

BREVE ANÁLISE DO REGULAMENTO 2023/1115 DA UE E AS PRIMEIRAS REAÇÕES NO BRASIL

Isabela R. Vecchi¹

Resumo: O presente artigo busca examinar o Regulamento 2023/1115 da União Europeia, que proíbe a comercialização no mercado comum europeu de alguns produtos provenientes de áreas desmatadas. Uma vez que estão no escopo da medida *commodities* de grande relevância para a exportação brasileira, busca-se demonstrar o contexto de elaboração dessa norma, seus principais dispositivos, sua compatibilidade com os acordos comerciais e ambientais e os primeiros impactos da regulação no Brasil.

Palavras-Chave: Regulamento 2023/1115. União Europeia. Brasil. Exportações brasileiras. Organização Mundial do Comércio. Regulação unilateral. Regulação climática. Reações.

Abstract: This article seeks to analyze the European Union's Regulation 2023/1115, which bans the sale of certain products that come from deforested areas in the European common market. Since the scope of the measure includes commodities of great importance to Brazilian exports, the aim is to demonstrate the context in which this regulation was elaborated, its main provisions, its compatibility with trade and environmental agreements and the first impacts of the regulation in Brazil.

Keywords: Regulation 2023/1115. European Union. Brazil. Brazilian exports. World Trade Organization. Unilateral regulation. Climate regulation. Reactions.

1. Introdução

Em conformidade com os debates acerca de mudanças climáticas e sustentabilidade, a União Europeia (UE) desenvolveu um conjunto de ações públicas no âmbito do seu direito comunitário denominado *Green Deal*, cujo propósito é alcançar a neutralização das emissões de

¹ Aluna do 6º semestre da graduação em Direito na FGV Direito SP.

carbono até o ano de 2050. Essa iniciativa surgiu tanto em resposta à inquietação global de que as atuais políticas ambientais se mostraram insuficientes para conter o já avançado desmatamento quanto em um ímpeto da UE de assumir protagonismo em algumas pautas globais.

Essa resolução tem sido divulgada como uma oportunidade substancial para que a neutralidade climática seja alcançada, oferecendo um potencial crescimento econômico, novos modelos de negócios, mercados em expansão, criação de empregos e avanços tecnológicos. Infere-se com isso que o *Green Deal* estabelece concretamente o interesse da UE em assumir um papel de liderança na implementação dessa agenda no cenário internacional e nas negociações correlatas. Um exemplo de iniciativa que será implementada é o *Fit for 55*, o qual visa transformar essas metas climáticas em regulamentos, com o objetivo de reduzir as emissões de carbono da Europa em 55% até 2030.

Nesse contexto, foi criado o Regulamento 1115/2023, cujo principal objetivo é proibir a comercialização e exportação para o mercado da UE de certos produtos primários e seus derivados associados ao desmatamento e à degradação florestal.

2. Determinações do Regulamento 2023/1115

Para compreender os possíveis impactos do Regulamento 1115/2023, é imperativo entender seus principais mecanismos. Primeiramente, a norma visa impedir a comercialização e a exportação de certos produtos de base e de produtos derivados associados à deflorestação e à degradação florestal no âmbito da UE, e estão no escopo da medida soja, cacau, café, óleo de palma, madeira e borracha e seus derivados.

De maneira concreta, o Regulamento dispõe que os produtos que foram produzidos em áreas de florestas que (i) tenham sido desmatadas após 31 de dezembro de 2020, (ii) que estejam em desconformidade com a legislação aplicável no país de produção e (iii) que não estiverem abrangidos por uma declaração de devida diligência (*due diligence*) pelos importadores europeus (operadores) não serão autorizados a entrar no mercado europeu.

Ademais, fica estabelecido que devem ser apuradas as informações, dados, documentos e medidas pelos importadores na devida diligência, que, necessariamente, deve levar em conta o sistema de classificação de riscos dos países exportadores. Isso significa que

os operadores serão incumbidos de realizar uma coleta de informações sobre o produto, avaliar o risco de a mercadoria ter sido produzida em áreas de desmatamento no escopo da regulação, prever medidas de mitigação de risco (nos casos de países considerados de médio risco que apresentem um risco não insignificante) e realizar uma declaração de *due diligence* que deve ser submetida às autoridades competentes, conjuntamente com relatórios anuais públicos.

Portanto, a regulação impõe barreiras não tarifárias para os comerciantes que estejam localizados em países classificados como de alto risco em prol da proteção ao meio ambiente. Ante o exposto, conclui-se que essa regulamentação gera diversas obrigações aos comerciantes que exportam para o mercado europeu, mas que também variam a depender da origem do produto a ser importado. Considerando as movimentações ambientais relativas ao território brasileiro e o desmatamento na Amazônia, é possível inferir que o Brasil será classificado como país de alto risco para fins do Regulamento 2023/1115, o que intensificaria seus efeitos em relação às exportações brasileiras.

3. Compatibilidade com o direito internacional

Apesar de ser uma regulação do direito comunitário europeu, o Regulamento 2023/1115 irá produzir efeitos tanto internacionalmente quanto nacionalmente em alguns países. Por isso, é necessário analisar sua compatibilidade com as regras vigentes do direito internacional relativas ao comércio e ao meio ambiente. O presente trabalho não possui a pretensão de examinar todas as regras existentes sobre a matéria, e limita-se a estudar os acordos mais relevantes.

3.1. Acordos comerciais

No que tange aos acordos comerciais, destacam-se os tratados da Organização Mundial do Comércio (OMC), especialmente em relação ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

Seu art. I:1 proíbe os membros de discriminar um produto proveniente de um país em detrimento de produtos similares (“*like products*”)² vindo de outras nações. Em relação ao regulamento,

² Segundo os autores Peter Van den Bossche e Werner Zdouc: “Em sua análise do conceito de ‘*like products*’ nos termos do Artigo III:4, o Órgão de Apelação em *EC*

haveria uma possível violação desse dispositivo devido à classificação de risco de cada país, o que, conseqüentemente, provoca um tratamento diferente para “*like products*” somente por conta de sua origem. Segundo a jurisprudência do sistema de solução de controvérsias da OMC sobre a matéria³, para que seja constatada uma violação deste artigo, é necessário fazer uma análise a partir de alguns requisitos: (i) verificar se a medida está no escopo do art. I:1, (ii) averiguar se os produtos em questão são “*like products*”, (iii) aferir se a medida confere uma vantagem, privilégio, imunidade entre um produto e outro a depender de seu país de origem e (iv) examinar se a vantagem não se estende imediata e incondicionalmente para “*like products*” originários dos países de todos os membros.

Considerando o caso em tela, produtos de mesma propriedade, natureza e qualidade serão discriminados apenas em função de sua origem a partir do sistema de classificação de risco, estabelecendo, com isso, uma discriminação injustificada para fins do acordo.

Também pode-se argumentar uma violação do art. III:4 do GATT, o qual estabelece que um membro não pode favorecer os produtos originários de seu território em detrimento de “*like products*” de outros países. A análise de sua violação segue lógica semelhante ao do artigo analisado acima: (i) a medida deve estar dentro do escopo do art. III:4, (ii) o produto doméstico e o importado devem ser “*like products*”; (iii) a medida deve ser uma lei, regulação ou requerimento que impacta o comércio interno e (iv) os produtos importados devem receber um tratamento menos favorável em termos competitivos em relação aos “*like products*” domésticos⁴.

Em decorrência da regulação europeia selecionar como afetados produtos que, em geral, são produzidos fora de seu território em ecossistemas que não estão concentrados na Europa, percebe-se que as nações que sofrerão mais impactos decorrentes dessa medida são os países em desenvolvimento produtores de *commodities*, como o Brasil,

- *Asbestos (2001)* considerou que o significado de ‘similar’ no dicionário sugere que ‘*like products*’ são produtos que compartilham uma série de características idênticas ou características similares” (BOSSCHE, ZDOUC, 2017, p. 796).

³ Relatório do Órgão de Apelação, *EC – Seal Products*, para. 5.86.

⁴ Relatório do Órgão de Apelação, *Korea – Various Measures on Beef*, para. 133.

cujos produtos serão afetados tão somente por sua origem em relação aos “*like products*” europeus.

Em contrapartida, a UE poderia alegar que, mesmo que a medida violasse ambos os artigos supramencionados, ela seria uma exceção prevista no art. XX do GATT, dispositivo que permite uma violação ao acordo sob hipóteses específicas e restritas para a promoção ou proteção de valores e interesses importantes para a sociedade. Para que uma violação seja justificada, ela deve: (i) se enquadrar em uma das hipóteses taxativas dos subparágrafos e (ii) estar de acordo com o *chapeau* do artigo⁵. A hipótese que mais se assemelha ao presente caso é o subparágrafo (g), que se refere a uma medida de conservação de recursos naturais exauríveis. Diferentemente dos outros artigos mencionados, não há um teste bem delimitado na jurisprudência para que uma medida seja considerada justificável no âmbito do art. XX(g)⁶, o que dificulta essa análise.

Um contra-argumento que poderia ser levantado em relação ao subparágrafo (g) é que a medida não protege o meio ambiente nem seus recursos naturais exauríveis, pois não constitui um sistema eficaz e confiável para definir se os produtos são provenientes de áreas de desmatamento no escopo da regulação. Tendo em vista que existem extensas cadeias produtivas para a produção de uma mercadoria, informações dessa natureza podem ser de difícil obtenção e de quase impossível verificação, tornando a norma ineficaz em seu alegado objetivo.

No segundo teste do art. XX, há a verificação de se a medida é arbitrária e injustificavelmente discriminatória entre países em que prevalecem as mesmas condições⁷. Como já exposto, a medida pode ser considerada discriminatória ao determinar um sistema de classificação de risco dos países, utilizando-se de critérios arbitrários para determinar a probabilidade de o produto ter sido produzido em áreas desmatadas. Essa discriminação também se estenderia para países em que as

⁵ Relatório do Órgão de Apelação, *US – Gasoline (1996)*, para. 22.

⁶ No caso *China – Rare Earths*, o Órgão de Apelação considerou que o artigo exige uma avaliação holística bem como um exame minucioso do contexto fático e jurídico e do recurso em questão para que seja possível aferir se a medida é justificável pelo art. XX(g) (Relatório do Órgão de Apelação, *China – Rare Earths*, para. 5.94).

⁷ Relatório do Órgão de Apelação, *US – Shrimp (1998)*, para. 150.

mesmas condições prevalecem, pois vários países desenvolvidos que já desmataram a maioria da área de suas florestas não serão atingidos pela regulação, considerando o limite temporal traçado. Por isso, a violação dos arts. I:1 e III:4 do GATT não poderiam ser justificados no âmbito do art. XX(g).

3.2. Acordos climáticos

O mais relevante acordo climático atualmente é o Acordo de Paris, que se trata de um tratado internacional legalmente vinculante promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015. O acordo institui metas comuns para os membros no combate ao aquecimento global, consolidando-se, portanto, como um marco internacional do reconhecimento das mudanças climáticas e seus riscos e do esforço multilateral de proteção do meio ambiente.

Afirma-se que a regulação em pauta estaria em desacordo com suas disposições, uma vez que, em seu art. 2(2), fica estabelecido que a implementação dos seus objetivos será realizada conforme o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Desse modo, a edição de uma legislação pela UE sobre desmatamento que impõe unilateralmente barreiras comerciais para determinados produtos violaria o princípio das responsabilidades diferenciadas de seus membros ao impedir que cada país tenha a soberania para decidir como atingirá a meta estabelecida no acordo. Indo além, é possível argumentar que cada Estado tem melhor conhecimento de como implementar efetivamente as medidas que definir como necessárias a partir de suas condições nacionais em seu próprio direito interno.

4. Impactos do regulamento no Brasil

4.1. Produtos afetados

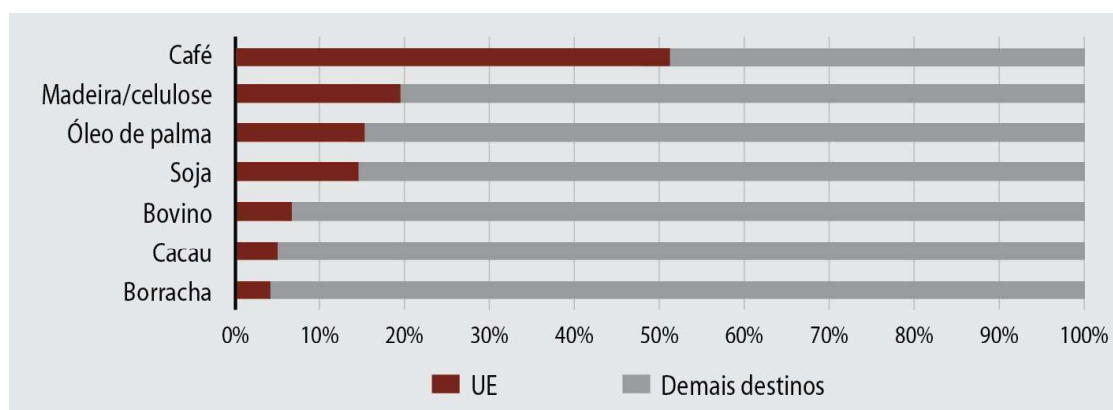
Como já foi pontuado acima, estão no escopo da medida soja, cacau, café, óleo de palma, madeira e borracha e seus produtos derivados. Na atualidade, o Brasil é um dos países que mais exporta produtos agrícolas para a UE, incluindo óleos brutos de petróleo ou minerais betuminosos, soja e café não torrado. Esses dados estão representados de forma clara no gráfico a seguir:

| | | | | | | | |
|--|--|---|--|--|---|--|--|
| Farelos de soja e outros alimentos para animais (excluídos cereais não moídos), farinhas de carnes e outros animais 9,2% | Ferro-gusa, spiegel, ferro esponja, grânulos e pó de ferro ou aço e ferro-ligas 2,9% | Demais produtos - Indústria de Transformação 2,4% | Suco de frutas ou de vegetais 2,4% | Tabaco, descaulificado ou desnerado 1,8% | Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus 18% | Minérios de cobre e seus concentrados 4,1% | Minérios de ferro e seus concentrados 3,7% |
| | Motores de pistão, e suas partes 1,2% | Produtos laminados planos de ferro ou... 0,86% | 0,73% | 0,72% | | 0,65% | 0,63% |
| Celulose 4,3% | Alcoois, fenóis, fenóis-alcoois, e seus... 1,2% | 0,56% | 0,54% | 0,53% | 0,51% | Demais produtos - Indústria Extrativa | |
| | Acucares e melações 1,1% | 0,39% | Papel e cartão | | | Café não torrado 8,6% | Soja 8,2% |
| Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) 4,1% | Came bovina fresca, refrigerada ou... 1,0% | 0,38% | | | | Milho não moído, exceto milho doce 4,4% | |
| | Aeronaves e outros equipamentos... 0,99% | | Outros | | | Frutas e nozes não oleaginosas... 1,0% | 0,63% |
| | Outro não monetário... 0,87% | | Estanho | | | | |

Fonte: Comex Stat – 2022

Além disso, é notável a forte conexão entre os produtos primários brasileiros e a importação da UE. Em 2022, a UE foi o segundo parceiro comercial mais importante do Brasil, contribuindo com cerca de US\$ 17,5 bilhões em exportações, o que representa aproximadamente 34% do total das exportações brasileiras, sendo que a maioria dessas exportações consiste em produtos primários, conforme ilustrado no gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Participação dos produtores afetados pela medida nas exportações brasileiras em 2022(%)



Fonte: CNI – Análise de política comercial nº 10, Ano 2, julho 2023

Uma análise conjunta dos gráficos demonstra a potencial influência que qualquer modificação nas normas de importação europeias teria sobre o Brasil em relação à *commodities*, já que os produtos afetados

pelo regulamento representam uma parte significativa das exportações brasileiras, como demonstrado no segundo gráfico.

Na hipótese do Brasil ser classificado como um país de alto risco de acordo com as normas europeias – uma possibilidade bastante plausível à luz dos critérios de classificação de risco estabelecidos pela regulamentação –, isso resultará em ônus substanciais para os comerciantes brasileiros nos setores afetados. Conseqüentemente, o mercado de exportação de café, madeira/celulose, óleo de palma e soja sofrerá impactos, uma vez que são os produtos abrangidos pela medida que representam a maior parte das exportações brasileiras para o mercado europeu.

Por outro lado, setores como o de borracha, cacau e bovinos, que têm participações menores em relação ao mercado europeu, podem optar por não cumprir os requisitos regulatórios e buscar diversificar seus parceiros comerciais internacionais em outros mercados.

4.2. *Reações e possíveis planos de ação*

Até o presente momento, a regulação já gerou algumas manifestações. Uma delas é o Projeto de Lei nº 2088/2023, que objetiva instituir a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Com sua aprovação, passará a ser exigido dos produtos importados para o mercado brasileiro o cumprimento de padrões ambientais vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, com a justificativa de que já existem barreiras comerciais de cunho ambiental não tarifárias para o acesso ao mercado europeu⁸:

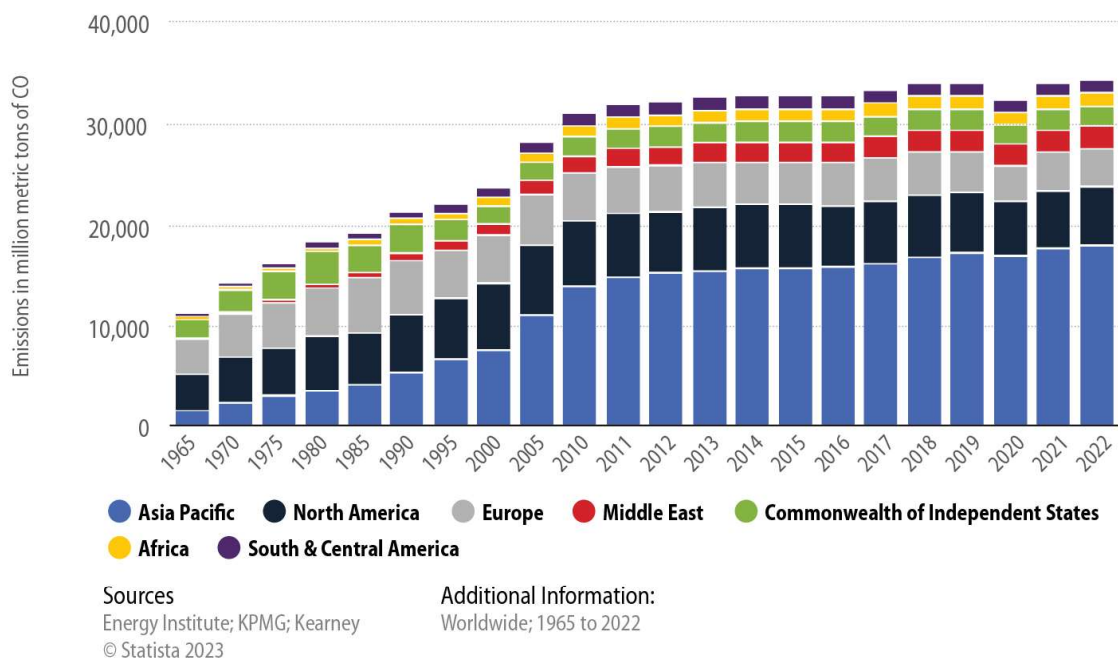
Na Europa – que já caminha para a imposição de verdadeiras barreiras comerciais não tarifárias à importação de produtos brasileiros –, o que se vê é a continuidade da depredação ambiental, apesar do discurso agroecológico. Lá foram liberados cultivos agrícolas mesmo em áreas de preservação ambiental de imóveis rurais, até então limitada a apenas 5% da propriedade rural, isentando os pequenos produtores da obrigação (enquanto

⁸ BRASIL. Senado Federal, “*Projeto de Lei nº 2088 de 2023*”, 2023. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9322946&ts=1683739749750&disposition=inline&_gl=1*104faq6*_ga*MTIyNjUzMzE2Ni4xNjkzNjc4MjQ0*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5MzY3ODI0NC4xLjEuMTY5MzY3ODI1Ny4wLjAuMA. Acesso em 20/09/2023.

no Brasil esse percentual varia entre 20 e 80%). No ‘velho mundo’ também foi flexibilizada a distância obrigatória entre lavouras e cursos d’água (2 metros de largura nas margens do rio), enquanto no Brasil essa faixa é de 30 a 500 metros, dependendo da largura do rio.

A justificativa para uma iniciativa de cunho unilateral nos moldes do Projeto de Lei nº 2088/2023 seria o fato do Brasil ter normas ambientais avançadas, e que a questão das emissões de carbono – uma das justificativas para a adoção do regulamento europeu – seria bem menos problemática no território brasileiro se comparada a de outros países. O gráfico abaixo ilustra como as emissões de CO₂ são mais significativas em regiões como a Europa em comparação com a América do Sul e Central, apesar do regulamento atingir majoritariamente produtos exportados por Estados de regiões com menores porcentagens de emissões:

Carbon dioxide emissions from energy worldwide from 1965 to 2022, by region (in million metric tons of carbon dioxide)



Fonte: Energy Institute – Statistical Review of the World Energy 2023

Outro Projeto de Lei relevante é o nº 412/2022, que busca regulamentar o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE),

previsto na Lei nº 12.187/09⁹. Até o presente momento, cabe destacar que a produção agropecuária primária está isenta dos limites de emissão do Projeto, o que pode indicar uma resistência de parte do setor em se adequar às novas normas ambientais.

Também foi realizada uma carta de países em desenvolvimento em relação ao Regulamento 2023/1115 endereçada às principais autoridades da UE, alegando que a norma seria uma medida unilateral punitiva e discriminatória, e salientando a importância do diálogo aberto e eficaz com os países produtores das *commodities* afetadas. Assim, demonstra-se uma tentativa de cooperação entre os países na busca de uma solução multilateral que seja mais condizente com as regras do direito internacional.

Por fim, cabe afirmar que alguns setores podem apenas aceitar os requisitos impostos e se adequarem à medida, implementando os deveres estabelecidos no regulamento em suas cadeias produtivas. Essa hipótese é ainda mais provável nos casos em que as produções já não estão localizadas em áreas de florestas que tenham sido desmatadas após a data estabelecida na regulação e que estão de acordo com a legislação local aplicável, já que a coleta dos dados, informações e documentos solicitados pela devida diligência é uma mudança mais simples de ser realizada.

5. Conclusão

Dessarte, o presente artigo procurou demonstrar as primeiras reações e os possíveis impactos de uma medida europeia para o território brasileiro, bem como evidenciar a multiplicidade de fatores a serem levados em consideração para que o Brasil insira seus interesses geopolíticos e comerciais nessa pauta internacional. Isso demandará uma definição sobre quais são esses interesses a partir da escuta dos diferentes agentes e setores envolvidos para que, em vista disso, seja traçado um plano de ação de longo prazo eficiente e eficaz. Porém, é inevitável que medidas de resistência e de adequação sejam realizadas concomitantemente em razão da complexidade da pauta e da pluralidade de sujeitos envolvidos e afetados.

⁹ BRASIL. Senado Federal, “*Projeto de Lei nº 412 de 2022*”, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151967>. Acesso em: 10/10/2023.

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, “*Comex Stat: Exportação e Importação Geral*”, 2023. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. “*Carta de países em desenvolvimento a autoridades europeias sobre a entrada em vigor da chamada ‘lei antidesmatamento’ da União Europeia*”, 2023. 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.

BRASIL. Senado Federal, “*Projeto de Lei nº 412 de 2022*”, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151967>.

BRASIL. Senado Federal, “*Projeto de Lei nº 2088 de 2023*”, 2023. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9322946&ts=1683739749750&disposition=inline&_gl=1*104faq6*_ga*MTIyNjUzMzE2Ni4xNjkzNjc4MjQ0*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5MzY3ODI0NC4xLjEuMTY5MzY3ODI1Ny4wLjAuMA.

CARDIAL, Ilana, ADACHI, Vanessa. “*Brasil entra na rota dos investimentos climáticos do capital estrangeiro – mas não faltam obstáculos*”, 2023. Disponível em: https://capitalreset.uol.com.br/financas/investimentos/brasil-entra-na-rota-dos-investimentos-climaticos-do-capital-estrangeiro-mas-nao-faltam-obstaculos/?utm_campaign=16102023_-_investimentos_climaticos&utm_medium=email&utm_source=RD+Station.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, “*Análise de política comercial nº 10, Ano 2, Julho 2023*”, 2023. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/78/99/78990af4-d034-4897-8013-252abe5b3ec2/apc_regulamento_ue_desmatamento_ano_2_n_10.pdf.

ENERGY INSTITUTE. Statistical Review of World Energy 2023. “*Carbon dioxide emissions from energy worldwide from 1965 to 2022, by region (in million metric tons of carbon dioxide)*”. Statista, 2023. Dis-

ponível em: <https://www-statista-com.sbproxy.fgv.br/statistics/205966/world-carbon-dioxide-emissions-by-region/>.

HILLMAN, Jennifer, DAMIAN, Loriane. “*Using Trade Tools to Fight Climate Change*”. CITD Georgetown Law, 2023.

NASSER, Rabih A. “*Multilateralismo comercial em três tempos*”. Revista de Direito do Comércio Internacional. Edição nº 4/2021.

NASSER, Rabih, GOLDBAUM, Sergio. “*Por uma política industrial atualizada (e articulada com outras políticas)*”, 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia, “*Regulation on deforestation-free products*”, 2023. Disponível em: https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en.

VAN DEN BOSSCHE, Peter, ZDOUC, Werner. “*The Law and Policy of the World Trade Organization*”, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.