e adequações para as relações comerciais com o Brasil. Quando a UE se refere a 'deforestation zero' não especifica do que está falando e coloca uma temática em âmbito internacional que é muito mais rigorosa do que a que eles mesmos aplicam dentro da UE. A UE erra ao internacionalizar os conceitos ambientais que considera bons e que para o restante mundo não necessariamente o são. Com isso, se confronta com países, como o dos Hemisfério Sul, onde existe uma lógica diferente. Os biocombustíveis brasileiros, por exemplo, são retirados da pauta, a partir de 2035, porque para a UE há uma competição internamente com o uso da terra para alimentos.

O Green Deal da UE é uma estratégia baseada no mundo temperado, que não tem relação com o mundo tropical. Regras unilaterais se chocam aos princípios multilaterais do livre comércio. Os EUA, por exemplo, mandaram questionários ao Brasil como consulta pública para discutir o que é desmatamento ilegal. É uma diferença muito grande na abordagem dessas discussões. É legítima a iniciativa da UE de estruturar uma política ambiental, mas que esse tipo de ação necessita mais diálogo. A cooperação só é possível por meio do diálogo e não pela implementação de uma lei que deverá ser atendida. Sem diálogo, a UE tende a se isolar.

Acordo UE-Mercosul

A UE decidiu preparar um documento adicional (um anexo) à tratativa já fechada em 2019 que conterà compromissos do Brasil e Mercosul com a preservação do meio ambiente. A avaliação da UE é a de que o novo governo mostra disposição em diminuir o desmatamento no País, em especial na Amazônia. Este era o grande entrave para que o documento, já fechado entre as partes, após duas décadas de costura, não tivesse até agora recebido a ratificação pelos parlamentos europeus. O anexo serviria, portanto, como um compromisso formal de que o Brasil estaria disposto a levar essa tarefa como uma prioridade na gestão de Lula, já que se trata de um empenho cujos resultados práticos demoram no mínimo meses para poderem ser observados. Publicamente, a UE também tem defendido a volta das negociações sobre o tema.

Riscos e medidas a serem tomadas para mitigá-los: nossos desafios

Em 2022, 16% das exportações do agronegócio brasileiro foram para a UE, em um montante de US\$ 25,5 bilhões, ficando atrás apenas das vendas para a China. Produtos do complexo soja, carnes, café e produtos florestais foram as principais cadeias exportadoras para a UE. Diante desse cenário, avaliaremos, de um ponto de vista técnico, as possíveis opções para reduzir riscos da futura regulamentação. Na prática, os importadores terão de adotar medidas que comprovem a origem dos produtos, fazenda a fazenda, para assegurar que não foram produzidos em terras desmatadas e não induziram ou contribuíram para a degradação ou conversão florestal após 31 de dezembro de 2019.

Dentre as informações necessárias para atestar que os produtos são livres de desmatamento, a regulamentação prevê:

- a) dados geolocalizados de todas as áreas produtivas que geraram os produtos importados;
- b) dados de desmatamento que tenha ocorrido nessas áreas;
- c) informações de que a produção cumpriu com relevantes leis aplicáveis, incluindo o consentimento livre, prévio e informado de populações indígenas que possam ser impactadas pela produção;
- d) comprovação de que as áreas produtivas não são objeto de demarcação de terras indígenas ou possuem problemas quanto a titularidade das áreas;
- e) nome, e-mail e contatos das pessoas que venderam os produtos importados;
- f) outras informações.

Adicionalmente, entidades financeiras não podem conceder crédito para clientes que descumpram com as obrigações da lei, o que pode se tornar uma penalidade ou um risco para importadores. Os operadores devem verificar e analisar as informações recolhidas e efetuar uma avaliação dos riscos para determinar se existe o risco de que os produtos tenham origem em áreas desmatadas.

Dentre os critérios para avaliar e gerir riscos vale destacar:

- a) a prevalência de desmatamento ou degradação florestal no país, região e área de produção da commodity ou produto relevante (o Brasil seria uma área de risco? ou um estado ou região?);
- b) a dificuldade de monitorar desmatamento em cadeias produtivas;

c) a existência de dados públicos consistentes e transparentes sobre desmatamento;

d) a inclusão do setor de uso da terra e agricultura na contribuição nacionalmente determinada do país no Acordo de Paris e o nível de implementação das ações que visam contribuir com a meta do país;

e) a existência de acordos e outros instrumentos celebrados entre o país e a União Europeia que abordem o desmatamento e facilitem a conformidade dos bens e produtos relevantes;

f) se o país possui leis nacionais ou subnacionais em vigor para conservar florestas e reduzir desmatamento e adota medidas que favoreçam a redução do desmatamento e a degradação florestal.

Na prática, a complexidade do sistema de diligência devida tende a desestimular a importação de países ou regiões com elevado risco de desmatamento, sob pena de os importadores sofrerem sanções. A proposta prevê que leis nacionais relevantes podem contribuir para garantir que a origem dos produtos não esteja associada a desmatamento. Isso sugere que a efetiva implementação do Código Florestal pode contribuir significativamente para reduzir os riscos e fortalecer a produção associada à conservação de vegetação nativa.

Fortalecer a avaliação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), catalisar a adequação de passivos e controlar desmatamento ilegal tendo o Código como instrumento mostra-se um desafio urgente para o agro brasileiro. Além disso, os órgãos públicos precisam ter capacidade de separar o desmatamento ilegal da conversão legal. Não é razoável que a imensa maioria do desmatamento seja ilegal e não seja possível dar transparência para esses dados, inclusive sobre em que áreas efetivamente acontece o desmatamento.

A complexidade de obter dados georreferenciados das fazendas e/ou polígonos produtivos e de rastrear esses dados na cadeia produtiva e logística até o consumidor final é um gargalo considerável, o que já foi publicamente criticado por importadores

européus. Espera-se que a UE trabalhe com os países e setores produtivos a fim de tentar criar soluções operacionais que permitam alcançar o objetivo almejado sem criar custos impeditivos para o comércio.

A despeito da complexidade da proposta aprovada pelo Parlamento, a mensagem que emerge é que desmatamento nas cadeias produtivas é um tema que precisa ser tratado com muita seriedade e transparência. O Brasil tem uma meta de acabar com a conversão ilegal de vegetação até 2028, o que se torna um objetivo mais do que urgente e reflete que o agro brasileiro tende a sofrer sanções pela incapacidade de se controlar desmatamento ilegal.

Vale, por fim, ponderar que EUA, China e outros importadores já sinalizaram que não aceitarão comprar produtos que tenham origem em áreas com desmatamento ilegal, demonstrando que esse tipo de regulamentação tende a ser seguida por outros países. Um caso na OMC, quanto a desmatamento legal, pode ser até uma saída a ser adotada. Mas é prudente considerar que os riscos de uma solução favorável não valem os impactos que podem ser gerados por barreiras impostas pelos compradores.

Esse caso precisa servir para que o controle do desmatamento ilegal se torne uma meta de Estado, para que as florestas sejam valoradas e gerem benefícios para as pessoas que vivem no seu entorno, para que a enorme área de glebas públicas seja destinada e gerida, para que a implementação do Código Florestal ganhe, verdadeiramente, fôlego, e o Brasil possa estampar a conservação das florestas associada à produção sustentável na imagem do país e do agro.

As oportunidades que surgem para o Brasil

Deve haver distinção entre o desmatamento legal e ilegal dentro da política ambiental europeia. Devemos ser contra o desmatamento ilegal, mas a legislação brasileira permite abrir áreas e permite desmatamento. A proibição de importação de produtos de áreas de desmatamento no contexto europeu preocupa, pela possibilidade de desvio de comércio. Relembrando que, em 2022, 16% das exportações do agronegócio brasileiro foram para a UE, em um montante de US\$ 25,5 bilhões, ficando atrás apenas das vendas para a China.

O Brasil precisa reconhecer suas falhas no combate ao desmatamento. Mais de 90% do desmatamento é ilegal. Se tivéssemos uma rota de queda de desmatamento no País, talvez a legislação da UE em relação ao Brasil poderia ser diferente. O sistema de créditos de carbono foi criado a partir do Protocolo de Kyoto, em 1997, e visa à diminuição dos gases de efeito estufa, que causam as mudanças climáticas. No Brasil, esse mercado atingiu a casa dos US\$ 2 bilhões em 2022 e tem crescido a uma taxa anual de 30%. A expectativa é que o segmento dê um salto nos próximos anos, podendo alcançar US\$ 50 bilhões até 2030, de acordo com projeções da consultoria global McKinsey.

Para se multiplicar nos próximos anos, o mercado de crédito de carbono no Brasil precisa superar entraves que incluem falta de profissional especializado, escala, custos elevados devido ao processo de certificação apenas internacional, o que onera o processo, dentre outros. Há ainda uma questão chave que é o desmatamento da Amazônia. Se não solucionarmos o problema de desmatamento da Amazônia, o Brasil não vai conseguir usufruir do mercado voluntário de carbono (quando as empresas não têm obrigação de fazê-lo). Ao mesmo tempo que é o nosso maior problema, essa é a maior solução.

Carlos Cogo

Pós-Graduação em Agronegócios pela Universidade Federal do PR (UFPR)
Especialização em Análise de Mercados pela UFPR
Colunista e Comentarista do CANAL RURAL e do CANAL DO CRIADOR
Professor convidado da Fundação Dom Cabral em Gestão em Agronegócios
Professor Convidado na Escola de Negócios da ATITUS
Sócio-Diretor de Consultoria da Cogo Inteligência em Agronegócio
www.carloscogo.com.br