

ANÁLISE DE POLÍTICA COMERCIAL Nº 9

TEMA: COMÉRCIO E SUSTENTABILIDADE



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

Regulamento da União Europeia estabelece mecanismo de ajuste de carbono na fronteira (CBAM)

Em 16 de maio de 2023, a União Europeia (UE) publicou o **Regulamento 2023/956**, que cria o Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM, na sigla em inglês *Carbon Border Adjustment Mechanism*), cujo objetivo, em sua fase transitória, é coletar dados e, na fase regular, cobrar pelas emissões de gases de efeito estufa (GEE) incorporadas em determinados produtos intensivos em energia importados pela UE. A medida deverá afetar produtores e exportadores de todo o mundo, incluindo os brasileiros.

O mecanismo funcionará por meio da compra, por importadores europeus, de certificados CBAM que representam o montante das emissões de gases de efeito estufa medidas em CO₂ equivalente (CO₂e) incorporadas em determinados produtos importados. Cada certificado equivale a uma tonelada de emissões de CO₂e.

O Regulamento CBAM já está em vigor, porém a fase transitória se iniciará em 1º de outubro de 2023 e a fase regular em 1º de janeiro de 2026.

Figura 1 – Cronograma da tramitação do Regulamento CBAM



Elaboração: CNI.

1. O que é o CBAM

Em dezembro de 2019, a UE lançou o Pacto Ecológico Europeu (*Green Deal*), um grande plano estratégico de sustentabilidade que visa reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) em 55% até 2030 e alcançar a neutralidade climática até 2050. Como parte do Pacto, a UE adotou um mecanismo de ajuste de carbono na fronteira (CBAM).

Em 16 de maio de 2023, a UE publicou o **Regulamento 2023/956**, que cria o CBAM. O regulamento, que já está em vigor, terá uma fase transitória a partir de 1º de outubro de 2023, com o intuito de coletar dados, e posteriormente uma fase regular, a partir de 1º de janeiro de 2026, quando começará a cobrança pelas emissões de GEE incorporadas em determinados produtos intensivos em energia importados pela UE.

O mecanismo funcionará por meio da compra de certificados CBAM, por importadores europeus, que representam o montante das emissões de GEE medidas em CO₂ equivalente (CO₂e) incorporadas em determinados produtos importados. Cada certificado equivale a uma tonelada de emissões de CO₂e.

A UE já possui precificação interna de carbono, desde 2005, com o Sistema de Comércio de Emissões da UE (EU ETS, na sigla em inglês *European Union Emissions Trading System*). A correlação entre o EU ETS e o CBAM está no fato de que ambos os instrumentos buscam reduzir as emissões de carbono no bloco. O EU ETS estabelece um preço para as emissões de carbono nos setores abrangidos pelo sistema dentro da UE. Por sua vez, o CBAM pretende se colocar como espelho ao EU ETS, porém, sendo aplicado a produtos de fora da UE que tentam ingressar no mercado europeu.

Os funcionamentos das medidas diferem significativamente. O EU ETS é um sistema de *cap-and-trade*, que visa reduzir as emissões de GEE nos setores de energia e indústria. Nele, é determinada a quantidade máxima de emissões de GEE

aos agentes regulados, que podem comprar e vender permissões de emissão, de acordo com alocações gratuitas definidas pelo regulador. Desse modo, empresas com volume de emissões inferior ao autorizado podem vender o excedente para as que extrapolaram o limite de emissões. O limite definido pela UE diminui a cada ano para que se tenha queda nas emissões totais.

Em abril de 2023, a UE decidiu por uma meta de redução ainda mais ambiciosa para os setores do EU ETS de 62% até 2030, em comparação com os níveis de 2005. Além disso, o bloco europeu criou um regime de comércio de licenças de emissão específico para as emissões diretas dos edifícios, dos transportes rodoviários e de outros setores (principalmente a pequena indústria, ainda, não abrangida pelo EU ETS). O novo EU ETS 2 complementar a cobertura setorial do EU ETS, aumentando a precificação do carbono na UE para abranger todos os principais setores da economia, exceto a agricultura e o uso do solo.

Diferentemente do EU ETS, o CBAM visa impor um mecanismo para controlar importações de certos produtos intensivos em carbono. O objetivo do CBAM é evitar vazamento de carbono (*carbon leakage*), ou seja, a transferência da produção intensiva em carbono para fora da UE devido a políticas climáticas mais rigorosas do bloco europeu, como o EU ETS principalmente.

O CBAM será implementado ao mesmo tempo em que as licenças gratuitas do EU ETS serão eliminadas gradativamente, de 2026 até 2034, conforme cronograma: 2026: 2,5%, 2027: 5%, 2028: 10%, 2029: 22,5%, 2030: 48,5%, 2031: 61%, 2032: 73,5%, 2033: 86%, 2034: 100%.

Figura 2 – Funcionamento do Sistema de Comércio de Emissões da UE (EU ETS) e do Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM)



Elaboração: CNI.

2. Escopo e produtos abrangidos pela medida

O CBAM será cobrado sobre as emissões incorporadas em produtos importados pela UE nos seguintes setores:

- ferro e aço;
- alumínio;
- químicos (basicamente hidrogênio);
- cimento;
- fertilizantes; e
- eletricidade.

O Anexo I da medida detalha as classificações tarifárias da Nomenclatura Combinada da UE dos produtos incluídos em cada um dos setores acima.

Inicialmente, as importações dos setores de ferro e aço, alumínio e hidrogênio estarão obrigadas à compra de certificados CBAM relativo apenas às **emissões diretas**, à exceção de minérios de ferro da subposição 2601.12.

Os setores de cimento, fertilizantes e eletricidade terão que adquirir certificados CBAM relativos às **emissões diretas e indiretas**. No futuro, é possível que todos os setores tenham de reportar emissões diretas e indiretas. Da mesma forma, o escopo do CBAM poderá ser alterado pela Comissão Europeia para incluir outros setores e produtos derivados.

3. Implementação e funcionamento do CBAM

O Regulamento CBAM, que entrou em vigor em 16 de maio de 2023, terá duas fases de implementação. Na fase transitória, que entrará em vigor a partir de 1º de outubro de 2023, os importadores deverão submeter relatórios trimestrais com informações sobre suas emissões. A partir de 1º de janeiro de 2026, na fase regular, será iniciada a cobrança dos Certificados CBAM, em que cada certificado equivale a uma tonelada de emissões de CO₂e.

3.1. Principais aspectos da governança do CBAM

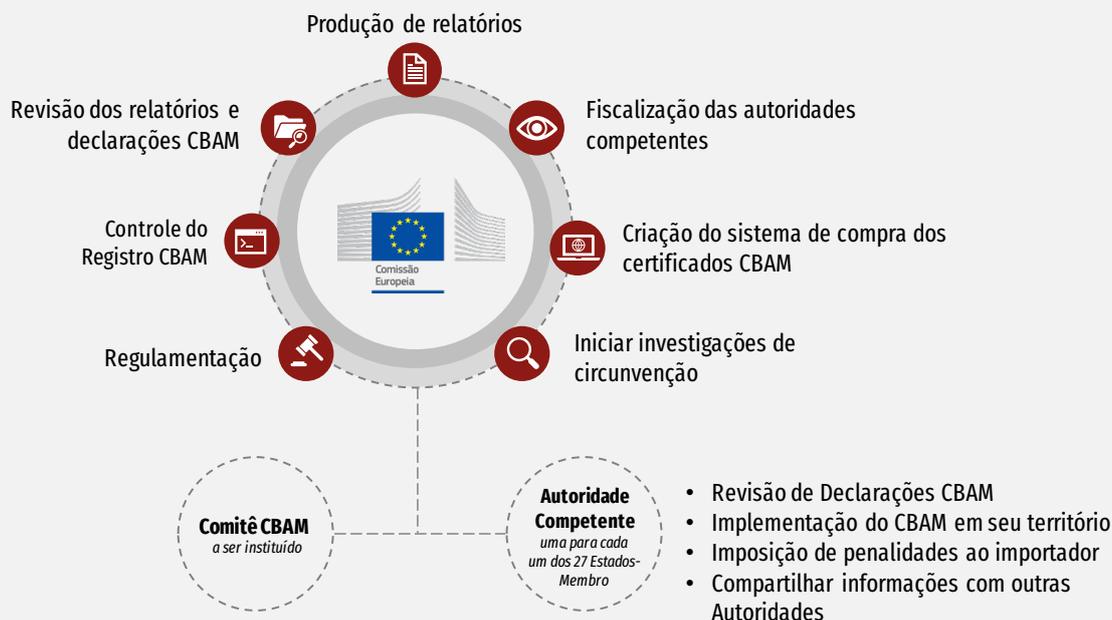
A Comissão Europeia será o órgão da UE que irá supervisionar o CBAM e será acompanhada do Comitê CBAM, ainda a ser instituído. Cada país deverá designar uma Autoridade Competente que ficará responsável por assegurar a aplicação do mecanismo no seu território e por trocar informações relevantes com as demais autoridades e com a Comissão Europeia.

Figura 3 – Cronograma da implementação do Regulamento CBAM



Elaboração: CNI.

Figura 4 – Governança do CBAM



Elaboração: CNI.

3.2. Fases da implementação

Para cumprir os requisitos do CBAM, os importadores deverão:

3.2.1. FASE TRANSITÓRIA

I. Produzir relatórios CBAM (arts.

32 a 35): durante a fase transitória, os importadores terão o dever de submeter à Comissão Europeia um relatório trimestral contendo as seguintes informações:

- a quantidade total de cada produto importado durante o ano anterior em tonelada e especificado por instalação de produção no país de origem;
- o total de emissões incorporadas, representadas em toneladas de emissão de CO₂ e por tonelada de cada produto, calculadas segundo metodologia prevista no Anexo IV;
- o total de emissões indiretas, calculadas segundo regras ainda a serem definidas pela Comissão Europeia; e
- se aplicável, o preço de carbono do país de origem, incluindo quaisquer descontos e demais formas de compensação.

O relatório deve ser entregue em até um mês após o fim do trimestre. Caso haja alguma informação incorreta ou faltante, a Autoridade Competente do Estado-membro do importador irá notificar da necessidade de retificação. Caso o erro não seja corrigido, o importador poderá sofrer uma penalidade a ser definida pela Autoridade Competente. O primeiro relatório deverá ser apresentado até 31 de janeiro de 2024, em relação ao quatro trimestre de 2023.

II. Tornar-se um Declarante CBAM Autorizado (arts. 5, 17, 26):

a partir de 31 de dezembro de 2024, os importadores deverão fazer uma solicitação para se tornarem “Declarantes CBAM Autorizados”. A partir de 1º de janeiro de 2026, apenas Declarantes Autorizados poderão importar produtos abrangidos pelo CBAM na UE.

A análise da solicitação para se tornar um Declarante Autorizado será feita pela Autoridade Competente do Estado-Membro no qual o importador estiver estabelecido. O *status* como Declarante CBAM pode ser revogado a pedido do próprio Declarante ou pela Autoridade Competente que entender que os critérios para o reconhecimento não estão mais preenchidos.

3.2.2. FASE REGULAR

I. Calcular e assegurar que as emissões incorporadas sejam verificadas

(art. 7, Anexo IV): o cálculo das emissões incorporadas deve ser feito conforme fórmula estipulada pela União Europeia, disponível no Anexo IV da medida. Caso não seja possível determinar adequadamente as emissões incorporadas, estas serão determinadas por um valor-padrão (*default*). Esses valores serão construídos com base na melhor informação pública disponível e serão constantemente revisados. O Declarante CBAM deve manter um registro das informações necessárias para o cálculo das emissões incorporadas por quatro anos após a data em que a declaração CBAM foi submetida ou deveria ter sido submetida. O cálculo das emissões também deverá ser analisado por um verificador autorizado pela UE que emitirá um relatório atestando a veracidade das informações.

II. Comprar Certificados CBAM:

o Declarante deve comprar os certificados CBAM da Autoridade Competente do país no qual está estabelecido. Devem ser comprados e mantidos na conta CBAM, após cada trimestre, certificados equivalentes a no mínimo 80% das emissões incorporadas nos produtos previamente importados pelo Declarante desde o início do ano. Por exemplo, em

abril de 2026, o Declarante CBAM deverá comprar certificados CBAM que correspondam a 80% das emissões incorporadas nos produtos importados no período de janeiro a março de 2026. Em julho e outubro de 2026, o mesmo Declarante deverá fazer o mesmo: garantir que haja certificados CBAM que correspondam a 80% das emissões incorporadas nos produtos importados desde janeiro daquele ano. O preço dos certificados será calculado e divulgado semanalmente pela Comissão Europeia com base no valor médio do fechamento dos leilões do sistema EU ETS daquela semana.

O Declarante CBAM pode requerer uma redução no número de certificados CBAM a serem entregues caso já tenha sido pago um preço de carbono no país de origem para as emissões incorporadas daquele bem. Nesses casos, deve ser levado em consideração qualquer forma de desconto ou compensação que tenham afetado o preço pago. O Declarante também deverá manter documentos comprobatórios do pagamento do preço de carbono.

III. Apresentar Declaração CBAM (arts. 6, 14, 19): a partir de 2027, no dia 31 de maio de todo ano, o Declarante deverá, por meio do registro CBAM (art. 14), submeter uma declaração CBAM que deverá conter:

- a quantidade total de cada produto importado durante o ano anterior em tonelada;
- o total de emissões incorporadas, em toneladas de emissão de CO₂ por tonelada de produto, calculadas de acordo com a fórmula estipulada no Anexo IV da medida ou pelo valor-padrão (*default*);
- uma cópia do relatório de verificação das emissões incorporadas, que deve ser construído por um verificador credenciado pela Comissão Europeia; e
- o número total de certificados CBAM a serem entregues.

A revisão das Declarações CBAM será, em regra, feita pela Comissão Europeia. Os Declarantes que não apresentarem os certificados CBAM adequadamente deverão pagar uma multa de 100 euros com acréscimos de até 40 euros por cada certificado não entregue.

Uso da metodologia de cálculo de emissões incorporadas afetará todos os elos da cadeia de fornecimento

A medida traz a metodologia de cálculo das emissões incorporadas; caso o cálculo não possa ser feito adequadamente nos padrões estabelecidos, será aplicado um **valor-padrão (default)** de emissões incorporadas para cada produto. Esse valor será estabelecido pela União Europeia e deve ter caráter punitivo, prejudicando a competitividade dos produtos que tiverem suas emissões calculadas a partir do valor *default*.

Esses valores serão determinados com base nos dados públicos disponíveis de intensidade média das emissões de cada país exportador para cada um dos bens dentro do escopo do mecanismo, acrescido de um *mark-up*. Esses valores serão constantemente revisados. Caso não seja possível determinar a média de intensidade de emissões do país exportador, será utilizada a média de emissões dos produtores menos eficientes da UE.

Em razão de sua natureza, o uso do valor-padrão (*default*) provavelmente aumentará o número de certificados CBAM exigidos para os produtos que tiverem suas emissões calculadas a partir dele. Tais obrigações devem gerar ônus sobre todos os elos da cadeia de fornecimento, incluindo produtores e exportadores brasileiros.

Nesse sentido, os exportadores deverão ficar atentos em como o cálculo será feito e buscar auxiliar e fiscalizar os importadores no cumprimento de suas obrigações, para que seus produtos não sejam punidos com a aplicação dos valores-padrão (*default*) irreais ou inflados no futuro.

3.3. Exceções, isenções e reduções de certificados devidos

O Regulamento CBAM prevê isenção do mecanismo para países e territórios fora da União Europeia que possuam algum mecanismo análogo ao EU ETS.

Para definir se um mecanismo pode ser considerado como análogo ao EU ETS, isso dependerá de uma avaliação da Comissão Europeia, sendo que o país interessado deverá estar sujeito ao EU ETS ou celebrar acordo com a União

Europeia vinculando o EU ETS com o sistema de comércio de emissões do referido país (art. 2.6a).

O mecanismo prevê a isenção da medida para Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça (Anexo III.1). A medida também prevê a possibilidade de redução do número de certificados CBAM devidos na fase regular desde que comprovado o pagamento pelo carbono no país de origem do produto (art. 9).

Também há uma possibilidade de isenção específica para o setor de eletricidade, que apresenta dinâmica diferente do tratamento dos outros produtos (art. 2.7).



3.4. Principais aspectos infralegais pendentes

O prazo para conhecimento pelos importadores europeus e produtores/exportadores estrangeiros das obrigações da fase transitória é extremamente curto. A situação agrava-se ao considerar o número de informações que terão de ser fornecidas nestes relatórios, além da adaptação ao uso da metodologia europeia para o cálculo de emissões incorporadas.

Além disso, diversos pontos da medida, ainda, precisam ser detalhados por meio de legislação secundária, tais como:

- medidas de anticircunvenção (art. 27);
- concessão de isenções (art. 2);
- solicitações de acreditação como verificador (art. 18);
- compra e recompra de certificado (art. 20);
- forma e entrega do relatório CBAM (art. 35);
- forma e entrega da Declaração CBAM (art. 06);
- criação do Registro CBAM (art. 14);
- procedimento para reconhecimento de um Declarante CBAM Autorizado (arts. 5 e 17);
- emissão e cálculo dos certificados CBAM (art. 21);
- elementos adicionais do cálculo e verificação de emissões (arts. 7 e 8);
- definição do que são grupos de atividades relevantes de verificadores acreditados (art. 18);
- estabelecimento dos valores-padrão (default) (Anexo IV);
- possibilidade de redução dos certificados CBAM a serem entregues (art. 9); e
- troca de informações entre autoridades (art. 25).

Apesar do curto prazo de adaptação e das normas regulamentadoras faltantes, o não cumprimento das obrigações da fase transitória poderá acarretar penalidade a ser aplicada pelas Autoridades Competentes. Não se tem certeza de qual seria essa penalidade, o que dificulta a adaptação e previsibilidade dos efeitos da medida.

Portanto, os exportadores devem começar a se adequar o mais rapidamente possível aos requisitos da legislação da União Europeia e estabelecer canais de comunicação com seus importadores para assegurar a adequação à nova medida europeia.



4. Compatibilidade com normas internacionais

A medida europeia tem sido questionada pelo Brasil e outras nações exportadoras dos produtos afetados em diversos fóruns internacionais, dadas aparentes incompatibilidades do Regulamento CBAM frente às normas internacionais do comércio.

Tais países alegam que o Regulamento CBAM contraria os princípios de não discriminação dispostos no Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), uma vez que a medida introduz tratamento diferenciado entre nações (principalmente Estados-Membros do bloco e países de fora do bloco).

Além disso, também é alegado que haja uma violação ao princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, do Direito Ambiental

Internacional, que determina que as nações terão atribuições diferentes no combate às mudanças climáticas a depender de suas condições individuais. Países de diferentes graus de desenvolvimento terão suas economias afetadas de maneira desproporcional pela medida, em razão da capacidade diversa de cada um de investir em medidas de redução de emissão de gases de efeito estufa.

A principal defesa do bloco europeu nos fóruns internacionais de comércio tem sido que o CBAM estaria incluso nas exceções previstas no artigo XX para medidas que visem à proteção do meio ambiente e de recursos naturais. Os países opositores apontam que não há justificativa suficiente para que o Regulamento CBAM seja enquadrado nas exceções do artigo, dada a natureza e o tamanho da barreira ao comércio resultante. Nesse sentido, opositores também argumentam que o caráter protecionista da medida estaria claro por não haver descontos para países que possuem outras medidas de proteção climática além de precificação de carbono.

Cooperação com terceiros países

O Regulamento CBAM prevê em seu preâmbulo o desenvolvimento de cooperação bilateral, multilateral e internacional com terceiros países, por meio de um Clube do Clima (*Climate Club*). O Clube seria um fórum de países com instrumentos de precificação de carbono ou outros instrumentos comparáveis, com o objetivo de promover a implementação de políticas climáticas ambiciosas em todos os países e abrir caminho para um cenário global de precificação do carbono.

O Clube do Clima deve ser aberto, voluntário, não exclusivo e direcionado, em particular, para uma alta ambição climática conforme o Acordo de Paris. O Clube do Clima poderia funcionar sob os auspícios de uma organização internacional multilateral e deveria facilitar a comparação e, quando apropriado, a coordenação de medidas relevantes com impacto na redução de emissões.

Esse fórum será importante instrumento para promover a agenda climática, garantir a inclusão e respeitar as regras internacionais.

5. Impacto do regulamento CBAM sobre as exportações brasileiras

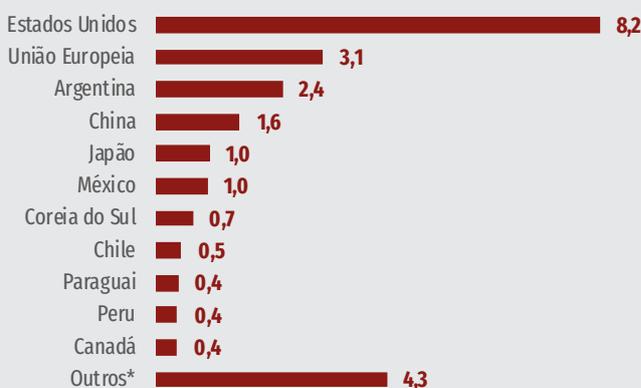
O CBAM é preocupante sob uma perspectiva sistêmica, devido à sua aplicação unilateral para um problema global. Essa medida pode resultar em impactos econômicos e distorções no comércio que se contrapõem ao objetivo perseguido. Além disso, produtores e exportadores brasileiros poderão ver usuais fluxos de comércio desviados a partir do aumento de custos e riscos associados à sua produção.

Estima-se que o regulamento CBAM abranja mais de US\$ 3 bilhões das exportações brasileiras dos produtos no escopo do CBAM para a UE em 2022, o que representa 13% do total exportado desse grupo de produtos pelo Brasil no mesmo ano (Gráfico 1).

Dos produtos do CBAM exportados pelo Brasil ao bloco europeu, cerca de 20% destinaram-se a Bélgica, 13% à Itália e, na sequência, Espanha, Portugal, França e Alemanha, na proporção que pode ser observada no Gráfico 2.

O Gráfico 3 indica que praticamente a totalidade das exportações brasileiras desses produtos à UE concentrou-se no setor de ferro e aço – que em 2022 alcançaram quase US\$ 3 bilhões distribuídos entre os países da UE.

Gráfico 1 – Exportações brasileiras dos produtos incluídos no CBAM
(US\$ bilhões)



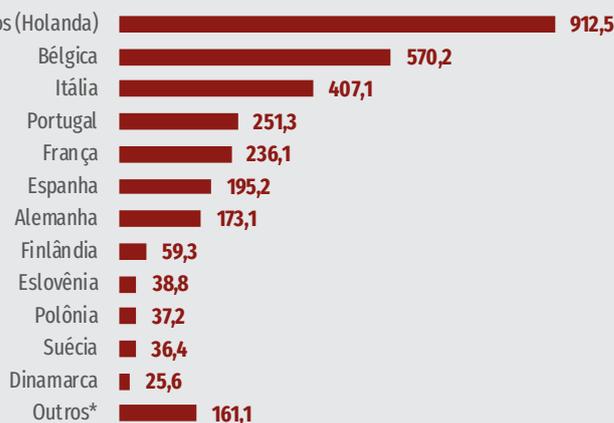
Fonte: ComexStat.
Elaboração: CNI.

Gráfico 2 – Exportações brasileiras para a União Europeia dos produtos incluídos no CBAM
(US\$ milhões)



Fonte: ComexStat.
Elaboração: CNI.

Gráfico 3 – Exportações brasileiras para União Europeia das linhas tarifárias de ferro e aço incluídas no CBAM
(US\$ milhões)



Fonte: ComexStat.
Elaboração: CNI.

Considerações finais

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) vê com preocupação algumas regras definidas no Regulamento CBAM. Embora a CNI concorde plenamente que as mudanças climáticas exigem ações urgentes e compromissos totais dos governos e do setor privado, teme que o CBAM da UE possa criar barreiras ao comércio internacional, especialmente às exportações brasileiras de ferro e aço e, em menor medida, alumínio para a UE.

Em razão da matriz energética renovável da indústria brasileira, causa preocupação a exclusão das emissões indiretas no cálculo das emissões totais para grande parte dos produtos abrangidos pelo CBAM, inclusive em setores em que as emissões indiretas representam a maior parcela das emissões totais dos produtos.

Os importadores da UE terão os principais ônus decorrentes da medida, que afetará todos os elos da cadeia produtiva, devendo os produtores/exportadores brasileiros auxiliá-los para assegurar o cumprimento da medida e competitividade do produto brasileiro no bloco europeu.

O descumprimento da medida acarretará multa e, no limite, restringirá o acesso de produtos brasileiros no mercado da UE.

Haverá pouco tempo para adaptação da medida, dado o curto prazo entre a sua publicação e o início da fase transitória.

Além disso, diversos aspectos da medida, ainda, precisam de regulamentação adicional.

O uso do valor-padrão (*default*) para apurar as emissões incorporadas caso os importadores não saibam ou inexistam dados das emissões reais dos produtos tem caráter punitivo. Nesse sentido, os produtores/exportadores brasileiros devem se preparar e evitar que as emissões incorporadas de seus produtos sejam calculadas a partir do valor-padrão (*default*).

A medida aumentará o ônus dos produtores e exportadores dos produtos afetados, além de desconsiderar os diferentes níveis de desenvolvimento dos países que teriam que se adequar à nova legislação mesmo sem subsídios à transição e adaptação climática.

Ao longo do processo de elaboração do Regulamento CBAM, diversos países – incluindo o Brasil – têm apontado, com preocupação, a incompatibilidade dessa medida com as normas internacionais do comércio.

Há, ainda, a preocupação do ponto de vista sistêmico em relação à implementação unilateral da medida, devido aos possíveis impactos econômicos e distorções no comércio que ainda são desconhecidos.

Diante desse cenário, faz-se necessário buscar o engajamento em cooperação e discussões bilaterais e internacionais, além de promover ações de capacitação para que os diversos atores da cadeia possam se adaptar à medida.



Veja mais

Mais informações em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/>

Documento concluído em 16 de junho de 2023.

ANÁLISE DE POLÍTICA COMERCIAL | Publicação da Confederação Nacional da Indústria - CNI | www.cni.com.br | Diretoria de Desenvolvimento Industrial e Economia - DDIE | Diretora: Lytha Battiston Spindola | Superintendência de Desenvolvimento Industrial - SDI | Gerência de Comércio e Integração Internacional | Gerente: Constanza Negri Biasutti | Análise: Pietra Paraense Mauro | Gerência Executiva de Meio Ambiente | Gerente-executivo: Davi Bomtempo | Gerência de Clima e Energia | Gerente: Juliana Borges de Lima Falcão | Equipe: Rafaela Aloise de Freitas Consultoria: MPA Trade Law | Coordenação de Divulgação - CDIV | Coordenadora: Carla Gadêlha | Design gráfico: Carla Gadêlha | Serviço de Atendimento ao Cliente - Fone: (61) 3317-9992; sac@cni.com.br

Autorizada a reprodução desde que citada a fonte.

