

breves cindes 122

A proposta de regulação europeia contra o desmatamento: implicações para o Brasil*

Pedro da Motta Veiga
Sandra Polónia Rios

Janeiro de 2022

*Apoio:



1. Introdução

A Comissão Europeia divulgou em 17 de novembro de 2021 uma nova proposta de regulação sobre a importação, circulação no mercado interno e exportações da União Europeia de certas *commodities* e produtos potencialmente associados com o desflorestamento e a degradação da floresta.

Como justificativa para a iniciativa, a Comissão Europeia argumenta que o bloco é um consumidor relevante de produtos associados ao desflorestamento e degradação das florestas e que não conta, até o momento, com regulação que promova uma redução da contribuição do bloco para este problema.

A proposta é apresentada como parte das iniciativas necessárias à realização do Pacto Verde Europeu (*EU Green Deal*, em inglês). Outras iniciativas anunciadas na mesma ocasião são (i) novas regras para facilitar o transporte intra-UE de resíduos para promover a economia circular, e (ii) uma estratégia relacionada à restauração dos solos.

Este *Breves* descreve as principais características da proposta de regulação da Comissão Europeia (seção 2), explora preliminarmente suas implicações para o sistema de regras do comércio internacional (seção 3) e avalia, também de forma preliminar, as possíveis implicações da regulação proposta para as exportações brasileiras (seção 4), daí extraindo algumas conclusões (seção 5).

2. Uma descrição estilizada da proposta de regulação.

Os produtos cobertos pela regulação são: soja, cacau, café, carne bovina, madeira, celulose e papel, óleo de palma, incluindo ainda produtos como couros e peles de bovinos, chocolates e móveis de madeira, que contêm ou foram produzidos a partir do uso de *commodities* relevantes. Em boa medida, trata-se de produtos originários de países em desenvolvimento e cuja produção pode implicar ou incentivar o desmatamento ou a degradação florestal. O Anexo I da Proposta traz a lista completa dos produtos que estarão sujeitos à nova regulação.

A proposta de regulação condiciona o acesso e a circulação dos produtos importados pelo bloco ao atendimento simultâneo a três requisitos:

- os produtos não podem estar associados a desmatamento (devem ser *deforestation-free*);
- a produção dos bens importados deve ter respeitado a legislação do país de origem; e
- os produtos devem ter sido objeto de um procedimento de *due diligence* por parte dos operadores (importadores), nos termos definidos pela própria proposta de regulação.

Ou seja, embora o cumprimento da legislação pertinente do país exportador seja um requisito, ela não é suficiente para garantir a entrada no mercado europeu. A este requisito acrescentam-se as exigências

de que o produto não esteja associado a desmatamento – seja ele legal ou ilegal à luz das leis do país exportador – e de que o importador, antes de o produto ser colocado no mercado europeu, colete informações sobre a origem do produto a ser importado, avalie o risco de que o produto esteja associado ao desmatamento e, quando for o caso, aja no sentido de mitigar tal risco.

A responsabilidade pela condução da *due diligence* é do importador. A coleta e organização das informações relativas à importação deve incluir a geolocalização das terras em que o bem a ser importado foi produzido, dados relativos aos fornecedores do produto, informação verificável de que os bens são *deforestation-free* e de que a produção foi realizada de acordo com a legislação pertinente do país de origem.

A avaliação de risco – segunda etapa da *due diligence* – deve levar em especial consideração preocupações relativas ao país de produção, tais como níveis de corrupção, não implementação das leis, bem como a atribuição de risco que o país ou região produtora recebe do sistema de *benchmarking* instituído pela Comissão Europeia.

O sistema de *benchmarking* classificará os países em três níveis de risco: baixo, *standard* e alto, em função de critérios como:

- taxa de desmatamento e de degradação da floresta;
- taxa de expansão de terra agrícola para a produção dos produtos considerados;
- inclusão de compromissos de redução do desmatamento e da degradação florestal na NDC do país no âmbito do Acordo de Paris; e
- existência no país, em níveis nacional e subnacional, de legislação compatível com o Artigo 5 do Acordo de Paris e adoção de medidas efetivas de implementação para sancionar atividades que levem ao desmatamento e à degradação florestal.

A avaliação de risco deve concluir que a importação dos produtos tem um risco “negligenciável” para que ela possa ser processada pelo importador. Caso o importador não seja capaz de garantir que o risco é marginal, cabe-lhe adotar medidas de mitigação de risco, como a realização de auditoria independente ou outras medidas.

A proposta de regulação comunitária se articula, portanto, em torno de dois conjuntos de critérios e um mecanismo de operacionalização, tudo aplicável a um conjunto pré-definido – mas passível de ampliação, no futuro – de produtos agropecuários e florestais.

Os dois conjuntos de critérios dizem respeito (i) às condições de admissibilidade dos produtos ao mercado europeu, destacando-se o requisito de não associação do produto ao desmatamento

(independente da legislação do país de origem); e (ii) à avaliação do risco-país ou risco-região a partir de um sistema de *benchmarking* estabelecido pela Comissão Europeia.

O mecanismo de operacionalização, em grande parte delegado aos importadores, é a *due diligence*, que inclui uma avaliação de risco que envolve não apenas o produto específico a ser importado, mas também o país de origem deste.

Competirá às autoridades nacionais designadas por cada Estado-membro a supervisão do cumprimento das obrigações geradas pela futura regulação, especialmente junto aos importadores, cujos mecanismos de *due diligence* deverão ser examinados e aos quais se aplicarão sanções, em caso de não cumprimento das regras.

As penalidades definidas pelo Artigo 23 da proposta devem ser aplicadas em todos os Estados-membros de maneira uniforme, incluindo-se entre elas as multas, confisco de produtos e de até 4% do faturamento da empresa, suspensão ou proibição de atividades de importadores, bem como exclusão destes dos processos de compras governamentais.

A uniformização dos procedimentos de supervisão e regras a serem adotados pelos distintos Estados-membros responde à preocupação de evitar que os importadores optem por internalizar produtos desconformes através de países da União Europeia menos rigorosos, algo que acabou por reduzir a eficácia de outros instrumentos regulatórios da Comissão Europeia, voltados para reduzir as importações de madeira ilegal ou associada ao desmatamento¹.

A proposta define como data de corte para fins de desflorestamento o dia 31 de dezembro de 2020, significando que as *commodities* ou produtos listados no Anexo e que tenham sido produzidos em terras sujeitas a desflorestamento ou degradação de florestas a partir desta data não poderão entrar e circular no mercado europeu. Para a Comissão, a definição desta data minimizaria os impactos negativos para os parceiros comerciais, uma vez que corresponde a compromisso internacional para sustar o desflorestamento incluído nas Metas de Desenvolvimento Sustentável (Meta 15.2) da Agenda 2030 da ONU.

A proposta também prevê que um primeiro processo de revisão da regulação deverá ocorrer até dois anos depois de sua entrada em vigor. Este processo terá como foco a necessidade e viabilidade de expansão do escopo da regulação para incluir “outros ecossistemas além das florestas e outras *commodities*”. Uma avaliação geral da regulação será feita cinco anos após sua entrada em vigor e, a

¹ A proposta de regulação dedica boa parte do texto às obrigações dos Estados-membros e suas autoridades competentes, contempladas na Seção 3. Onze de 34 artigos compõem a Seção 3, que inclui o detalhamento da sistemática de checagem das informações recebidas dos importadores, dos mecanismos de controle na entrada de território europeu e das penalidades a que se sujeitam os importadores que não cumprirem as regras.

partir daí, pelo menos a cada cinco anos. Um relatório será produzido e encaminhado ao Parlamento e ao Conselho europeus, acompanhado, se for o caso, de proposta legislativa.

Praticamente todas as disposições da regulação passarão a ser aplicadas doze meses depois da entrada em vigor da regulação, após a análise da proposta da Comissão pelos governos nacionais e a aprovação pelo Parlamento Europeu. Não parece haver dúvidas de que a proposta de regulação apresentada pela Comissão Europeia será aprovada no Parlamento e no Conselho europeus.

3. A proposta de regulação e as regras do comércio internacional: alguns comentários

A proposta de regulação é – como o foi a de estabelecimento de um mecanismo de ajuste de carbono na fronteira (CBAM), também proposto pela Comissão Europeia em meados de 2021 – um marco na história das relações entre agendas comercial e ambiental / climática, atestando a disposição da UE para mobilizar instrumentos de política comercial com vistas à concretização de objetivos ambientais e climáticos.

Diferentemente do que se observou quando a ideia de um CBAM foi lançada formalmente, a regulação ora proposta não suscitou muitas críticas “inspiradas” por argumentos multilateralistas. A regulação se aplica também às exportações dos produtos listados por parte dos países da União Europeia e submete todas as importações dos produtos selecionados, independente de origem, a seus critérios e mecanismos. Em princípio atende a dois pilares essenciais da regulação multilateral do comércio: as cláusulas de tratamento nacional e de nação mais favorecida.

No entanto, não se pode excluir que certas disposições da proposta venham a ser contestadas por países exportadores. Entre elas, o conceito de “*deforestation-free*”, que se sobrepõe às legislações nacionais dos países exportadores e a eventuais distinções, por elas definidas, entre desmatamento legal e ilegal.

A Comissão Europeia buscou mitigar os riscos de questionamento ao estabelecer procedimentos e critérios que se pretendem baseados em ciência para confirmar que determinada área produtora é associada ao desmatamento. No “memorando explanatório” que precede, no documento da CE, o texto da proposta de regulação, argumenta-se que:

“Requiring the plot of land or farm where the commodity has been produced allows for the use of satellite images and positioning – widely available and free-to-use digital tools – to check whether a product or commodity is compliant or not. Geographic information on the plot of land and satellite monitoring is a field-tested combination that

has proven in the past to be able to curb deforestation in a given area and is expected to boost the effectiveness of the policy intervention, while also making fraud in supply chains more complicated and easily detected. The Union has developed its own satellite Positioning, Navigation and Timing (PNT) technology (EGNOS/Galileo) and its own Earth observation and monitoring system (Copernicus). Both EGNOS/Galileo and Copernicus offer advanced services, which provide important economic benefits to public and private users. Therefore, satellite images and positioning stemming from the use of EGNOS/Galileo and Copernicus can be part of the information used for compliance checks.

Geographic information linking products to the plot of land is already used by industry and certification organizations, as well as on relevant EU legislation. Directive (EU) 2018/2001 requires information on the “sourcing area” for problematic countries. A series of EU rules ensures the traceability of beef “from birth to death,” including via means such as ear tags, bovine passports and a computerised database”.

O sistema de *benchmarking* de países também é passível de questionamento, não apenas quanto aos critérios escolhidos para classificar o risco-país, mas também em função do modo pelo qual estes critérios serão combinados e ponderados na avaliação desse risco. Ainda que se admita uma utilização razoável e não discriminatória *de jure* do sistema, é um fato incontornável que ele será operacionalizado unilateralmente pela Comissão Europeia, abrindo espaço para discriminação *de facto*.

4. Implicações potenciais para o Brasil

Parece certo que, para o Brasil, a regulação, uma vez em vigor, induzirá forte aproximação entre as agendas de comércio e de meio ambiente e clima, ao menos para alguns setores produtivos do agronegócio. A lista de produtos cobertos pela proposta de regulação associa a produção e exportação de algumas das principais *commodities* agropecuárias e florestais exportadas pelo Brasil ao risco de desmatamento e de degradação florestal².

- a dinâmica das exportações brasileiras dos grupos de produtos listados para a UE e o mundo

De fato, os produtos incluídos na lista da proposta de regulação responderam, em 2020, por 29% (US\$ 60,8 bilhões) das exportações totais do país e por 36% das exportações brasileiras para a União

² Nas atuais circunstâncias políticas domésticas e internacionais, há pouca dúvida de que, submetido ao sistema de *benchmarking* da Comissão europeia, o Brasil seria classificado como país de alto risco de desmatamento.

Europeia (US\$ 11,15 bilhões). Portanto, relevantes na pauta de exportação para o mundo, esses produtos o são mais ainda no caso das vendas feitas à União Europeia (Tabela 1)³.

Esse conjunto de produtos vem ganhando peso nas exportações brasileiras, sua participação passando de 19%, em 2010, para 29%, em 2020. O mesmo ocorre nas exportações para a União Europeia, em que a participação desses setores subiu de 31% para 37%, nos anos referidos.

Tal ganho de importância dos produtos elencados na proposta de resolução nas exportações brasileiras para a União Europeia ocorreu em um período em que o bloco perdeu participação nas exportações brasileiras, refletindo não apenas o enfraquecimento de sua posição relativa no conjunto de regiões de destino das exportações, mas também a queda nos valores absolutos de exportação.

Em relação ao primeiro ponto, a União Europeia era, em 2010, destino de 21% das exportações brasileiras, percentual que, em 2020 se reduziu para 14,4%. Em relação ao segundo, as exportações para o bloco retrocederam de um patamar de US\$ 42 bilhões para US\$ 30,2 bilhões (queda de 28,3%).

No que se refere ao conjunto de produtos considerados, há um nítido contraste entre a evolução das exportações (em valores absolutos) para o bloco europeu, de um lado e para o mundo, de outro – embora, como já observado, em ambos os casos, a participação dos produtos nas pautas tenha crescido entre 2010 e 2020. Enquanto as exportações dos produtos selecionados para o mundo cresceram de US\$ 39,3 bilhões, em 2010, para US\$ 60,8 bilhões, em 2020, para a União Europeia, elas se reduziram de US\$ 13,1 bilhões para US\$ 11,2, entre esses dois anos.

³ A lista de produtos apresentada no Anexo da proposta de resolução inclui desde capítulos do Sistema Harmonizado – ou seja, descrição a apenas dois dígitos, que pode se referir a um grupo amplo de produtos ou mesmo a setores (por ex., capítulo 48 = papel) até subposições a seis dígitos, que dizem respeito a um subconjunto de produtos. Na lista, os capítulos referentes a celulose (47) e papel (48) e exclusões pontuais a tais capítulos foram incluídos na categoria “madeira”, enquanto couros e peles fazem parte da categoria “gado bovino” (*cattle*, em inglês). As tabelas aqui apresentadas tratam separadamente carne bovina e couros e peles e, da mesma forma, separam madeira de papel e celulose, cada subconjunto tratado como uma categoria de produtos. No caso de couros e peles, não foi possível excluir aqueles originários de outros animais que não bovinos. Os dados incluem então também produtos originários de equinos e de outros animais.

Tabela 1
Exportações brasileiras para a União Europeia e para o mundo, por grupo de produtos- 2010,
2015 e 2020

Grupo	2010 - Valor FOB (US\$ mil)		2015 - Valor FOB (US\$ mil)		2020 - Valor FOB (US\$ mil)	
	União Europeia	Mundo	União Europeia	Mundo	União Europeia	Mundo
Carnes bovinas	345.899,14	4.682.354,63	515.909,31	5.135.372,57	351.907,31	7.953.631,81
Peles e couros	583.857,88	1.723.117,06	611.451,80	2.248.282,73	247.749,24	961.939,78
Cacau	20.353,50	418.538,44	36.840,94	374.500,33	20.026,36	303.006,40
Cafê	2.912.357,93	5.201.285,95	2.902.863,91	5.564.990,04	2.606.776,61	4.996.305,14
Óleo de palma	8.029,92	16.532,30	65.305,59	88.608,94	2.393,62	13.240,42
Soja	5.711.782,34	17.113.998,09	5.502.182,57	27.958.665,22	5.776.408,07	35.235.108,73
Madeira	693.432,04	1.841.389,54	517.440,75	2.192.011,69	564.118,70	3.077.875,53
Celulose	2.226.465,26	4.757.582,84	2.140.422,82	5.588.110,57	1.315.952,31	5.984.079,33
Papel	335.497,80	2.004.625,64	226.942,22	2.019.598,28	163.833,27	1.746.633,99
Móveis de madeira	232.231,78	555.533,68	128.316,10	434.628,99	101.007,96	542.693,85
<i>Soma dos grupos de produtos</i>	<i>13.069.907,59</i>	<i>38.314.958,18</i>	<i>12.647.676,02</i>	<i>51.604.769,38</i>	<i>11.150.173,45</i>	<i>60.814.514,96</i>
<i>Exportação brasileira para a União Europeia</i>	<i>42.091.093</i>		<i>31.733.325</i>		<i>30.209.232</i>	
<i>Exportação brasileira total no ano</i>	<i>200.433.953</i>		<i>186.774.916</i>		<i>209.180.242</i>	

Fonte: WITS / WorldBank

A divergência na evolução das exportações para o bloco europeu e o mundo sinaliza a redução expressiva do peso da União Europeia nas exportações deste conjunto de produtos, considerado agregadamente. Para alguns grupos, a redução nos valores de exportação para a União Europeia contrasta com o forte crescimento das vendas globais: é o caso de carnes, soja, madeira e celulose.

São grupos em que as exportações para a China desempenharam papel central na expansão de suas vendas globais. As exportações de carnes bovinas para a China passaram de pouco mais de US\$ 5 milhões, em 2010, para US\$ 4 bilhões, em 2020; as de soja de US\$ 7 bilhões para US\$ 35 bilhões; as de madeira, de US\$ 75 milhões para US\$ 549 milhões e as de celulose, de US\$ 1,1 bilhão para US\$

2,9 bilhões. Ou seja, esses setores compensaram com sobras, através inclusive de exportações para a China, a redução de suas vendas no mercado europeu.

- a participação dos grupos de produtos listados nas exportações para a UE e o mundo

Em paralelo à perda de relevância do mercado europeu para o conjunto de produtos considerados, este se tornou crescentemente relevante na pauta de exportações para a União Europeia, já que a redução de suas exportações para o bloco foi menor do que a observada no total das exportações brasileiras para a região.

A soja (incluídos os seus derivados, como óleo e farelo) é, de longe, o principal produto exportado para a União Europeia, dentro do conjunto aqui considerado: em 2020, foram cerca de US\$ 5,8 bilhões de exportações, ou seja, 52% do conjunto de produtos selecionados e 19% das exportações brasileiras para a União Europeia. Entre 2010 e 2020, o valor de soja exportado para o bloco europeu teve crescimento marginal, enquanto as exportações do produto para o mundo mais do que duplicaram. O setor vem ganhando relevância na pauta de exportações para o bloco europeu, mas também – e de forma mais intensa – nas exportações brasileiras para o mundo (Tabela 2).

Entre os produtos selecionados, o café é o segundo de maior peso na pauta para a União Europeia: 23,3% das exportações desse conjunto e 8,6% das exportações brasileiras, ambas para o bloco. A participação do café na pauta para o bloco europeu é três vezes maior do que seu peso nas exportações totais do Brasil e, em ambas as participações, não há uma tendência nítida de evolução, a primeira se mantendo entre 7% e 9% e a segunda entre 2,4% e 3%, em 2010, 2015 e 2020. Também no que se refere ao valor absoluto das exportações entre 2010 e 2020, há ligeiro decréscimo nas vendas para a União Europeia e para o mundo.

A celulose ocupa a terceira posição entre os grupos de produtos considerados, representando cerca de 12% das exportações deste conjunto para o bloco europeu e 4,4% do total das exportações brasileiras para a União Europeia. Assim como o caso do café, a celulose tem maior peso na pauta brasileira para a União Europeia do que nas exportações do país para o mundo e tal diferencial (maior que 100%) se verifica em 2010, 2015 e 2020. Apesar disso, as exportações de celulose para o bloco europeu registraram acentuada queda (mais de 40%) em seu valor, entre 2010 e 2020, enquanto as vendas para o mundo cresciam.

Além desses três produtos, apenas carnes bovinas (1,2%), madeira (1,9%) e peles e couros (0,8%) têm participação superior a 0,5 % nas exportações brasileiras para a União Europeia. Madeiras e peles e couros são mais relevantes na pauta europeia do que na global do Brasil, enquanto o oposto acontece

com carnes bovinas, que têm participação na pauta global mais de três vezes superior à observada na pauta europeia.

Tabela 2
Participação (%) dos grupos de produtos nas exportações brasileiras para a União Europeia e para o mundo – 2010, 2015 e 2020

Grupos	2010		2015		2020	
	União Europeia	Mundo	União Europeia	Mundo	União Europeia	Mundo
Carnes bovinas	0,8%	2,3%	1,6%	2,7%	1,2%	3,8%
Peles e couros	1,4%	0,9%	1,9%	1,2%	0,8%	0,5%
Cacau	0,0%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%
Cafê	6,9%	2,6%	9,1%	3,0%	8,6%	2,4%
Óleo de palma	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Soja	13,6%	8,5%	17,3%	15,0%	19,1%	16,8%
Madeira	1,6%	0,9%	1,6%	1,2%	1,9%	1,5%
Celulose	5,3%	2,4%	6,7%	3,0%	4,4%	2,9%
Papel	0,8%	1,0%	0,7%	1,1%	0,5%	0,8%
Móveis de madeira	0,6%	0,3%	0,4%	0,2%	0,3%	0,3%
<i>Soma dos grupos de produtos</i>	<i>31,1%</i>	<i>19,1%</i>	<i>39,9%</i>	<i>27,6%</i>	<i>36,9%</i>	<i>29,1%</i>

Fonte: Ministério da Economia e WITS / World Bank

Entre 2010 e 2020, as exportações desses três produtos para a União Europeia foi pouco dinâmica, mantendo-se estável no caso de carnes, e reduzindo-se significativamente em madeiras e, em especial, em peles e couros. A mesma tendência se observa somente para peles e couros, no caso das exportações brasileiras para o mundo, já que carnes e madeira registram, entre 2010 e 2020, incrementos significativos de suas exportações para o mundo, “puxadas” por outros mercados que não o europeu.

- o peso do mercado europeu para as exportações dos grupos de produtos listados

O mercado europeu é, para a maioria dos produtos, um destino relevante de suas exportações (Tabela 3). Isso é especialmente verdadeiro no caso do café, para o qual o bloco europeu representou, nos três anos considerados, mais de 50% das exportações. No outro extremo, estão carnes bovinas, cacau e papel, para os quais o mercado europeu representa parcela pequena – e tendencialmente decrescente – das exportações. Em 2020, a União Europeia respondia por apenas 4,4% das exportações brasileiras de carnes bovinas e por 6,6% e 9,4% daquelas de cacau e papel, respectivamente.

Para os demais produtos, a relevância do mercado europeu gira em torno da média do conjunto de produtos selecionados (18,3%), peles e couros e celulose ficando um pouco acima da média (25,8%). Em ambos os casos, o peso do mercado europeu para as exportações desses produtos vem se reduzindo significativamente (em especial, para a celulose).

Vale registrar que para todos os grupos de produtos – com exceção de cacau, para o qual o mercado europeu é relativamente pouco relevante – observa-se queda expressiva da participação da União Europeia como destino das exportações, acompanhando, em alguns casos com maior intensidade, o movimento decrescente das exportações brasileiras totais para a região. Em vários casos, a queda de participação europeia como destino das exportações gira em torno de 50% ou mesmo supera este percentual, entre 2010 e 2020: carnes, óleo de palma, soja, madeira, celulose, móveis de madeira e papel.

Tabela 3

Participação (%) da União Europeia nas exportações totais do Brasil, por grupo de produtos – 2010, 2015 e 2020

Grupo	2010	2015	2020
Carnes bovinas	7,4%	10,0%	4,4%
Peles e couros	33,9%	27,2%	25,8%
Cacau	4,9%	9,8%	6,6%
Café	56,0%	52,2%	52,2%
Óleo de palma	48,6%	73,7%	18,1%
Soja	33,4%	19,7%	16,4%
Madeira	37,7%	23,6%	18,3%
Celulose	46,8%	38,3%	22,0%
Papel	16,7%	11,2%	9,4%
Móveis de madeira	41,8%	29,5%	18,6%
<i>Soma dos grupos de produtos</i>	<i>34,1%</i>	<i>24,5%</i>	<i>18,3%</i>

Fonte: WITS / WorldBank

- a participação das exportações brasileiras nas importações europeias dos grupos de produtos listados

Juntos, os grupos de produtos aqui considerados têm participação relevante nas importações do bloco europeu (desses mesmos produtos), embora registrando tendência de queda, entre 2010 e 2010, quando o *market-share* do conjunto nas importações da União Europeia recuou de 18,6% para 16% (Tabela 4). No entanto, esta evolução agregada esconde diferenças substanciais de desempenho segundo os grupos de produtos.

Para a maioria dos grupos, o Brasil vem perdendo relevância como fornecedor do mercado da União Europeia, entre 2010 e 2020 (Tabela 4). As duas exceções são soja e celulose, justamente aqueles em que é maior o *market-share* brasileiro nas importações europeias: respectivamente 46,2% e 37,8%,

em 2020. Nesses dois casos, o Brasil registrou aumento em sua participação no mercado entre 2010 e 2015, apresentando alguma variação de tendência entre 2015 e 2020.

Tabela 4

Participação (%) das exportações brasileiras nas importações da União Europeia, por grupo de produtos - 2010, 2015 e 2020

Grupo	2010	2015	2020
Carnes bovinas	19,7%	26,0%	18,8%
Peles e couros	23,5%	21,9%	21,2%
Cacau	0,3%	0,4%	0,2%
Café	31,7%	29,1%	25,1%
Óleo de palma	0,2%	1,2%	0,2%
Soja	41,5%	39,4%	46,2%
Madeira	6,7%	5,4%	5,0%
Celulose	36,0%	43,0%	37,8%
Papel	3,8%	3,0%	1,7%
Móveis de madeira	4,4%	2,8%	1,3%
<i>Soma dos grupos de produtos</i>	<i>18,6%</i>	<i>18,2%</i>	<i>16,0%</i>

Fonte: WITS / WorldBank

Apesar das quedas em seus *market-share* no mercado europeu, café (25,1%) e peles e couros (21,2%) e carnes bovinas (18,8%) detinham, em 2020, parcelas expressivas do total de importações do bloco. Para os demais grupos, as participações nas importações europeias são muito pequenas (madeira, com 5%, em 2020) ou marginais (papel, com 1,7%, óleo de palma e cacau, 0,2% cada) e decrescentes entre 2010 e 2020.

- a posição competitiva das exportações brasileiras e seus principais concorrentes no mercado da UE

A avaliação da posição competitiva das exportações brasileiras dos grupos de produtos considerados revela a presença de duas situações opostas (Tabela 5):

- para cinco grupos – carnes bovinas, peles e couros, café, soja e celulose – o Brasil ocupa a primeira posição entre os fornecedores não europeus do mercado da União Europeia em 2010, 2015 e 2020, com uma única exceção e apenas em 2010 (carnes bovinas). Nesses casos, os principais competidores do Brasil são Estados Unidos (carnes bovinas, soja, celulose), Argentina (peles e couros, soja), Uruguai (celulose), além de Suíça e Vietnã (café). À exceção destes dois últimos países, os demais não se beneficiam de preferências tarifárias e seu acesso a mercado europeu se dá em condições semelhantes ao das exportações brasileiras.
- para os demais cinco grupos – cacau, óleo de palma, madeira, papel e móveis de madeira – o Brasil não aparece entre os três principais fornecedores não europeus do mercado da União Europeia em nenhum dos três anos considerados. Apenas em madeira o *market-share* brasileiro naquele mercado superou 2%, em 2020. Os competidores do Brasil, nesse caso, são mais diversificados, de acordo com as características dos produtos: países do Sudeste Asiático, como Vietnã (café e móveis de madeira), Indonésia, Malásia e Papua Nova Guiné (óleo de palma, móveis de madeira), países da África Ocidental (cacau), China (papel e móveis de madeira) e Rússia (madeira). Aqui, apenas países africanos e eventualmente alguns do Sudeste Asiático, como Vietnã e Papua Nova Guiné – podem ser beneficiados por esquemas unilaterais de concessão de preferência manejados pela União Europeia, como o SGP e o regime ACP. De todos esses países, apenas com o Vietnã a União Europeia tem um acordo preferencial negociado e em vigor (desde agosto de 2020).

Tabela 5

Participação dos três principais concorrentes não europeus do Brasil no mercado da União Europeia, por grupo - 2010, 2015 e 2020

Grupo	2010		2015		2020	
	País	%	País	%	País	%
Carnes bovinas	Argentina	33,1	Brasil	18,1	Brasil	15,9
	Brasil	19,7	Estados Unidos	10,7	Estados Unidos	8,2
	Uruguai	19,4	China	9,0	China	7,7
Peles e couros	Brasil	23,5	Brasil	21,9	Brasil	21,2
	Estados Unidos	9,2	Estados Unidos	8,6	Estados Unidos	10,0
	Argentina	8,4	Argentina	6,5	Reino Unido	8,6
Cacau	Costa do Marfim	34,5	Costa do Marfim	42,1	Costa do Marfim	41,4
	Gana	19,9	Gana	18,6	Gana	14,4
	Nigéria	9,5	Suíça	7,6	Reino Unido	8,2
Café	Brasil	31,7	Brasil	29,1	Brasil	25,1
	Suíça	11,8	Suíça	15,5	Suíça	19,4
	Vietnã	10,1	Vietnã	13,4	Vietnã	12,7
Óleo de palma	Indonésia	54,9	Indonésia	49,6	Indonésia	47,8
	Malásia	31,3	Malásia	31,6	Malásia	26,9
	Papua-Nova Guiné	8,4	Papua-Nova Guiné	8,1	Papua-Nova Guiné	6,3
Soja	Brasil	41,5	Brasil	39,4	Brasil	46,2
	Argentina	30,6	Argentina	24,9	Argentina	18,9
	Estados Unidos	11,5	Estados Unidos	16,9	Estados Unidos	16,7
Madeira	Rússia	16,7	Rússia	16,3	Rússia	23,4
	China	14,6	Estados Unidos	15,2	Bielorrússia	9,7
	Estados Unidos	8,9	China	14,0	Ucrânia	9,4
Celulose	Brasil	34,7	Brasil	41,3	Brasil	35,3
	Estados Unidos	24,3	Estados Unidos	22,9	Estados Unidos	25,9
	Chile	10,4	Uruguai	10,6	Uruguai	14,5
Papel	China	19,5	China	26,8	China	23,7
	Suíça	17,3	Estados Unidos	18,4	Reino Unido	19,4
	Estados Unidos	17,1	Suíça	11,6	Estados Unidos	11,5
Móveis de madeira	China	48,4	China	50,6	China	40,1
	Vietnã	8,5	Vietnã	11,7	Vietnã	7,4
	Indonésia	8,0	Indonésia	5,6	Turquia	6,8

Fonte: WITS / WorldBank

- um balanço preliminar de riscos e oportunidades

O balanço das características e tendências das exportações brasileiras, para o bloco europeu e o mundo, dos grupos de produtos listados na proposta de regulação europeia permite identificar dois subconjuntos com posicionamentos competitivos nitidamente distintos naquele mercado, conforme visto acima.

O primeiro subconjunto é muito competitivo, ocupando a primeira posição nas importações extra-europeias da UE. Todos têm *market-share* elevado nessas importações e para três deles – peles e couros, café e celulose – o mercado europeu é muito relevante para suas exportações totais. Soja e carnes bovinas participam deste subconjunto, mas a relevância do mercado europeu para suas exportações é menor do que para os outros grupos, refletindo, em boa medida, a crescente participação chinesa em suas vendas externas. A competição aqui vem principalmente dos EUA e de outros membros do Mercosul.

O segundo subconjunto é composto por grupos com pequena participação no mercado europeu, o qual tem, para alguns deles – óleo de palma, madeira e móveis de madeira – alguma relevância em suas exportações totais para o mundo. A concorrência enfrentada pelos produtos brasileiros é, nesse caso, diversificada, mas tem origem principalmente em países em desenvolvimento.

Em comum, os dois subconjuntos partilham o baixo dinamismo de exportações para o bloco europeu entre 2010 e 2020 – apenas a soja registrou crescimento no valor absoluto de suas exportações para aquele mercado – e o fato de que o acesso ao mercado europeu não se dá em condições desfavoráveis frente aos concorrentes – o que poderá vir a ocorrer no caso do café, em função do acordo assinado pelo país com a UE em 2020 – e possivelmente de cacau.

5. Conclusão

Do ponto de vista do Brasil, a proposta de regulação atinge grupos de produtos que juntos responderam, em 2020, por parcela elevada (37%) e crescente das exportações brasileiras para o mercado da União Europeia.

A metade deles detém fortes posições no mercado europeu, ocupando a primeira posição entre os fornecedores extra-europeus daquele mercado. Desses, carnes bovinas, couros e peles (bovinas) e soja apresentam elevado potencial de associação com riscos reais ou percebidos na Europa de desmatamento⁴. Com a exceção do Vietnã, nos países concorrentes do Brasil, os riscos de associação

⁴ Café e celulose estão mais preservados, até pela localização geográfica de sua produção, dos riscos de associação entre produção para exportação e desmatamento.

entre desmatamento e produção para exportação são baixos, indicando que o Brasil pode ser, entre os concorrentes, o mais afetado pela regulação, uma vez adotada.

Diante dessa constatação, a pergunta que se coloca é: em que medida uma regulação como a proposta poderá atuar como incentivo para o combate ao desmatamento no país? Ora, os grupos mais sensíveis à regulação estão entre aqueles que têm tido no mercado chinês uma “válvula de escape” quase inesgotável para suas exportações. No cenário de vigência da regulação proposta, a probabilidade maior é, no caso desses produtos – e especialmente de carnes bovinas, em que a UE representa apenas 4,4% das exportações totais do grupo – de desvio de comércio para aquele mercado, como resposta à regulação europeia. Ainda assim, vale notar que a eventual classificação, pelo sistema de *benchmarking* europeu, do Brasil como país com alto risco de pode impor às exportações brasileiras um custo reputacional não desprezível com implicações potenciais para o acesso a mercados não europeus.

No caso dos demais grupos de produtos, o Brasil não aparece entre os principais fornecedores e enfrenta a concorrência de países em que é elevado potencial de associação entre desmatamento e produção para a exportação: países do Sudeste Asiático (óleo de palma); África Ocidental (cacau); China e Rússia (madeira) e China e Sudeste Asiático (móveis de madeira). Para estes grupos, a regulação europeia pode prover uma oportunidade interessante para o crescimento de exportações brasileiras livres de desmatamento.