

ANÁLISE DE POLÍTICA COMERCIAL Nº10

TEMA: COMÉRCIO E SUSTENTABILIDADE



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

Regulamento da União Europeia condiciona importação de determinadas *commodities* agrícolas e seus derivados a *due diligence* de desmatamento

Em 9 de junho de 2023, a União Europeia (UE) publicou o **Regulamento 2023/1115**, que condiciona a importação de determinadas *commodities* agrícolas e seus derivados a *due diligence* de suas cadeias de fornecimento com o objetivo de verificar se foram ou não produzidas em zonas livres de desmatamento, seja ele legal ou ilegal, a partir de 31 de dezembro de 2020, e adicionalmente se cumprem com normas do local de origem, incluindo direitos indígenas, leis de uso da terra, normas anticorrupção, entre outras. O regulamento também é conhecido como *EU Deforestation-Free Regulation* (EUDR, na sigla em inglês).

O Regulamento EUDR introduz obrigações aos importadores europeus de coleta de informações, avaliação e mitigação de risco sobre os produtos a serem importados. Tais obrigações devem gerar ônus sobre todos os elos da cadeia de fornecimento, incluindo produtores e exportadores brasileiros, que deverão não apenas cumprir com todos os requisitos estabelecidos pela UE, como manter registros verificáveis.

Figura 1 – Cronograma da tramitação do Regulamento EUDR



Elaboração: CNI.

A medida também introduz um sistema de classificação de risco de desmatamento – chamado *country benchmarking system* –, que atribuirá três classificações de risco (alto, médio ou baixo risco de desmatamento) aos países produtores dos bens incluídos no regulamento. A atribuição de risco afetará diretamente: (i) as obrigações impostas sobre os importadores europeus em relação a *due diligence*; (ii) o nível de escrutínio das autoridades europeias frente às declarações de *due diligence* submetidas pelos importadores; além de (iii) resultar em consideráveis custos reputacionais para os exportadores dos países considerados de alto risco.

A medida impacta produtos muito representativos na pauta exportadora brasileira para a UE. Estima-se que o Regulamento EUDR abranja cerca de US\$ 17,5 bilhões das exportações brasileiras

dos produtos afetados em 2022. Esse valor equivale a 34% do total exportado para a UE naquele ano.

O Regulamento EUDR entrou em vigor em 29 de junho de 2023, 20 dias após a publicação, mas as obrigações principais serão aplicáveis 18 (dezoito) meses após a entrada em vigor (30 de dezembro de 2024).

1. O que é o Regulamento EUDR

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 (GEEs) em 55% até 2030 e alcançar a neutralidade climática até 2050. Como parte do pacto, a UE adotou regulamento para combater o desmatamento.

Em 9 de junho de 2023, a UE publicou o **Regulamento 2023/1115**, também conhecido como *EU Deforestation-Free Regulation* (EUDR). Este condiciona a importação de determinadas commodities

agrícolas e seus derivados a *due diligence* de suas cadeias de fornecimento com o objetivo de verificar se foram produzidas em zonas livres de desmatamento, seja ele legal ou ilegal, a partir de 31 de dezembro de 2020, e se cumprem com normas do local de origem, incluindo direitos indígenas, leis de uso da terra, normas anticorrupção, entre outras.

A iniciativa é baseada nas preocupações dos países europeus sobre o desmatamento persistente em nível global e entendimento de que as atuais políticas e ações de conservação, restauração e manejo sustentável das florestas não são suficientes para deter o desmatamento, a degradação florestal e a perda de biodiversidade no mundo.

2. Escopo e produtos abrangidos pela medida

2.1. Commodities afetadas

As seguintes *commodities* agrícolas e seus produtos derivados, conforme o Anexo 1 do Regulamento EUDR, são abrangidas pela medida:

- gado, carne bovina e couro;
- cacau em diversas formas e chocolate;
- café;
- óleo de palma, incluindo certos químicos e preparações;
- soja;
- madeira, celulose, produtos de madeira (como móveis), livros e papéis; e
- borracha e seus derivados, como pneus.

2.2. Biomass

Inicialmente será considerado somente o desmatamento de **florestas**, conforme definido no texto da medida, mas outras áreas arbóreas nativas, como o Cerrado, poderiam ser incluídas em até um ano após a entrada em vigor. Em até dois anos após a entrada em vigor, a Comissão Europeia avaliará a pertinência de incluir outras *commodities* e produtos derivados, outros ecossistemas e instituições financeiras no escopo do Regulamento EUDR.

3. Implementação e funcionamento do Regulamento EUDR

O Regulamento EUDR, que entrou em vigor em 29 de junho de 2023, terá a aplicação das suas principais obrigações a partir de 30 de dezembro de 2024, para grandes e médias empresas importadoras. Já para as pequenas e micro empresas importadoras, as obrigações serão cobradas a partir de 30 de junho de 2025.

O Regulamento EUDR prevê obrigações para operadores e comerciantes.

- Os **operadores** são aqueles que colocam, pela primeira vez, no mercado da UE, os produtos do escopo da medida no decorrer de uma atividade comercial, por exemplo, os importadores.
- Os **comerciantes** são qualquer pessoa na cadeia de abastecimento que não seja um operador e, no decurso de uma atividade comercial, disponibilize o produto dentro do escopo no mercado da UE para distribuição, consumo ou utilização. A medida classifica varejistas, distribuidores e processadores como comerciantes.

O Regulamento EUDR exige que os importadores na UE estabeleçam um **sistema de due diligence** sobre sua cadeia de fornecimento, devendo exercer essa *due diligence* **antes** da importação dos produtos afetados.

Figura 2 – Cronograma da implementação do Regulamento EUDR



3.1 Sistema de due diligence

O exercício da *due diligence* pelos importadores europeus deverá envolver:

- 1. Coleta de informações**, incluindo geolocalização (coordenadas de latitude e longitude de, no mínimo, seis dígitos), data e período de tempo de produção, e dados verificáveis que indiquem que a *commodity* em questão foi produzida em zona livre de desmatamento e seguindo as normas locais aplicáveis.
- 2. Avaliação de risco**, ou seja, considerar, a partir das informações coletadas, se o produto em questão está de acordo com os parâmetros da medida.
Os importadores deverão considerar:
 - existência de florestas e de povos indígenas no país de origem;
 - risco indicado ao país de origem no sistema de classificação de risco;
 - prevalência de desmatamento ou degradação florestal no país de produção;
 - preocupações com corrupção, falsificação de documentos, ausência de devida aplicação das leis locais, violações de direitos humanos; e
 - conclusões do grupo de *experts* da Comissão Europeia, entre outros critérios.
- 3. Mitigação de risco**, caso se identifique um **risco não insignificante**, serão necessárias ações que podem incluir solicitação adicional de dados, pesquisas e auditorias adicionais ou investimentos na cadeia de fornecimento. Eventuais custos de procedimentos de mitigação de risco poderão ser repassados para produtores e exportadores brasileiros ou eventualmente induzir importadores da UE a privilegiar fornecedores situados em países ou áreas de baixo risco.

4. **Declaração de *due diligence***, submetida às autoridades europeias no momento de ingresso do produto no bloco, atestando que fora realizada a *due diligence* prévia à aquisição do bem.
5. **Relatórios anuais** a respeito de seus esforços de *due diligence*, que sejam públicos, incluindo os passos tomados para coleta de informações.

Esses custos adicionais serão necessários mesmo se o produtor brasileiro cumprir todos os requisitos de sustentabilidade e normas locais aplicáveis, já que será necessário provar a ausência de descumprimento por meio da *due diligence*.

Descumprimentos gerarão sanções, como multas e limitações para os importadores europeus. Além disso, os nomes e as naturezas dos descumprimentos serão tornados públicos, o que poderá acarretar custos reputacionais significativos.

3.2 Sistema de classificação de risco dos países

O Regulamento EUDR estabelece sistema de classificação de risco (chamado *country benchmarking system*) que deverá classificar países/regiões de acordo com seu nível de risco de desmatamento:

- Alto risco.
- Médio risco (*standard*).
- Baixo risco.

A classificação afetará o tipo de *due diligence* a ser realizada e o nível de escrutínio das autoridades europeias frente às declarações de *due diligence* submetidas pelos importadores.

Quanto ao tipo de *due diligence* exigida, produtos originários de países considerados de baixo risco dispensarão avaliação e mitigação de risco durante a *due diligence* (chamada *due diligence* simplificada), exceto se descobrirem

indício de desmatamento durante a coleta de informações.

Nesse sentido, os importadores ficam obrigados apenas à coleta de informações e na entrega de declaração de *due diligence*, resultando em menores custos. Na prática, a *due diligence* simplificada poderá estimular o desvio de comércio e o abandono de rotas de comércio existentes.

Quanto ao nível de escrutínio das autoridades europeias durante os procedimentos de verificação, o Regulamento EUDR determina níveis mínimos de checagem de operadores e produtos importados a depender da origem dos produtos afetados.

Em termos práticos, 9% do volume de produtos originários de países considerados de alto risco deverão ser verificados pelas autoridades europeias, assim como 9% dos operadores – incluindo importadores. Para produtos e operadores de países de médio risco, a amostra é de 3% e para países de baixo risco, 1%.

A classificação será feita pela Comissão Europeia. O anúncio de quais países deverão ser considerados de baixo risco e de alto risco será feito em até 18 (dezoito) meses após a entrada em vigor da medida (30 de dezembro de 2024).

Tabela 1 – Tipos de *due diligence* e amostra das verificações

	Baixo risco	Médio risco (<i>standard</i>)	Alto risco
<i>Due diligence</i>	Simplificada	Comum	Comum
Amostra de operadores e produtos (por volume) a serem verificados	1%	3%	9%

Elaboração: CNI.

Comissão Europeia publica documento de Perguntas Frequentes sobre o Regulamento EUDR

Em 29 de junho de 2023, a Comissão Europeia publicou [documento](#) de Perguntas Frequentes sobre o Regulamento EUDR que esclarece elementos operacionais sobre a implementação da medida. A CNI traduziu o documento a fim de disseminar o conteúdo para o setor privado brasileiro.

O documento traduzido está disponível [aqui](#).

4. Compatibilidade com normas internacionais

O sistema de classificação de risco de desmatamento por país aumenta os custos e os riscos associados à realização da *due diligence* para produtos originários de países de alto risco, mesmo que os produtores/exportadores cumpram com todas as normas exigidas.

Além disso, esse sistema propicia **tratamento discriminatório** por importadores europeus, que serão estimulados a preterirem fornecimentos de países de alto risco em benefício de países considerados de baixo risco. É provável que determinadas cadeias de fornecimento percam acesso a mercado com importadores europeus buscando novas origens para os produtos afetados.

A medida europeia tem sido discutida pelo Brasil e outras grandes nações exportadoras de *commodities* agrícolas em diferentes órgãos da Organização Mundial do Comércio (OMC) em razão das aparentes incompatibilidades do Regulamento EUDR com as regras multilaterais de comércio.

O Regulamento EUDR parece ser incompatível com o princípio de não discriminação do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) presentes nos artigos I (Tratamento Geral de Nação Mais Favorecida) e III (Tratamento Nacional no Tocante a Tributação e Regulamentação Internas) em

relação: (i) à escolha dos produtos afetados, que são produzidos principalmente fora da União Europeia e, em especial, em países em desenvolvimento produtores de *commodities*; (ii) à escolha dos ecossistemas afetados, concentrados principalmente fora da UE; e (iii) ao sistema de classificação de risco, que induzirá a tratamento diferenciado entre os mesmos produtos tão somente a partir de sua origem.

O regulamento europeu também gera preocupações à luz do Acordo de Agricultura da OMC na medida em que poderia ser caracterizado como uma medida de natureza não tarifária sobre importações de produtos agrícolas, nos termos do artigo 4.2. Igualmente, a depender da operacionalização da medida, pode-se considerar questionamento sob o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT). Em sua defesa, a UE costuma alegar em diferentes fóruns que a medida estaria de acordo com as normas da OMC e, de todo modo, estaria excetuada por força da exceção geral do artigo XX do GATT e de seus incisos (a) relativo à moralidade pública e (g) relativo à conservação de recursos naturais exauríveis.

Embora seja descrita como uma medida relacionada à sustentabilidade ambiental, trata-se de medida unilateral que pode constituir uma barreira injustificada ao comércio e que não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas de exceção geral do art. XX do GATT. Para que possa se utilizar da exceção geral do art. XX do GATT, a União Europeia tem o ônus de demonstrar que todos os requisitos legais foram preenchidos conforme os precedentes da OMC.

O Regulamento EUDR impactará desproporcionalmente os países em desenvolvimento produtores de *commodities* agrícolas, além de ser contrário ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, previsto no artigo 3.1 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC, em inglês *United Nations Framework Convention on Climate Change*).

5. Impacto do Regulamento EUDR sobre as exportações brasileiras

A medida impacta produtos muito representativos na pauta exportadora brasileira para a UE, que atualmente é o segundo principal parceiro comercial do Brasil.

Estima-se que o Regulamento EUDR abranja cerca de **US\$ 17,5 bilhões** das exportações brasileiras dos produtos indicados no Anexo 1 do Regulamento EUDR para a UE em 2022. Esse valor equivale a **34% do total exportado para a UE naquele ano**.

Abaixo está resumida a representatividade que a UE possui para as exportações brasileiras por *commodity* e respectivo conjunto de produtos derivados, considerando-se os códigos tarifários indicados no Anexo 1 do Regulamento EUDR:



Café

A UE representa mais de **51%** do total das exportações brasileiras de café, equivalentes a **US\$ 4,3 bilhões**. O segundo principal destino das exportações brasileiras de café foram os Estados Unidos da América (EUA), com participação de 20% nas exportações brasileiras do produto, seguido do Japão (5%) e da Colômbia (cerca de 4%).



Madeira e celulose

A UE é o terceiro principal destino de madeira, celulose e derivados exportados pelo Brasil. Em 2022, o bloco recebeu **19%** do total das exportações brasileiras dos produtos listados, equivalentes a **US\$ 3,3 bilhões** em exportações. Os EUA, o principal destino, importaram 24% (US\$ 4 bilhões), enquanto a China, o segundo principal destino do produto brasileiro, 21% (US\$ 3,6 bilhões).



Óleo de palma

A UE é o segundo principal destino de óleo de palma e derivados exportados pelo Brasil. Em 2022, o bloco recebeu **15%** do total das exportações brasileiras dos produtos listados, equivalentes a **US\$ 44 milhões** em exportações. A China, o principal destino, recebeu cerca de 16%, equivalentes a US\$ 45,7 milhões.



Soja

A UE é o segundo principal destino das exportações brasileiras de soja e derivados, tendo importado **14%** das exportações brasileiras dos produtos em questão em 2022, equivalente a **US\$ 8,8 bilhões**. O principal destino da soja brasileira é a China, com participação de 53% nas exportações brasileiras do produto em 2022.



Bovino

A UE é o terceiro principal destino das exportações brasileiras de gado, carne bovina e couro listados no Regulamento EUDR. Em 2022, o bloco recebeu 6% do total das exportações brasileiras de tais produtos, cerca de **US\$ 920 milhões**. A China, principal destino das exportações brasileiras desses produtos, recebeu 58% do total exportado em 2022 (US\$ 8,2 bilhões), enquanto os EUA, segundo principal parceiro, receberam 8% (US\$ 1,1 bilhão).



Cacau

Em 2022, a UE importou o equivalente a **US\$ 17,2 milhões** em cacau e derivados, que representou cerca de 5% do total exportado pelo Brasil no ano.

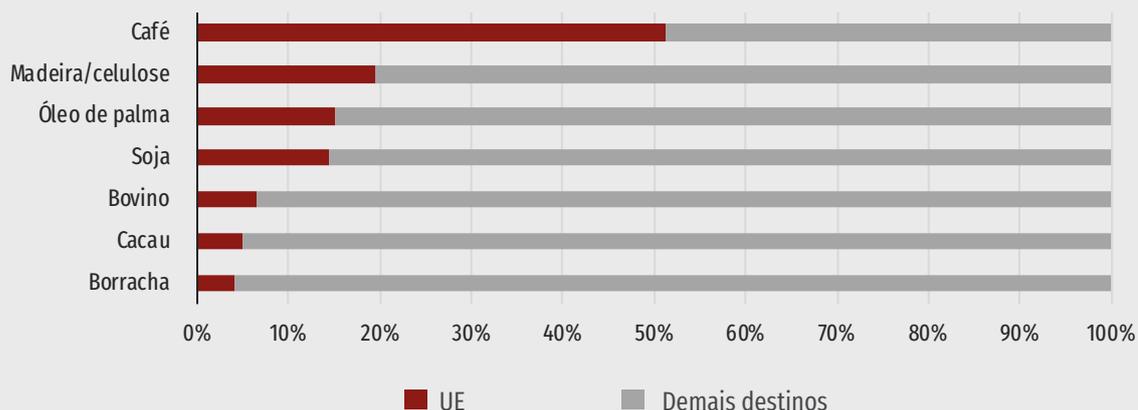


Borracha

Em 2022, a UE importou o equivalente a **US\$ 73,5 milhões** em borracha e derivados listados pelo Regulamento EUDR, cerca de **4%** do total exportado pelo Brasil no ano.

O gráfico 1 indica a representatividade das exportações dos produtos afetados do Brasil para a União Europeia:

Gráfico 1 – Participação dos produtos afetados pela medida nas exportações brasileiras em 2022(%)



6. Considerações finais

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) vê com preocupação a aprovação do regulamento. Embora os objetivos almejados de defesa da produção sustentável e de combate ao desmatamento ilegal, o Regulamento publicado não reflete nem assegura tais propósitos. Primeiro, porque inclui desmatamento legal como ilegal. Segundo, porque classifica o risco do país de forma genérica, ainda que o produto exportado não se enquadre nas condições de risco adotadas. Tal medida poderá criar barreiras desproporcionais ao comércio internacional e afetar negativamente o setor agroindustrial brasileiro.

Os produtos que poderão ser afetados pelo Regulamento EUDR constituem parte extremamente significativa da pauta exportadora brasileira para o bloco europeu, que equivale a 34% do total exportado do Brasil para a UE em 2022. A medida poderá implicar a proibição de importações de produtos brasileiros produzidos em áreas de desmatamento legal, segundo as normas previstas no Código Florestal Brasileiro.

Os procedimentos de coleta de dados, avaliação e mitigação de risco gerarão ônus adicionais em todos os elos da cadeia

produtiva, em especial na produção de registros verificáveis da ausência de desmatamento na área de produção, além de desconsiderar esforços nacionais ou individuais.

Os custos adicionais sobre as cadeias de fornecimento afetarão a todos os elos da cadeia, mesmo aqueles que não tenham nenhuma relação com desmatamento e cumprem com todos os requisitos ambientais e de uso da terra, já que se trata de produção de provas via sistema de *due diligence* efetuado pelo importador.

A mera classificação como “país de alto risco de desmatamento” pela Comissão Europeia, além de subjetiva e unilateral, deverá gerar questões reputacionais que podem ser irreversíveis aos produtores e exportadores brasileiros, mesmo para aqueles que cumprem com todas as exigências ambientais brasileiras e atendam aos padrões exigidos pelos seus clientes europeus. Isso porque a classificação de risco cobrirá todos os produtos originários do país em questão e, possivelmente, áreas específicas, mas sem excetuar produtores ou produtos específicos.

Ademais, ao afetar produtos e ecossistemas fora da UE, a medida apresenta caráter discriminatório, recompensando países que desmataram suas vegetações nativas no passado em detrimento daqueles que as conservaram até o presente momento – dado que os países sem florestas serão de “menor risco” e, assim, terão tratamento mais benéfico comparativamente aos que possuem florestas.

A medida poderá representar efetivo impacto para pequenos e médios produtores rurais brasileiros, dependentes da cadeia exportadora, gerando efeitos contrários ao almejado no desenvolvimento sustentável da região e do planeta.



Veja mais

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

Documento concluído em 28 de julho 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 Recursos Naturais | Gerente: Mário Augusto de Campos Cardoso | Equipe: Júlia Moreira Pupe | Consultoria: MPA Trade Law | Coordenação de Divulgação – CDIV | Coordenadora: Carla Gadêlha | Revisão Gramatical: Candeia Revisões/Danúzia Queiroz | Design gráfico: Amanda Moreira | Serviço de Atendimento ao Cliente - Fone: (61) 3317-9992: sac@cni.com.br

Autorizada a reprodução desde que citada a fonte.

