

EIXO 4 – COMÉRCIO, INVESTIMENTO E NEGÓCIOS

As Relações entre Comércio Internacional, Meio Ambiente e Mudanças Climáticas

Vivian Daniele Rocha Gabriel



Ficha Técnica

Coordenação Geral

Cláudia Alvarenga Marconi - *Coordenadora Acadêmica*

Rafael de Souza Nascimento Miranda - *Coordenação Executiva*

Coordenação dos Eixos de Pesquisa

Profa. Dra. Cláudia Alvarenga Marconi

União Europeia como ator global

Profa. Dra. Brigitte Weiffen

Democracia, Direitos Humanos e Justiça Internacional

Profa. Dra. Marília Carolina Barbosa de Souza Pimenta

Segurança Regional e Internacional

Prof. Dr. Lucas da Silva Taschetto

Comércio, Investimento e Negócios

Prof. Dr. Thauan Santos

Energia, Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável

O apoio da Comissão Europeia à produção desta publicação não constitui um aval de seu conteúdo, que reflete unicamente o ponto de vista de seus autores, e a Comissão não pode ser responsável por eventuais utilizações que possam ser feitas com as informações nela contidas.

Sobre a autora

Vivian Daniele Rocha Gabriel

Advogada e consultora na área de Direito do Comércio Internacional. Doutora e mestre em Direito Internacional e Comparado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Foi Professora da FAE Centro Universitário, Programa Law Experience, em Curitiba-PR. Foi *Research Scholar* na Universidade de Michigan, nos EUA, durante período doutorado sanduíche no exterior, sob o financiamento do Programa de Aperfeiçoamento de Ensino (PDSE) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Foi pesquisadora visitante na Universidade de Göttingen, Alemanha. É graduanda em História, na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP.

Índice

Sumário Executivo.....	6
Comércio, Meio Ambiente e Mudanças Climáticas: Intersecções e Imposição de Barreiras Comerciais.....	7
Medidas da União Europeia sob a Roupagem da Proteção Ambiental e Climática.....	8
Medidas Domésticas dos EUA.....	11
Considerações finais.....	12
Referências bibliográficas.....	13

Sumário Executivo

A discussão sobre comércio, meio ambiente e mudanças climáticas não é nova, tendo como antecedentes tanto a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), quanto o Acordo de Marraquexe, fundador da Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo sobre Barreiras Técnicas (Acordo TBT), no bojo da mesma Organização. No entanto, essa intersecção se intensificou a partir de medidas mais concretas. Primeiramente, houve o advento das normas voluntárias de sustentabilidade (NVS), emitidas pelos setores privados ou organizações não governamentais, em resposta às exigências dos consumidores. Atualmente, o estado da arte é o processo de “estatização dos padrões privados” e da proliferação de medidas unilaterais comerciais sob a justificativa da proteção ambiental, muitas vezes, até mesmo de forma extraterritorial. A União Europeia tem sido pioneira na adoção dessas medidas.

Primeiramente, com a *Regulation on Deforestation-free Products ou European Deforestation Regulation – EUDR*, em vigor a partir do fim de 2024, que estabelece exigências para os importadores de comercializarem no mercado europeu produtos oriundos de áreas desmatadas. Essa medida tem ensejado diversas críticas, especialmente pelos países agroexportadores, que a consideram onerosa, discriminatória e uma barreira não tarifária. Outra medida europeia é o *Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)*, que visa taxar alguns produtos importados conforme a quantidade de carbono mensurado em sua produção. Criado com o intuito de evitar a “fuga de carbono” (*carbon leakage*) e com previsão de entrada em vigor em 2026, o mecanismo também tem sido visto como barreira comercial não tarifária, discriminatória e não necessariamente condizente com o princípio das responsabilidades comuns e compartilhadas.

Os EUA também têm adotado medida comercial sob o véu da proteção ambiental. A Lei de Redução da Inflação (IRA) é o maior investimento na mitigação das alterações climáticas na história dos EUA e tem como foco energias renováveis e tornar a indústria norte-americana verde. Serão US\$ 400 bilhões em projetos relacionados com o clima, principalmente sob a forma de créditos fiscais para consumidores e empresas privadas. A principal crítica que se coloca é que a medida se trata de subsídio ilegal às empresas nacionais, e é discriminatória, vez que possui requisito de componentes nacionais, discriminando produtos estrangeiros. Tanto as medidas europeias quanto a norte-americana são frequentemente questionadas na OMC, no entanto, a medida dos EUA foi questionada pela China e transformou-se em um painel recentemente.

Assim, a urgência que se coloca é a proliferação de medidas sob a justificativa da proteção ambiental e climática e como poderão influir no comércio do ponto de vista da competitividade dos produtos no mercado internacional e não necessariamente servirem para os fins propugnados, mas configurarem-se como barreiras comerciais disfarçadas. Seus principais impactos imediatos são elevados custos de adaptação para os produtores estrangeiros, influir na preferência dos consumidores e gerar assimetrias competitivas devido aos subsídios impostos, levando à exclusão de produtores estrangeiros. Por isso, é preciso que os países afetados, especialmente o Brasil e os países em desenvolvimento, invistam (i) na ampliação do assessoramento aos órgãos governamentais relevantes para influenciar a avaliação e formulação de políticas públicas e programas, (ii) na atualização do órgão e produção de diagnósticos sobre questões regulatórias internacionais que impactam na agenda prioritária do Estado brasileiro, na (iii) na contribuição aos órgãos decisórios de estudos prospectivos para antecipar impactos e identificar temas estratégicos para o desenvolvimento brasileiro, (iv) na qualificação do debate público tanto sobre o desenvolvimento do país quanto das medidas que vêm sendo tomadas por outros países e que possam afetá-lo. Todas essas medidas fazem parte de estratégias preventivas acerca de futuras medidas adotadas por outros países no futuro, ou reativas, que deverão ser realizadas pelas vias adequadas e com argumentos legalmente justificáveis.

Comércio, Meio Ambiente e Mudanças Climáticas: Intersecções e Imposição de Barreiras Comerciais

O comércio internacional consiste em uma ferramenta essencial para a aceleração do crescimento econômico, para o aumento da produtividade e da competitividade dos setores produtivos agrícola e industrial. No entanto, atualmente, esse tem sido considerado também por diversos atores internacionais como instrumento para promover a proteção ambiental.

Cumprir destacar que a relação entre o comércio internacional e o meio ambiente não é nova e tem sido discutida já há algum tempo. Essa ganhou importância, principalmente, com o advento da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), que discutiu, dentre outros temas, o forte vínculo entre os processos de produção e o meio ambiente. Consolidou-se o compromisso dos Estados e de toda a comunidade internacional na busca das mudanças necessárias aos padrões de consumo, da proteção dos recursos naturais e do desenvolvimento de tecnologias capazes de reforçar a gestão ambiental dos países em prol do desenvolvimento sustentável.

Ademais, segundo Etsy¹, quando da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), oriunda das negociações provenientes da Rodada Uruguai (1986-1993) no âmbito do GATT 47, preocupações gerais com o meio ambiente já teriam impulsionado debate específico no sistema multilateral do comércio sobre a autorização de medidas comerciais restritivas voltadas à proteção ambiental. O preâmbulo do Acordo de Marraquexe reconhece amplos objetivos ambientais, mas o dispositivo que mais refletiu esse debate foi, sem dúvidas, a inclusão do art. XX do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT), exceção geral que permite em suas alíneas, medidas domésticas restritivas se tiverem como objetivo, para o que nos interessa: alínea (b) proteger a vida humana, animal e vegetal ou a saúde e (g) proteção dos recursos naturais exauríveis se tais medidas forem efetivas em conjunto com restrições ou consumo domésticos.

Nesse diapasão, o Acordo sobre Barreiras Técnicas (Acordo TBT) é o único acordo específico que traz à baila a proteção ambiental. Seu dispositivo mais importante e que trata claramente da prevalência do meio ambiente sobre o comércio é o art. 2.2, que

dispõe que os membros da OMC podem adotar os níveis de proteção adequados para proteger, além da saúde humana, vegetal e animal, o meio ambiente, contanto que as medidas não constituam discriminação arbitrária ou injustificável entre países, ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional. Assim, é possível afirmar que o Acordo TBT traz uma limitação à possibilidade de restringir o comércio, isto é, de impor barreiras comerciais, “daí decorre a necessidade de se observar a proporcionalidade entre a restrição ao comércio e o risco que a ausência de medidas restritivas representa para a consecução do objetivo legítimo”². Do contrário, a medida poderá ser questionada diretamente pelos membros ameaçados ou prejudicados no plano jurídico internacional, no bojo da própria Organização.

Segundo o governo brasileiro, as barreiras comerciais podem ser entendidas como qualquer lei, regulamento, política, medida ou prática governamental que imponha restrições ao comércio exterior³. Tradicionalmente, as barreiras tarifárias consistem na categoria mais comum aplicada pelos países, porém, o que se tem presenciado no século XXI, é a proliferação de barreiras não tarifárias ao comércio exterior, tais como barreiras técnicas, sanitárias, fitossanitárias, além de outras categorias de restrições⁴.

Em linha com as novas demandas ambientais estabelecidas, as quais englobam as metas climáticas instituídas pelo Acordo de Paris, de 2015, de limitar o aquecimento global a 1,5 graus Celsius em comparação com os níveis pré-industriais e mobilizar pelo menos 100 bilhões de dólares por ano em financiamento climático para os países em desenvolvimento, o setor privado se vê cada vez mais exposto a novas exigências ambientais e climáticas⁵.

De início, essas consistiam em normas voluntárias de sustentabilidade (NVS) ou padrões privados, estabelecidos, como o próprio nome suscita, por entidades privadas. As NVS são critérios elaborados por entes privados e que garantem que produtos consumidos ou processos de produção atendam a requisitos mínimos de qualidade, segurança ou sustentabilidade nas cadeias de fornecimento⁶.

2 AMARAL JÚNIOR, Alberto do (org e coautor et al.). **O artigo XX do Gatt, meio ambiente e direitos humanos**. São Paulo: Aduaneiras, 2008, p.49.

3 BRASIL. **Invest & Export Brasil: guia de comércio exterior e investimento**. Disponível em: <https://barreirascomerciais.dpr.gov.br/>. Acesso em: 01 out. 2024.

4 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Novas barreiras e tendências no comércio internacional: possíveis impactos para as exportações brasileiras**. Brasília: CNI, 2021, p. 17.

5 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Novas barreiras e tendências no comércio internacional: possíveis impactos para as exportações brasileiras**. Brasília: CNI, 2021, p. 13.

6 INTERNATIONAL TRADE CENTRE. **Linking voluntary standards with sustainable development goals**. Genebra: ITC, 2020. p.viii. Disponível em: https://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/Linking%20Voluntary%20Standards%20to%20Sustainable%20Development%20Goals_Hi-res.pdf. Acesso em: 30 jan. 2024.

1 ETSY, Daniel. **Greening the Gatt**. Washington: Institute for International Economics, 1994.

As NVS têm origem europeia (principal local de aplicação até hoje), e são fruto da elevada exigência de seu mercado consumidor. Desenvolvidos por entidades, empresas ou coalizões empresariais, organismos normalizadores não governamentais (incluindo órgãos regionais e internacionais), associações setoriais, entre outras organizações não governamentais, e, de acordo com o *Standards Maps do International Trade Center (ITC)*, em 2024, existem mais de 300 NVS, aplicáveis a setores que incluem agricultura, têxteis e vestuário, produtos de consumo, silvicultura, mineração e serviços. Eles estão ativos em 192 países e classificados de acordo com 1.650 critérios⁷. Embora contenham em seu cerne o fomento à sustentabilidade, devido a miríade de NVS exigidas (especialmente em países desenvolvidos), essas passaram a gerar dúvidas e custos adicionais aos exportadores.

Atualmente, presencia-se uma nova fase em relação às exigências ambientais no seio do comércio exterior. É possível afirmar que há um processo de “estatização”⁸ das NVS em curso, o que conferirá às exigências de sustentabilidade - em particular, as de cunho ambiental e climático - obrigatoriedade de aplicação pelos Estados soberanos aos produtos importados. Essas exigências concatenam-se aos ambiciosos compromissos de reduções de emissões de gases de efeito estufa (GEE) anunciados por diversos países, inclusive a China, maior emissora mundial.

A União Europeia tem liderado essa nova onda regulatória, e os EUA tem seguido, ao seu modo, nessa direção, especialmente, na concessão de subsídios, os quais certamente alterarão o cenário competitivo global. Embora legítimas sob a justificativa ambiental, o problema reside no fato de essas medidas não necessariamente estarem condizentes com as regras internacionais, criando dificuldade de acesso a esses mercados e assimetrias na competitividade global.

Diversos países já manifestaram preocupação com relação às medidas europeias e dos EUA, sob o risco de se criar uma espécie de protecionismo climático⁹. Diante desse quadro e de as medidas deixarem o setor privado cada vez mais exposto, sua análise se torna de grande importância para o comércio internacional, bem como para o interesse nacional brasileiro e dos demais países em desenvolvimento que exportam para esses mercados e são diretamente impactados pelas medidas.

Medidas da União Europeia sob a Roupagem da Proteção Ambiental e Climática

A União Europeia (UE), que se comprometeu em diminuir suas emissões de GEE em 55% até 2030, tem liderado esse processo ao apresentar diversas iniciativas com possíveis impactos no comércio internacional, caso implementadas. Em dezembro de 2019, o bloco divulgou o Pacto Ecológico Europeu (*Green Deal*), diretriz para atingir a neutralidade de carbono em 2050, impulsionar a utilização eficiente dos recursos através da transição para uma economia limpa e circular, restaurar a biodiversidade e reduzir a poluição. Em relação às mudanças climáticas, o *Green Deal* propõe 50 medidas para descarbonizar a UE, entre elas o *Emissions Trading System (ETS)*, que é um mercado *Cap&Trade* para permissões de carbono.

Com a ambição de criar padrões internacionais de sustentabilidade e condicionar a entrada de produtos em seu território ao cumprimento desses requisitos¹⁰, no dia 31 de maio de 2023, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia adotaram o Regulamento (UE) 2023/1115¹¹ sobre a proibição de comercialização no mercado da UE de produtos associados ao desmatamento ilegal (*Regulation on Deforestation-free Products ou European Deforestation Regulation - EUDR*). O regulamento foi publicado em 9 de junho de 2023 e entrou em vigor em 29 de junho de 2023, embora as principais proibições e obrigações não sejam aplicadas até 30 de dezembro de 2024. Sua motivação está em promover o consumo de produtos que não tenham relação com o desmatamento.

O regulamento proíbe, a partir de 30 de dezembro de 2024, colocar ou disponibilizar no mercado da UE e exportar a partir desse mesmo mercado commodities e produtos relevantes listados em seu Anexo I, que estejam associados ao desmatamento e que tenham sido produzidos após 31 de dezembro de 2020. As commodities abrangidas são: bovinos, soja, cacau, café, borracha, óleo de palma, madeira e celulose e seus derivados, tais como óleo de soja, couro, móveis e chocolate.

10 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Novas barreiras e tendências no comércio internacional:** possíveis impactos para as exportações brasileiras. Brasília: CNI, 2021, p. 13; FORUM ON TRADE, ENVIRONMENT, & THE SDGS (TESS). **Principles of International Law Relevant for Consideration in the Design and Implementation of Trade-Related Climate Measures and Policies.** Report of an International Legal Expert Group. September 2023.

11 UNIÃO EUROPEIA. Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010. **Official Journal of the European Union**, 9 June 2023a. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1115>. Acesso em: 15 fev. 2024.

7 INTERNATIONAL TRADE CENTRE. **Standards Map.** Disponível em: <https://resources.standardsmap.org/why/>. Acesso em: 01 out. 2024.

8 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Novas barreiras e tendências no comércio internacional:** possíveis impactos para as exportações brasileiras. Brasília: CNI, 2021, p. 13.

9 China says CO2 border tax will damage global climate change fight', Reuters, 27 November. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-agreement-china/china-says-co2-border-tax-will-damage-global-climate-change-fight-idUSKBN1Y105T>.

A medida tornará obrigatória a realização de *due diligence*, por transação, nas cadeias de fornecimento dessas *commodities* agrícolas e seus produtos derivados, haja vista serem comumente associadas ao desmatamento. Os operadores comerciais ou seus representantes autorizados pela UE deverão apresentar declarações de *due diligence* por meio de um sistema de informação a ser frequentemente atualizado. O objetivo da medida, segundo o bloco, é comprovar que os produtos não estão associados ao desmatamento, bem como a legalidade dos produtos conforme a legislação aplicável e em vigor no país de produção. Em contraposição, caso se verifique que os produtos não atendem às obrigações, a UE proibirá que os produtos sejam colocados ou disponibilizados em seu mercado. Vale recordar que a UE já possuía medida semelhante (substituída pelo Regulamento em questão), por meio do Regulamento (UE) n. 995/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, em relação à madeira e produtos de madeira comercializados no mercado europeu¹².

Nessa esteira, a partir de 30 de dezembro de 2024, a medida será aplicada às grandes e médias empresas importadoras e, com o propósito de instituir flexibilidades *para as empresas do bloco*, a partir de junho de 2025, a medida valerá às pequenas e microempresas importadoras.

Seus impactos imediatos para empresas exportadoras e importadoras são os custos elevados para as empresas se adaptarem e, muito provavelmente, uma perda considerável do mercado europeu para produtores estrangeiros que demorem a se adaptar no rastreamento de suas cadeias de ponta a ponta, ensejando em uma previsão de queda nas exportações. Por outro lado, uma possível implicação da medida a esses produtores exportadores também poderá ser um desvio de mercado em suas exportações, antes destinadas à UE, e o alcance de novos mercados. No entanto, a criação de novos destinos não é imediata e tampouco poderá ser tão lucrativa quanto o mercado que já se tem - a ver. Trata-se de um trabalho de inteligência de mercados, esforço de cooperação e abertura por parte de governos e do setor privado e, também, da diplomacia comercial dos países agroexportadores.

De toda forma, os maiores impactados pela medida serão Brasil, Indonésia, Malásia, Costa do Marfim, e demais países agroexportadores. No dia 07/09/23, o Brasil e mais 16 países em desenvolvimento¹³ entregaram carta à Comissão Europeia reiterando suas preocupações com o caráter punitivo e

12 TANG, Yi Shin; ROCHA, Vivian. A medida europeia contra a 'importação do desmatamento' e seu potencial viés discriminatório no comércio internacional. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, v. 1, p. 46-53, 2023, p. 46 e 48.

13 Dentre os signatários, estão: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Côte d'Ivoire, Equador, Gana, Guatemala, Honduras, Indonésia, Malásia, México, Nigéria, Paraguai, Peru, República Dominicana e Tailândia.

discriminatório da normativa europeia, bem como a importância de que o bloco mantenha diálogo efetivo com os países produtores, com vistas a evitar rupturas no comércio e ônus excessivo para produtores de bens agrícolas e derivados abrangidos pela medida¹⁴.

Conforme pontua a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a medida será excessivamente onerosa aos exportadores, especialmente pequenas e médias empresas, visto que gerará custos adicionais aos exportadores, além de ônus operacionais, que abrangerão assimetria de compliance comparativamente a outros países e produtores domésticos, discriminações e danos à reputação das empresas, dos setores envolvidos e do próprio país. Ademais, o nível de escrutínio sobre as cadeias de produção será baseado em classificação realizada pelas próprias autoridades europeias sobre o risco de que o produto proveniente de determinado país ou área tenha sido proveniente de zona desmatada, isto é, a EU, determinará sobre o risco de produtos produzidos e fiscalizados fora de seu território (avaliação de cunho claramente extraterritorial). Por fim, essa análise possui uma série de elementos possivelmente discriminatórios¹⁵.

Cumpramos ressaltar que, foi anunciado que, no final de setembro de 2024, a Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, proporia adiar a aplicação da medida ou encontrar uma solução alternativa para evitar que entre em vigor em 30 de dezembro de 2024, segundo declarado em reunião do Partido Popular Europeu (PPE)¹⁶. Essa postergação é defendida pelo primeiro-ministro da Alemanha, Olaf Scholz¹⁷.

Vale ressaltar que, em fevereiro de 2024, o bloco decidiu abandonar seus planos para reduzir o uso de pesticidas em 50% e retirar o setor agrícola de um cronograma rigoroso no âmbito do *Green Deal*. Tal movimento levantou preocupações sobre a coerência ambiental da UE, considerando que o bloco, simultaneamente, reduz as suas obrigações ambientais nacionais e impõe regulamentações rigorosas aos produtos importados.

14 BRASIL. Carta de países em desenvolvimento a autoridades europeias sobre a entrada em vigor da chamada "lei antidesmatamento" da União Europeia. Nota à Imprensa n.377. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/carta-de-paises-em-desenvolvimento-a-autoridades-europeias-sobre-a-entrada-em-vigor-da-chamada-201clei-antidesmatamento201d-da-uniao-europeia. Acesso em: 01 out. 2024.

15 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Relatório de barreiras comerciais identificadas pelo setor privado brasileiro 2024**. Brasília: CNI, 2024, p.71.

16 EUROACTIVE. Von der Leyen to propose solution on EU anti-deforestation rules, according to EPP agriculture chief. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/propose-solution-of-eu-anti-deforestation-rules/>. Acesso em: 01 out. 2024.

17 POLITICO. Germany's Scholz wants new EU anti-deforestation law delayed. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/germanys-scholz-wants-new-eu-anti-deforestation-law-delayed/>. Acesso em 01 out. 2024.

A medida também tem sido alvo de críticas na OMC pelos países agroexportadores, desenvolvidos e em desenvolvimento, especialmente no Comitê sobre Agricultura. A mais recente foi a da Indonésia, endossada por Brasil, EUA, Canadá, Nova Zelândia, Paraguai, Equador e Argentina, em 25 de setembro de 2024. Essas pairam sobre o esclarecimento sobre aspectos de implementação da medida incluindo a clareza jurídica em torno das definições, o funcionamento dos sistemas de informação e os processos das autoridades competentes. Ademais, frisaram que a medida é pouco flexível no período de transição e adaptação para os agroexportadores estrangeiros, o que implica onerosidade excessiva a esses atores, em especial, pequenos e médios produtores¹⁸. Por fim, uma crítica frequentemente endereçada por esses países é o caráter discriminatório da medida, que afeta os princípios do tratamento nacional e da nação mais favorecida, vez que a medida é direcionada diretamente para produtos oriundos de países com florestas tropicais (e não outros biomas, incluindo, os presentes em território europeu).

Outra crítica que se colocaria é que esses países, muitas vezes já enfrentam desafios significativos no equilíbrio entre crescimento econômico e proteção ambiental e mudanças climáticas, e a medida europeia força-os a cumprir regulamentos rigorosos cujos efeitos são extraterritoriais, os quais podem não ser correspondidos pelo próprio bloco, e que entrarão em vigor independentemente das objeções de outras nações.

Além disso, esta abordagem poderá exacerbar as desigualdades existentes no comércio global, onde os países em desenvolvimento poderão ter dificuldades em cumprir as novas normas sem as infraestruturas ou os apoios financeiros necessários. Em vez de promover a cooperação global em questões ambientais, a posição da UE poderá levar ao aumento das tensões.

Por fim, em resposta à medida europeia, o Mercosul e o Brasil mantêm a ratificação do Acordo Mercosul-União Europeia em cheque. Em *side letter* “vazada” em 2023, tratada em Bruxelas como “instrumento adicional”, a UE vincula as partes aos seus compromissos assumidos voluntariamente perante o Acordo de Paris, como as metas de redução de desmatamento ilegal, mas não apresenta novidades em relação ao *enforcement* do capítulo. Já em setembro de 2024, o Presidente Lula se reuniu com Von der Leyen, às vésperas da abertura da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova Iorque, e dentre outros temas, pressionou a presidente da Comissão Europeia a postergar a

entrada em vigor da medida anti-desmatamento, no bojo também das discussões sobre o progresso do Acordo Mercosul-UE.

Outra medida controversa é a implementação pela UE de um mecanismo de ajuste de carbono na fronteira para setores selecionados, visando tributar produtos importados de países cuja fabricação é intensiva em carbono. O *Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)* foi criado com o intuito de evitar a “fuga de carbono” (*carbon leakage*) com empresas migrando produção da Europa para áreas com regras ambientais menos rígidas. Para a UE, o mecanismo serve para garantir que o preço das importações reflita a quantidade de carbono utilizada, forçando os produtores (inclusive estrangeiros) e importadores a reduzirem sua própria pegada de carbono na produção e transporte. As empresas desses países terão um limite máximo de emissão (cap) de gases estipulado e a partir disso, poderão comprar e vender permissões (trade).

O CBAM entrará em vigor a partir de 2026, porém, em 2023 iniciou um período de transição em que os importadores da UE passaram a reportar obrigatoriamente o total de emissões de carbono embutidas nos produtos que importaram (sem pagar qualquer ajuste financeiro). O mecanismo será aplicado inicialmente a importações de aço e ferro, alumínio, eletricidade, fertilizantes e cimento, pois esses setores apresentam um alto risco de vazamento de carbono e têm um nível alto de emissões de carbono. Contudo, antes da conclusão dos 3 anos de transição, a Comissão Europeia é obrigada a apresentar um relatório que irá avaliar a possibilidade de alargar a ambição do CBAM, onde avaliará a viabilidade da inclusão de emissões indiretas e a inclusão de outros bens que apresentem risco de vazamento de carbono.

Assim que o CBAM entrar em vigor em 1º de janeiro de 2026, os importadores precisarão declarar anualmente a quantidade de bens importados para a UE no ano anterior e seus GEE incorporados. Serão entregues o número correspondente de certificados CBAM e, segundo a UE, o preço dos certificados será calculado a partir do valor das licenças do mercado de carbono europeu (EU ETS) em €/tonelada de CO₂ emitida.

Nesse contexto, embora sejam os importadores da UE que terão de declarar as emissões incorporadas nos bens importados, os exportadores também deverão estar preparados para fornecer informações sobre o valor do CO₂ embutido nos seus produtos. Os exportadores que não conseguirem rastrear e declarar suas emissões podem correr o risco de perder seus parceiros de negócios para concorrentes com produtos com menor emissão atribuída por unidade produzida.

18 WORLD TRADE ORGANIZATION. Q& A n.109112. Agriculture Information Management. Disponível: https://agims-qna.wto.org/public/Pages/en/ViewQnA_Validated.aspx?officialID=109112. Acesso em: 01 out. 2024.

A proposta já desperta questionamentos de importantes parceiros internacionais, como Austrália, China e Estados Unidos, além da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A posição desses parceiros é de que medidas unilaterais, como a proposta europeia, possam ser contraproducentes aos esforços internacionais e comprometer o combate às mudanças climáticas de forma eficaz¹⁹.

Em linha com Najam, Halle e Meléndez-Ortiz, os governos podem utilizar impostos e incentivos fiscais para incentivarem a proteção climática, incluindo a taxa de produtos importados na fronteira, sendo que não há nenhuma regra na Organização Mundial do Comércio (OMC) que impeça essa exigência. É necessário apenas que o imposto seja aplicado igualmente a produtos nacionais e estrangeiros similares, sem discriminação²⁰.

Dentre as principais implicações do CBAM estão os custos de reajuste do processo produtivo e ônus administrativos adicionais pelos países exportadores, as dificuldades de acesso ao mercado europeu, bem como a perda da participação nesse mercado. No plano jurídico, cumpre ressaltar que o mecanismo pode ser considerado discriminatório ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional sob o manto da proteção ambiental. Adicionalmente, tal medida unilateral pode ser contrária aos compromissos ambientais multilaterais, porquanto conflita com o princípio das responsabilidades comuns e diferenciadas, e por estabelecer sanção ambiental que não está disposta no Acordo de Paris ou demais compromissos ambientais anteriores.

Outra crítica que se coloca é o bloco europeu ignorar a adoção de políticas públicas e compromissos assumidos pelos próprios países exportadores, no âmbito internacional e de suas políticas públicas internas. Ainda, a medida preocupa por seu caráter discriminatório, já que a discriminação entre produtos similares importados de diferentes países com base em seu conteúdo de carbono pode configurar violação no âmbito da nação mais favorecida. Além disso, ao exigir que produtos importados não recebam um tratamento menos favorável do que o concedido a produtos nacionais similares, pode-se suscitar violação no âmbito da regra de tratamento nacional.

19 BRASIL. O que é a Carbon Border Tax, planejada pela União Europeia? **Apex Brasil**. Disponível em: <https://portalapexbrasil.com.br/relacoes-comerciais/o-que-e-a-carbon-border-tax-planejada-pela-uniao-europeia/>. Acesso em: 15 fev. 2024.

20 NAJAM, Adil; HALLE, Mark; MELÉNDEZ-ORTIZ, Ricardo. **Trade and Environment: A Resource Book**. Geneva: International Institute for Sustainable Development, International Centre for Trade and Sustainable Development, The Regional and International Networking Group, 2007, p.63. Disponível em https://www.iisd.org/system/files/publications/trade_and_env.pdf

A medida europeia já foi questionada no âmbito da OMC por diversos países no Comitê de Acesso a Mercados, no Conselho para o Comércio de Bens e no Comitê de Comércio e Meio Ambiente, e uma das questões levantadas é a justificação da medida, já que por possuir motivação econômica, essa não se justificaria sob o bojo da exceção geral do artigo XX (g) do GATT relacionada à conservação de recursos naturais esgotáveis.

Por exemplo, na reunião do Comitê de Acesso a Mercados, de abril de 2021, o Brasil questionou o CBAM pontuando que existem riscos relacionados com o estabelecimento da quantificação do carbono, com base em parâmetros de referência de desempenho da indústria da UE, que podem constituir privilégios indevidos²¹.

O Brasil também enfatizou que o princípio das responsabilidades comuns e diferenciadas, consagrado na Rio 92, não pode ser ignorado, sendo que os países que mais contribuíram para o aquecimento global até agora devem garantir que cumprem os seus compromissos para com os países menos desenvolvidos e em desenvolvimento no contexto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima.

Medidas Domésticas dos EUA

Os EUA também não estão atrás na promoção de medidas comerciais ligadas à proteção climática. Katherine Tai, Representante de Comércio dos Estados Unidos (USTR), afirmou em 2021 a necessidade de enfrentar a crise climática e que a política comercial seria uma ferramenta para uma economia limpa de emissões até 2050²². Nessa esteira, a Lei de Redução da Inflação (IRA), de agosto de 2022, é o maior investimento na mitigação das alterações climáticas na história dos EUA.

Essa lei estabelece disposições para investir no aumento das energias renováveis e na eletrificação de áreas da economia dos EUA, necessária para tornar a indústria norte-americana verde. A legislação investe aproximadamente US\$ 400 bilhões em projetos relacionados com o clima, principalmente sob a forma de créditos fiscais para consumidores e

21 WORLD TRADE ORGANIZATION. European Union - Carbon border adjustment mechanism (the European Green Deal of December 2019) (ID 49). **Trade Concerns Database**. Disponível em: <https://tradeconcerns.wto.org/en/stcs/details?imsId=49&domainId=CMA>. Acesso em: 01 out. 2024.

22 ESTADOS UNIDOS. Closing Remarks from Ambassador Katherine Tai at the Leaders Summit on Climate. Office of the United States Trade Representative. April 21st, 2021. Disponível em: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2021/april/closing-remarks-ambassador-katherine-tai-leaders-summit-climate>. Acesso em: 30 jan. 2024.

empresas privadas²³. Dentre as medidas embutidas no IRA estão a expansão significativa do Crédito Fiscal à Produção, do Crédito Fiscal ao Investimento e dos créditos fiscais para veículos elétricos, sujeitando essas expansões a requisitos de conteúdo nacional. A principal consequência para os produtores estrangeiros é que se dificulta a concorrência nos setores de bens beneficiados pelo IRA, embora haja a possibilidade de fomento na economia para os fornecedores de insumos da cadeia dos bens beneficiados.

Cumpra-se destacar que a medida já vem sendo questionada na OMC. Em maio de 2024, a China realizou consultas com os EUA e, em julho, apresentou o seu primeiro pedido para o estabelecimento de um painel sobre certas medidas de subsídios adotadas pelos EUA ao abrigo do IRA, que a China afirma ser discriminatória, vez que institui requisitos para a utilização de bens nacionais em vez de importados ou que de outra forma discriminam mercadorias de origem chinesa e estrangeira como um todo. Para a China, a medida privilegia bens norte-americanos em detrimento de bens importados, o que viola claramente o princípio da não discriminação consagrado no GATT.

O país asiático afirma que o IRA é provavelmente a maior medida de subsídios já promulgada, com estimativas oficiais de apoios avaliados em US\$ 393 bilhões, enquanto outros estimam ultrapassar US\$ 1 trilhão. Muitos membros da OMC, incluindo a China, já manifestaram preocupações em diversas ocasiões sobre esse patamar de subsídios e os seus efeitos na distorção do comércio internacional.

Em setembro de 2024, a China apresentou segunda solicitação de estabelecimento de painel na OMC. Nesse contexto, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Colômbia, União Europeia, Indonésia, Israel, Japão, Coreia, Noruega, Rússia, Singapura, Suíça, Tailândia, Turquia, Reino Unido e Venezuela aderiram ao pleito como terceiras partes.

Embora a OMC seja o *locus* jurídico comercial internacional por excelência para se resolver a questão, o bloqueio na nomeação de novos membros para o Órgão de Apelação pelos próprios EUA, desde 2017, e sua inatividade no momento, traz dúvida acerca da efetividade do questionamento no futuro.

Considerações Finais

Nesse contexto, a partir das medidas expostas, que vêm sendo adotadas por UE e EUA, a urgência que se coloca, sob a justificativa da proteção ambiental e climática, é que tais exigências poderão influir no comércio do ponto de vista da competitividade dos produtos no mercado internacional e não necessariamente servirem para os fins propugnados, mas serem barreiras comerciais disfarçadas. Elas podem, primeiro, gerar elevados custos de adaptação para os produtores estrangeiros, bem como influir na preferência dos consumidores e, segundo, gerar assimetrias competitivas devido aos subsídios impostos, podendo, em último caso, excluir produtores estrangeiros de determinados mercados.

Nesse sentido, é preciso que os países afetados, especialmente o Brasil e os países em desenvolvimento invistam (i) na ampliação do assessoramento aos órgãos governamentais relevantes para influenciar a avaliação e formulação de políticas públicas e programas, (ii) na atualização do órgão e produção de diagnósticos sobre questões regulatórias internacionais que impactam na agenda prioritária do Estado brasileiro, na (iii) na contribuição aos órgãos decisórios de estudos prospectivos para antecipar impactos e identificar temas estratégicos para o desenvolvimento brasileiro, (iv) na qualificação do debate público tanto sobre o desenvolvimento do país quanto das medidas que vêm sendo tomadas por outros países e que possam afetá-lo. Isso possibilitaria um posicionamento preventivo acerca de futuras medidas ou reativo pelas vias adequadas e com argumentos legalmente justificáveis.

23 ESTADOS UNIDOS. Inflation Reduction Act. Disponível em <https://home.treasury.gov/policy-issues/inflation-reduction-act#:~:text=On%20August%2016%2C%202022%2C%20President,made%20in%20the%20nation's%20history>. Acesso em: 30 jan. 2024.

Referências Bibliográficas

AMARAL JÚNIOR, Alberto do (org e coautor et al.). **O artigo XX do Gatt, meio ambiente e direitos humanos**. São Paulo: Aduaneiras, 2008.

BELLMANN, C; VAN DER VEN, C. Greening regional trade agreements on non-tariff measures through technical barriers to trade and regulatory co-operation, **OECD Trade and Environment Working Papers**, No. 2020/04, Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em <https://doi.org/10.1787/dfc41618-en>.

BRASIL. **Plano de Ação para a Neoindustrialização 2024-2026**. Disponível em <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao.pdf>.

_____. O que é a Carbon Border Tax, planejada pela União Europeia? **Apex Brasil**. Disponível em: https://portal.apexbrasil.com.br/relacoes_comerciais/o-que-e-a-carbon-border-tax-planejada-pela-uniao-europeia/.

BRACK, Duncan; BAILEY, Rob. **Ending Global Deforestation: Policy Options for Consumer Countries**. London: Chatham House. The Royal Institute of International Affairs, 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Novas barreiras e tendências no comércio internacional: possíveis impactos para as exportações brasileiras**. Brasília: CNI, 2021.

_____. **Relatório de barreiras comerciais identificadas pelo setor privado brasileiro 2024**. Brasília: CNI, 2024.

COSTA, José Augusto Fontoura; ROCHA, Vivian. **Medida europeia contra a “importação do desmatamento”**: quem pagará a conta?. JOTA, 15 out. 2022.

DRUMMOND, Maria Claudia B.O. COMÉRCIO INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Núcleo de Estudos e Pesquisas. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/temas-e-agendas-para-o-desenvolvimento-sustentavel/comercio-internacional-e-desenvolvimento-sustentavel>

ESPITIA, A. et al. Technical Barriers to Trade In MATOO, Aaditya; ROCHA, Nadia; RUTA, Michele (eds.). Handbook of Deep Trade Agreements. Washington: World Bank, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34055/9781464815393.pdf>

ESTADOS UNIDOS. Closing Remarks from Ambassador Katherine Tai at the Leaders Summit on Climate. Office of the United States Trade Representative. April 21st, 2021. Disponível em: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2021/april/closing-remarks-ambassador-katherine-tai-leaders-summit-climate>.

_____. Inflation Reduction Act. Disponível em <https://home.treasury.gov/policy-issues/inflation-reduction-act#:~:text=On%20August%2016%2C%202022%2C%20President,made%20in%20the%20nation's%20history>.

ETSY, Daniel. **Greening the Gatt**. Washington: Institute for International Economics, 1994.

EUROACTIVE. Von der Leyen to propose solution on EU anti-deforestation rules, according to EPP agriculture chief. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/propose-solution-of-eu-anti-deforestation-rules/>.

FORUM ON TRADE, ENVIRONMENT, & THE SDGS (TESS). **Principles of International Law Relevant for Consideration in the Design and Implementation of Trade-Related Climate Measures and Policies**. Report of an International Legal Expert Group. September 2023.

INTERNATIONAL TRADE CENTRE. **Linking voluntary standards with sustainable development goals**. Geneva: ITC, 2020. p.viii. Disponível em: https://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/Linking%20Voluntary%20Standards%20to%20Sustainable%20Development%20Goals_Hi-res.pdf.

_____. **Standards Map**. Disponível em: <https://resources.standardsmap.org/why/>.

MARQUES, Claudia; GABRIEL, Vivian Daniele Rocha. Acordo Mercosul/União Europeia (UE), Sustentabilidade e o Princípio da Precaução. **Revista de Direito do Comércio Internacional**, v. 1, p. 55-75, 2019.

NAJAM, Adil; HALLE, Mark; MELÉNDEZ-ORTIZ, Ricardo. **Trade and Environment: A Resource Book**. Geneva: International Institute for Sustainable Development, International Centre for Trade and Sustainable Development, The Regional and International Networking Group, 2007. Disponível em https://www.iisd.org/system/files/publications/trade_and_env.pdf

PENDRILL, Florence et al. **Deforestation displaced: trade in forest-risk commodities and the prospects for a global forest transition**. Environ. Res. Lett. 14 055003. 2019. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab0d41/pdf>

PERDANA, Sigit; VIELLE, Marc. Carbon border adjustment mechanism in the transition to net-zero emissions: collective implementation and distributional impacts. **Environmental Economics and Policy Studies**, n.25, 2023, pp.299–329.

POLÍTICO. Germany's Scholz wants new EU anti-deforestation law delayed. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/germanys-scholz-wants-new-eu-anti-deforestation-law-delayed/>.

REUTERS. China says CO2 border tax will damage global climate change fight', Reuters, 27 November. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-agreement-china/china-says-co2-border-tax-will-damage-global-climate-change-fight-idUSKBN1Y105T>.

SIMO, Regis Y., The Law of International Responsibility: The Case of the WTO as a 'Lex Specialis' or the Fallacy of a 'Self-Contained' Regime (September 21, 2012). **African Journal of International and Comparative Law**, Vol. 22, No. 2, 2014; Bocconi Disponível em SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=2433154>>.

UNIÃO EUROPEIA. Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010. **Official Journal of the European Union**, 9 June 2023a. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1115>.

TANG, Yi Shin; ROCHA, Vivian. A medida europeia contra a 'importação do desmatamento' e seu potencial viés discriminatório no comércio internacional. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 1, p. 46-53, 2023.

THORSTENSEN, Vera; MOTA, Catherine Rebouças. Os impactos das barreiras e das medidas ambientais no comércio internacional: desafios para o Brasil. **Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI**, IPEA, n. 34, Set./Dez. 2022. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11839/1/BEPI_34_Artigo_5.pdf.

THORSTENSEN, Vera; MOTA, Catherine Rebouças; ARIMA JR., Mauro Kiithi. O Princípio da Precaução na OCDE. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, **Working Paper 515, CCGI** n° 19, out. 2019.

VAN ASSELT, H. Climate change and trade policy interaction: Implications of regionalism", OECD Trade and Environment Working Papers, No. 2017/03. Paris: **OECD Publishing**, 2017. Disponível em <https://doi.org/10.1787/c1bb521e-en>.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Agriculture Information Management System. View Q&A. **AG-IMS ID 100071**. 15 March 2022. Disponível em https://agims-qna.wto.org/public/Pages/en/ViewQnA_Validated.aspx?officialID=100071&caller=https://agims-qna.wto.org/public/Pages/en/SearchResult.aspx.

_____. European Union - Carbon border adjustment mechanism (the European Green Deal of December 2019) (ID 49). **Trade Concerns Database**. Disponível em: <https://tradeconcerns.wto.org/en/stcs/details?imsId=49&domainId=CMA>.

_____. **Harnessing trade for sustainable development and a green economy**. Geneve: World Trade Organization, 2011. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/brochure_rio_20_e.pdf.

_____. **Points raised by members under the review process compilation of questions for the meeting on 27-28 June 2023**. Committee on Agriculture. WTO Doc. G/AG/W/237. 16 June 2023.

Disponível em <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/AG/W237.pdf&Open=True>>.

_____. Q& A n.109112. Agriculture Information Management. Disponível: https://agims-qna.wto.org/public/Pages/en/ViewQnA_Validated.aspx?officialID=109112

_____. **WTO rules and environmental policies: GATT exceptions.** 2023. Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envt_rules_exceptions_e.htm.

_____.; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Trade and Climate Change WTO-UNEP Report.** Geneva: WTO Publications Manager, 2009. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_climate_change_e.pdf.