

Rapport au Premier ministre

Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'Accord d'Association entre l'Union européenne et le Mercosur en matière de développement durable

Par la Commission indépendante composée de : M. Stefan Ambec (Toulouse School of Economics & INRAE), président. M. Jean-Luc Angot (Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux), M. Philippe Chotteau (Institut de l'Élevage), M. Olivier Dabène (Sciences Po), M. Hervé Guyomard (INRAE), M. Sébastien Jean (Centre d'études prospectives et d'informations internationales & INRAE), M. Yann Laurans (Institut du Développement Durable et des Relations Internationales), M. Yves Nouvel (Université Panthéon-Assas), Mme Hélène Ollivier (Paris School of Economics & CNRS). Assistés par Mme Marine Coinon (Université Bourgogne Franche-Comté), M. Alípio Ferreira (Toulouse School of Economics) et Mme Ana Kuhn-Velázquez (élève de Sciences Po)

07/04/2020

Síntese

O componente comercial do Acordo de Associação entre a União Europeia (UE) e o Mercosul (o "Acordo") foi concluído em 28 de junho de 2019 em um contexto muito especial, após 20 anos de negociações repetidamente interrompidas. Os pilares "cooperação" e "diálogo político" da negociação não apresentaram tantas dificuldades. Um texto foi aprovado na sessão de negociação de 6 a 8 de junho de 2018 em Montevideu, Uruguai. No entanto, não foi tornado público. Em consonância com a missão confiada à nossa comissão de avaliação, o objetivo deste relatório é analisar "as disposições do Acordo e seus efeitos sobre o desenvolvimento sustentável" e "formular recomendações para enfrentar os riscos" identificados.

Este relatório conclui que o Acordo representa uma oportunidade desperdiçada para a UE, que poderia usar seu poder de barganha para obter fortes garantias que atendam às aspirações ambientais, sanitárias e sociais em geral de seus cidadãos. De fato, o Acordo é essencialmente definido como um acordo de liberalização comercial, com a novidade de incluir um acesso facilitado a licitações, bem como disposições sobre o comércio de serviços. O Acordo incorpora também aspirações de cunho social, por exemplo ao mencionar explicitamente o princípio da precaução e o Acordo de Paris sobre o clima. No entanto, acreditamos que as disposições do Acordo referentes ao respeito do princípio de precaução e dos compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris, assim como ao reconhecimento das preferências europeias sobre normas ambientais, sanitárias, trabalhistas e de bem-estar animal, oferecem garantias relativamente frágeis.

Do ponto de vista europeu, a implementação do Acordo provavelmente trará ganhos comerciais cujo impacto em termos de renda real para os cidadãos europeus será ínfimo, o que soa natural no caso de um acordo bilateral que envolve apenas dois grupos de países, por mais importantes que estes sejam. Esse panorama geral mascara uma heterogeneidade entre setores que terão importantes ganhos, principalmente indústria e serviços, e outros que sofrerão com a concorrência de países do Mercosul, como os setores agrícola e agroalimentar. No entanto, os ganhos comerciais esperados na indústria devem ser relativizados devido à presença significativa do investimento direto europeu nos países do Mercosul (particularmente no setor automotivo). Os compromissos assumidos pelos países do Mercosul para liberalizar suas licitações são substanciais, às vezes até maiores do que aqueles que já fizeram entre si, e sem dúvida abrirão oportunidades significativas para as empresas europeias. Quanto aos setores de serviços, os compromissos parecem ser importantes para a Argentina, porém mais limitados para o Brasil.

Na área de produtos agrícolas, o Acordo liberaliza grande parte das linhas tarifárias de ambas as partes. Esta liberalização beneficiará certos setores que representam os interesses ofensivos da UE – para vinhos e bebidas espirituosas com um rápido cancelamento de tarifas, e para queijos e alimentos infantis na forma de cotas tarifárias relativamente modestas. No entanto, no caso de vinhos e bebidas espirituosas, o Acordo não exige que os países do Mercosul alinhem suas regulamentações nacionais com as normas internacionais, o que poderia limitar os ganhos. Em relação às Indicações Geográficas (IG), o Acordo faz uma melhoria em relação à situação atual: inclui um alto número de IG europeus e, portanto, permite que os países do Mercosul reconheçam o "modelo" agrícola europeu baseado fortemente nos Sinais Oficiais de Qualidade e Origem (SIQO). No entanto, essa proteção permanece dependente das leis nacionais dos países do Mercosul e não resolve o problema da concorrência entre as IG e as marcas.

A liberalização do comércio agrícola induzida pelo Acordo é parcial no caso dos interesses defensivos da UE (aves, carne de porco, carne bovina, açúcar, etanol, arroz, mel e milho doce). Ela é

implementada sob a forma de cotas com tarifas reduzidas ou sem tarifas. Este relatório fornece uma análise detalhada dos produtos agrícolas mais sensíveis: aves, carne bovina, açúcar, etanol e mel. Como resultado do Acordo, prevê-se um aumento nas importações europeias de aves, carne bovina (principalmente o lombo refrigerado e congelado), o etanol e o mel dos países do Mercosul, o que poderia enfraquecer os produtores agrícolas europeus caso essa tendência se traduza em reduções de preços nos mercados europeus. No caso do açúcar, as incertezas nas condições econômicas devido ao fim das cotas de açúcar e dos preços garantidos na UE, assim como devido ao Brexit, expõem o setor à volatilidade dos preços mundiais, dificultando a previsão dos possíveis impactos. Deve-se notar, no entanto, que os dispositivos relativos ao etanol provavelmente terão por consequência a redução do mercado de açúcar europeu. A cláusula bilateral de salvaguarda do Acordo que visa limitar os efeitos potencialmente prejudiciais da liberalização comercial para os produtores europeus de produtos agrícolas sensíveis é, em si, bem-vinda. No entanto, é duvidoso que ela possa desempenhar esse papel em sua definição atual.

No plano sanitário e fitossanitário, o Acordo não altera as disposições sanitárias das partes, mas pode aumentar os riscos em caso de intensificação do comércio e elevar os temores de um relaxamento de determinadas normas no âmbito do mecanismo de diálogo. O Acordo representa uma oportunidade desperdiçada de introduzir requisitos de método de produção, com o triplo objetivo de garantir a saúde pública, respeitando as preocupações dos consumidores europeus (particularmente em termos de meio ambiente e bem-estar animal) e a lealdade comercial. As instâncias de diálogo nos domínios sanitário, de bem-estar animal, de biotecnologia e de resistência microbiana, cuja existência é louvável em princípio, são pouco vinculantes. Já o reconhecimento do princípio da precaução no Acordo permanece incompleto. O princípio é enunciado em uma versão diluída, que sugere que as partes discordam sobre o nível de proteção sanitária e ambiental que poderia justificar uma barreira ao livre comércio.

Em relação ao risco de desmatamento, este relatório foca principalmente na pressão sobre a área de florestas e savana nos países do Mercosul, associada ao aumento da produção de carne bovina como resultado da abertura parcial dos mercados europeus contidos no Acordo. Em princípio, esse aumento relativamente pequeno, na faixa de 2% a 4% do volume anual de produção da região, poderia ser "absorvido" pelo aumento da produtividade da pecuária ou produção de médio prazo, impulsionado pela demanda chinesa. No entanto, existem vários fatores que tornam esse cenário duvidoso. Primeiro, o desmatamento continua, e até mesmo acelera, e a carne bovina é um dos seus principais vetores. As restrições regulatórias à expansão agrícola em detrimento de ecossistemas importantes são baixas na região. Em segundo lugar, as salvaguardas oferecidas pelas diversas iniciativas de sustentabilidade existentes e as cláusulas não tarifárias previstas pelo Acordo não afastam o risco de que as exportações adicionais para a UE estejam associadas ao desmatamento.

Esse risco de desmatamento foi avaliado no relatório na forma de equivalentes de áreas adicionais de pastagem que teoricamente seriam necessárias para atender a esse aumento na produção de carne bovina, considerando diversos cenários. O resultado é uma aceleração do desmatamento anual de cerca de 5% no período de seis anos previsto pelo Acordo para a redução tarifária, em comparação com a média dos últimos cinco anos. Esses valores não levam em conta as áreas de plantio adicionais necessárias para alimentar a produção de carne bovina e de aves e possivelmente as áreas adicionais de cana-de-açúcar (de forma especificamente indireta neste caso).

Do ponto de vista das questões climáticas, a avaliação de impacto exigida pela Comissão Europeia¹ nos permite estimar aumentos nas emissões de gases de efeito estufa (GEE), assumindo um fator de emissões por unidade do Produto Interno Bruto (PIB) constante. No total, as emissões adicionais atribuíveis ao Acordo estariam entre 4,7 e 6,8 milhões de toneladas de CO₂ equivalentes no cenário de

¹ LSE, 2019. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report, 3 October 2019, 253 p.

avaliação de impacto conservador ou ambicioso, respectivamente. No entanto, esse valor impressionante é limitado face aos benefícios econômicos. De fato, com um valor do carbono, dito "tutelar", fixado em 250 euros², o saldo líquido entre ganhos econômicos e custos climáticos calculados é positivo. Por outro lado, ao levar-se em conta o risco de desmatamento, reverte-se essa conclusão: se esse risco se comprovar, o saldo líquido entre ganhos econômicos e custos climáticos torna-se negativo.

Finalmente, o Acordo não contém qualquer condicionalidade específica sobre os compromissos assumidos pelas partes no Acordo de Paris. Os termos do Acordo referem-se às obrigações climáticas sem que elas se enquadrem no mecanismo de resolução de disputas aplicável a outras obrigações. Assim, não foram desenvolvidas medidas efetivas para a implementação dos compromissos climáticos. Apenas um mecanismo de diálogo específico é previsto. É melhor do que nada, mas novamente se trata de uma oportunidade perdida para colocar todas as partes contratuais, em ambos os lados do Atlântico, diante de suas responsabilidades para com as gerações futuras.

² Valor recomendado pelo relatório Quinet até 2030, consulte: La valeur de l'action pour le climat, France Stratégie, fevereiro de 2019, https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2019-rapport-la-valeur-de-l'action-pour-le-climat_0.pdf

Recomendações

Nossas recomendações são de três tipos. Em primeiro lugar, eles se concentram nas avaliações de impacto a serem realizadas em acordos comerciais em geral, e para aprofundar a análise de nosso relatório. Em segundo lugar, dizem respeito à implementação do Acordo e às medidas de acompanhamento. Por fim, apresentamos propostas sobre mudanças desejáveis em determinadas disposições do Acordo, bem como a adição de novas cláusulas no contexto de negociações para acordos comerciais de nova geração. Algumas das recomendações da nossa comissão renovam propostas do relatório da Comissão de Avaliação de Impacto do CETA (Commission Schubert) que levou ao desenvolvimento de um plano de ação do Governo francês em outubro de 2017.

Avaliação:

1. Melhor consideração do desenvolvimento sustentável nas avaliações de impacto

O modelo de equilíbrio geral computável da avaliação de impacto encomendada pela Comissão Europeia subestima o impacto do Acordo sobre as dimensões ambientais do desenvolvimento sustentável. Por um lado, ignora mudanças no uso do solo (agrícola ou florestal), a retirada de recursos naturais (água e biomassa em particular), bem como os impactos na qualidade do ar e da água. Estima de forma muito agregada as emissões de gases de efeito estufa (GEE) da atividade econômica e parece ignorar as emissões devidas ao transporte internacional. Nesse sentido recomendamos: (i) a mobilização de um modelo de uso do solo para levar em conta o impacto do Acordo sobre os ecossistemas e sobre as emissões relacionadas às mudanças no uso do solo, em particular o desmatamento; (ii) uma melhor decomposição setorial das emissões de GEE, incluindo as mudanças no uso do solo e; (iii) uma avaliação das emissões geradas pelo transporte internacional atribuíveis ao Acordo.

2. Enriquecimento da avaliação econômica

Seria desejável dispor de uma modelagem mais detalhada dos setores de atividade. Em particular, seria necessário um modelo que distinguísse explicitamente diferentes produtos agrícolas (interesses defensivos e ofensivos), incorporando explicitamente as diferentes políticas comerciais aplicadas a eles, antes e depois que da entrada em vigor do Acordo, mobilizando os dados disponíveis mais recentes e levando em conta o Brexit, na forma de diferentes cenários. Essa modelagem também deve levar em conta a heterogeneidade da UE, uma vez que os diferentes Estados-membros serão impactados de forma diferenciada pelo Acordo. Por fim, esse modelo deve ser atualizado periodicamente para monitoramento dinâmico do Acordo (ver Recomendação 3).

Implementação:

3. Acompanhamento da evolução dos mercados de produtos agrícolas defensivos

Recomendamos a instalação de um monitoramento dinâmico dos fluxos e preços para os setores agrícolas sensíveis de carne bovina, aves, suínos, açúcar, etanol e mel, a fim de antecipar possíveis perturbações no mercado europeu (e mercados nacionais) desses produtos, em níveis mais detalhados do que o que é atualmente feito (por exemplo, acompanhar lombos bovinos e não meramente carcaças). Esse acompanhamento deve ser realizado nos níveis de cada Estado-membro e da Comissão Europeia (dentro dos Observatórios de Mercado da DG Agricultura). No âmbito desse acompanhamento, é necessário determinar precisamente os critérios de "grave perturbação do mercado" para o desencadeamento da Cláusula de Salvaguarda Bilateral, tanto na UE quanto em cada Estado-Membro, tendo como referência a situação econômica dos produtores especializados em cada produto. Esta cláusula bilateral de salvaguarda não deve ser limitada no tempo (ver Recomendação 7).

4. Estabelecimento de especificações técnicas para produtos agrícolas

Recomendamos o estabelecimento de um conjunto de especificações técnicas incluindo critérios tais quais origem e modo de produção na definição de produtos agrícolas. Um dos critérios poderia ser o de não contribuir para o desmatamento, à semelhança da moratória da soja e dos esforços para certificar a carne bovina a partir da "pecuária bovina sustentável", criada pelo próprio setor no Brasil. A aplicação desses critérios exigirá uma rastreabilidade completa do gado destinado ao mercado europeu desde o nascimento até o abate, como já existe no Uruguai e na UE. Por exemplo, a pastagem no gramado, obrigatória para a cota *Hilton Beef*, poderia ser estendida a outras cotas tarifárias para evitar a controversa alimentação em confinamento (devido ao uso de alimentos não autorizados na UE, antibióticos como fatores de crescimento, concentração excessiva de animais, etc.). Outros critérios de produção são desejáveis: as condições de trabalho em plantações de cana-de-açúcar, o modo de produção do mel (tipo de alimento de abelha, uso de antibióticos), o bem-estar animal no transporte de animais (tempo de espera, bebedouros, densidade).

5. Melhorar a rastreabilidade e rotulagem dos produtos

Em geral, seria útil melhorar a rotulagem dos produtos para melhor informar o consumidor, bem como fortalecer a rastreabilidade para que essas informações sejam completas e confiáveis. Por exemplo, além da rastreabilidade de "nascimento, criação e abate" para a carne bovina, seria necessário criar um sistema de informação para o consumidor sobre métodos de produção (uso de antibióticos, respeito ao bem-estar animal, natureza transgênica dos alimentos), tanto no sistema de entrega direta ao consumidor quanto em restaurantes e empresas de alimentação. O Acordo deve ser acompanhado por uma colaboração técnica e política para fortalecer essas políticas de rastreabilidade e certificação. Tais disposições devem, naturalmente, se aplicar em ambas as direções, dos países do Mercosul à UE e da UE aos países do Mercosul.

6. Fortalecimento da cooperação e dos controles no nível sanitário

Recomendamos:

- garantir que o ato delegado no âmbito do Regulamento da UE 2019/6 seja publicado antes do prazo final de 22 de janeiro de 2022 e, de qualquer forma, antes da implementação provisória do Acordo;
- estender, com base no princípio da reciprocidade, a introdução de medidas espelhadas nos regulamentos europeus e pôr fim às tolerâncias de importação;
- verificar se as recomendações das últimas auditorias da UE foram devidamente cumpridas;
- assegurar que as inspeções das autoridades nacionais sejam realizadas rigorosamente e que a vedação do setor dedicado à UE seja efetiva;
- adaptar o programa de auditoria sanitária nos países do Mercosul (particularmente na rastreabilidade, uso de pesticidas e transporte animal) cujos produtos são destinados à exportação para a UE.

Melhorias no Acordo e propostas a serem incluídas nos acordos de nova geração:

7. Fornecer a setores agrícolas europeus sensíveis proteções análogas àquelas implementadas em outros tratados comerciais da UE

Acordos comerciais que possam afetar setores agrícolas devem incorporar um regime de salvaguarda que possa ser implementado em benefício da parte mais exposta. Esses mecanismos existem nos

acordos da UE concluídos com o Japão e a Coreia do Sul. Eles têm o interesse de garantir que os setores atingidos se ajustem gradualmente aos efeitos da liberalização.

8. Clarificação do princípio da precaução

Recomenda-se que o princípio da precaução seja declarado de forma mais explícita, incluindo não apenas a proteção ambiental e a segurança no local de trabalho, mas também a segurança alimentar e a saúde pública de forma mais geral. Para a aplicação efetiva do princípio da precaução, convém que ele seja enunciado no tratado de forma que ele possa ser utilizado no âmbito da resolução de diferendos comerciais.

9. Atribuição de status de cláusula essencial ao cumprimento do Acordo de Paris sobre o clima

A consagração das obrigações climáticas nos instrumentos comerciais da UE deve visar que elas sejam elevadas ao nível de compromissos fundamentais. À cláusula que impõe o cumprimento do Acordo de Paris poderia ser dado o caráter de "cláusula essencial", ou seja, uma cláusula cuja falha permitiria a suspensão das obrigações comerciais por qualquer uma das duas partes. Esse resultado só será eficaz se os compromissos climáticos forem formalizados juridicamente no âmbito dos instrumentos comerciais.

10. Introdução de novas disciplinas ambientais com impacto comercial

Há certamente a necessidade de reflexão a nível europeu sobre a introdução da condicionalidade da aplicação efetiva do Acordo de Paris nos instrumentos comerciais. Isso incluiria a introdução de disciplinas ambientais com impacto comercial. Poder-se-ia considerar que as partes dos acordos comerciais desenvolvam mecanismos de certificação ambiental que condicionem a redução de tarifas. A avaliação do cumprimento desses compromissos poderia ser baseada em relatórios de avaliação de progresso implementados nas instâncias de diálogo.

11. Posicionamento do mandato de negociação comercial da Comissão nos debates sobre o imposto sobre o carbono na fronteira

O mandato de negociação comercial da Comissão Europeia deve fazer parte do debate sobre o imposto sobre o carbono na fronteira, incluído no *Green Deal* (Pacto Verde) apresentado em dezembro de 2019 pela Comissão Europeia.