

REVISTA DE DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Nº 6 | 2024

COORDENAÇÃO: RABIH NASSER

AUTORES:

ALEX MEGER DE AMORIM

ALEXANDRE SALOMÃO JABRA

ALUISIO DE LIMA-CAMPOS

AMANDA ATHAYDE

ANA LUIZA TABORDA VIEIRA SANCHES

ANA VITÓRIA MUNIZ BOKOS

ANDRÉ DA CUNHA MICHELIN

ANDREA WEISS BALASSIANO

BEATRIZ GUTHMANN SPALDING

BRUNA LINHARES FERRAZZO

CAMILA EMI TOMIMATSU

CAROL SAYEG

CAROLINE ANA DIAS JORGE

EDUARDO DORNELAS MUNHOZ

GABRIELA LEONI FURTADO

GESNER JOSÉ OLIVEIRA FILHO

IGOR RIBEIRO AZEVÊDO

ISABELA R. VECCHI

JOÃO PEDRO DA ROCHA BESSA

JOSÉ MATHEUS ANDRADE

JULIA SELEME HEINZEN

LEONARDO DE OLIVEIRA BARONI

NAIANA MAGRINI

RABIH NASSER

RAFAEL PEREIRA OLIVEIRA

RENÊ MEDRADO

SERGIO GOLDBAUM

VERA KANAS

IBRAC

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS
DE CONCORRÊNCIA, CONSUMO E
COMÉRCIO INTERNACIONAL

EDITORA

SINGULAR

REVISTA DE DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Nº 6 | 2024

Alex Meger de Amorim
Alexandre Salomão Jabra
Aluisio de Lima-Campos
Amanda Athayde
Ana Luiza Taborda Vieira Sanches
Ana Vitória Muniz Bokos
André da Cunha Michelin
Andrea Weiss Balassiano
Beatriz Guthmann Spalding
Bruna Linhares Ferrazzo
Camila Emi Tomimatsu
Carol Sayeg
Caroline Ana Dias Jorge
Eduardo Dornelas Munhoz

Gabriela Leoni Furtado
Gesner José Oliveira Filho
Igor Ribeiro Azevêdo
Isabela R. Vecchi
João Pedro da Rocha Bessa
José Matheus Andrade
Julia Seleme Heinzen
Leonardo de Oliveira Baroni
Naiana Magrini
Rabih Nasser
Rafael Pereira Oliveira
Renê Medrado
Sergio Goldbaum
Vera Kanas

Revista de Direito do Comércio Internacional
RDCI - 6ª Edição

IBRAC

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS
DE CONCORRÊNCIA, CONSUMO E
COMÉRCIO INTERNACIONAL

EDITORA
●
SINGULAR

REVISTA DE DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Nº 6 | 2024

Alex Meger de Amorim
Alexandre Salomão Jabra
Aluisio de Lima-Campos
Amanda Athayde
Ana Luiza Taborda Vieira Sanches
Ana Vitória Muniz Bokos
André da Cunha Michelin
Andrea Weiss Balassiano
Beatriz Guthmann Spalding
Bruna Linhares Ferrazzo
Camila Emi Tomimatsu
Carol Sayeg
Caroline Ana Dias Jorge
Eduardo Dornelas Munhoz

Gabriela Leoni Furtado
Gesner José Oliveira Filho
Igor Ribeiro Azevêdo
Isabela R. Vecchi
João Pedro da Rocha Bessa
José Matheus Andrade
Julia Seleme Heinzen
Leonardo de Oliveira Baroni
Naiana Magrini
Rabih Nasser
Rafael Pereira Oliveira
Renê Medrado
Sergio Goldbaum
Vera Kanas

Revista de Direito do Comércio Internacional
RDCI - 6ª Edição

São Paulo
2024

IBRAC
INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS
DE CONCORRÊNCIA, CONSUMO E
COMÉRCIO INTERNACIONAL

EDITORA

SINGULAR

EXPEDIENTE

A partir da presente edição, a Revista de Direito do Comércio Internacional passará a ser publicada pelo IBRAC em parceria com a Editora Singular/Enlaw

Coordenadores: Rabih Nasser

Publicação: N° 06 - 2024

ISSN: 2596-3171

Edição: IBRAC, Editora Singular/Enlaw

Nossas Redes Sociais: Site; www.ibrac.org.br

Facebook: www.facebook.com/enlawrevistasjuridicas

Linkedin: <https://br.linkedin.com/company/enlawportal-de-revistas-juridicas>

Design de Capa: Taurine

Projeto Gráfico: Ariane Oliveira Assoni

Os elementos fornecidos e as opiniões inseridas nessa publicação são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Sumário

APRESENTAÇÃO.....	7
--------------------------	----------

Rabih Nasser

Leonardo de Oliveira Baroni

GOVERNANÇA GLOBAL AMBIENTAL E MEDIDAS RESTRITIVAS AO COMÉRCIO: BREVES COMENTÁRIOS SOBRE LIMITES E POSSIBILIDADES.....	11
--	-----------

Naiana Magrini

BREVE ANÁLISE DO REGULAMENTO 2023/1115 DA UE E AS PRIMEIRAS REAÇÕES NO BRASIL.....	23
---	-----------

Isabela R. Vecchi

GENDERWASHING NO COMÉRCIO GLOBAL: DESAFIOS E ESTRATÉGIAS EM DIREÇÃO AO #ODS5 DA ONU.....	35
---	-----------

Gabriela Leoni Furtado

COMPROMISSOS DE PREÇOS E <i>TRUSTEES</i> EM DEFESA COMERCIAL: UMA PROPOSTA POSSÍVEL PARA SOLUÇÃO DE UM PROBLEMA CONCRETO NO FLUXO DE COMÉRCIO INTERNACIONAL	77
--	-----------

Renê Medrado

Amanda Athayde

Carol Sayeg

Julia Seleme Heinzen

CLÁUSULAS ARBITRAIS ASSIMÉTRICAS EM CONTRATOS COMERCIAIS INTERNACIONAIS: NÍVEL DE RECEPTIVIDADE E IMPLICAÇÕES CONCORRENCIAIS	109
---	------------

João Pedro da Rocha Bessa

MATÉRIAS-PRIMAS CRÍTICAS E SEUS IMPACTOS NAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR: ANÁLISE DAS MATÉRIAS-PRIMAS CRÍTICAS E AS ESTRATÉGIAS ADOTADAS PELO BRASIL E SEUS PARCEIROS COMERCIAIS	127
--	------------

Andrea Weiss Balassiano

Ana Vitória Muniz Bokos

ESTIMANDO ALÍQUOTAS DE IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO DADO O NÍVEL DE COMPETITIVIDADE RELATIVA DO BRASIL..... 147

*Eduardo Dornelas Munhoz
Gesner José Oliveira Filho
José Matheus Andrade
Rafael Pereira Oliveira*

O SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO E GEOPOLÍTICA: DISPUTAS DE CARÁTER GEOPOLÍTICO ANALISADAS PELO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO..... 169

Vera Kanas

ASPECTOS ENVOLVENDO A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO CONSUMIDOR 183

*Alexandre Salomão Jabra
Beatriz Guthmann Spalding*

HISTÓRICO E PERSPECTIVAS DO USO DE INSTRUMENTOS DE ALTERAÇÃO TARIFÁRIA NO BRASIL: INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL E/OU DE POLÍTICA INDUSTRIAL? 199

*Ana Luiza Taborda Vieira Sanches
André da Cunha Michelin
Bruna Linhares Ferrazzo
Camila Emi Tomimatsu
Caroline Ana Dias Jorge
Igor Ribeiro Azevêdo*

TRADE POLICY, PROTECTION AND INDUSTRIAL PRODUCTIVITY IN BRAZIL..... 225

Alex Meger de Amorim

O RETORNO DA POLÍTICA INDUSTRIAL: DA PRÁTICA AO DISCURSO E OS DEBATES ECONÔMICO E JURÍDICO 251

*Rabih Nasser
Sergio Goldbaum
Aluisio de Lima-Campos*

APRESENTAÇÃO

Rabih Nasser
Leonardo de Oliveira Baroni

Visando dar continuidade às reflexões empreendidas ao longo dos últimos anos, anunciamos com entusiasmo o lançamento da 6ª Edição da Revista de Direito do Comércio Internacional (RDCI), agora publicada pelo Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (IBRAC) em parceria com a Editora Singular.

ARDCI surgiu em 2019 para servir de espaço dedicado à discussão e reflexão sobre os temas do comércio internacional e áreas correlatas. Desde então, foram lançadas 5 edições, todas acompanhadas de debates qualificados dos artigos em encontros promovidos em parceria com o IBRAC e a FGV DIREITO SP.

As mudanças em curso no mundo, em especial a transição energética, a reorganização das cadeias de valor, a retomada de políticas industriais mais ativas e as dificuldades de alcançar consensos internacionais, tornaram natural a escolha do tópico “*Alterações na ordem internacional e perspectivas para as políticas industrial e comercial*” como tema geral desta 6ª edição. Esse tema foi estruturado em torno de quatro eixos: (i) comércio e meio ambiente; (ii) reorganização das cadeias globais ou regionais de valor; (iii) o retorno das políticas industriais como instrumento relevante de política econômica; e (iv) propostas e medidas de políticas industrial e comercial no Brasil.

As reflexões sobre o meio ambiente são inauguradas pelo texto de Naiana Magrini, que trata do possível papel da Organização Mundial do Comércio como um órgão de governança global ambiental. O artigo aponta o destaque dado à OMC quando se trata de temas ambientais e discute os desafios impostos por medidas que visam a persecução de objetivos legítimos, como a proteção ambiental.

Em seguida, Isabela Vecchi analisa o Regulamento 2023/1115 da União Europeia, que proíbe a comercialização no mercado comum europeu de produtos provenientes de áreas desmatadas. O artigo trata da compatibilidade do regulamento com as regras de direito internacional relativas a comércio e meio ambiente, bem como do seu possível impacto para o Brasil.

Gabriela Leoni Furtado desenvolve um interessante debate sobre os desafios no comércio global em relação ao fenômeno do *Genderwashing*, ou das máscaras de gênero, e trata das estratégias que podem orientar melhores práticas em direção a um comércio global alinhado com o Objetivo 5 de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Na área de defesa comercial, Renê Medrado, Amanda Athayde, Carol Sayeg e Julia Seleme Heinzen abordam uma interface entre o direito do comércio internacional e o direito da concorrência para propor uma solução possível para um problema concreto das autoridades investigadoras, qual seja, a dificuldade de monitoramento dos compromissos de preço.

A interdisciplinaridade também está presente na contribuição de João Pedro da Rocha Bessa. O autor aborda a possibilidade de enquadramento das cláusulas arbitrais assimétricas como prática anticompetitiva nos moldes da Lei nº 12.529/2011; mais especificamente como uma espécie de abuso de posição dominante, passível de análise sob a regra da razão.

Já Andrea Weiss Balassiano e Ana Vitória Muniz Bokos se debruçam sobre as Matérias Primas Críticas (MPC) em um contexto de crise das cadeias globais de valor, destacando seu impacto devido a inovações tecnológicas e limitações na disponibilidade de certos materiais.

Eduardo Dornelas Munhoz, Gesner José Oliveira Filho, José Matheus Andrade e Rafael Pereira Oliveira propõem uma metodologia baseada em modelos econométricos e de *machine learning* para estimar alíquotas de imposto de importação que seriam esperadas dado o nível de competitividade relativo do Brasil, visando contribuir com a discussão sobre qual deve ser o grau e velocidade adequados de processos de abertura comercial.

Ainda a respeito da reorganização das cadeias de valor, Vera Kanas propõe uma reflexão relevante sobre se a OMC está preparada – ou não - para um crescimento no número de controvérsias relacionadas a guerras comerciais mais amplas ou conflitos bélicos.

A proteção internacional do consumidor também integra o conjunto de modificações na ordem internacional. A propósito, Alexandre Salomão Jabra e Beatriz Guthmann Spalding abordam a necessidade de regulamentações e acordos internacionais que protejam os direitos dos consumidores em transações comerciais transfronteiriças.

A propósito das medidas do novo governo brasileiro em termos de políticas industrial e comercial, Ana Luiz Taborda Vieira Sanches, André da Cunha Michelin, Bruna Linhares Ferrazzo, Camila Emi Tomimatsu, Caroline Ana Dias Jorge e Igor Ribeiro Azevêdo apresentam o histórico e as perspectivas do uso de instrumentos de alteração tarifária no Brasil, visando compreender se as políticas tarifárias integram a política comercial ou industrial.

Alex Meger de Amorim, por sua vez, examina o contexto do desenvolvimento industrial brasileiro e o uso de medidas protecionistas de comércio para discutir o impacto das políticas comerciais protecionistas no desenvolvimento industrial, com foco na produtividade, utilizando o estudo de caso do Brasil.

Por fim, Sergio Goldbaum, Aluísio de Lima-Campos e Rabih Nasser tratam do retorno das políticas industriais ativas pelo mundo e do debate econômico e jurídico que está se desenvolvendo em torno do tema.

Agradecemos imensamente a participação de todos, com a certeza de que os textos darão contribuição valiosa para o debate sobre os rumos do comércio internacional.

Boa leitura!

GOVERNANÇA GLOBAL AMBIENTAL E MEDIDAS RESTRITIVAS AO COMÉRCIO: BREVES COMENTÁRIOS SOBRE LIMITES E POSSIBILIDADES

Naiana Magrini¹⁻²

Resumo: No contexto da recente aprovação de regulamentos ambientais mais rígidos, que causam impacto também ao comércio internacional, questiona-se qual o papel da Organização Mundial de Comércio, quais os desafios impostos por medidas que visam a persecução de objetivos legítimos, como a proteção ambiental, e quais as possibilidades disponíveis aos seus países membros.

Palavras-Chave: comércio internacional. barreiras não tarifárias. meio ambiente. governança global.

Abstract: In the context of the recent approval of stricter environmental regulations, which also impact international trade, the role of the World Trade Organization is defied. What are the challenges posed by measures aimed at pursuing legitimate objectives, such as environmental protection, and what possibilities are available to its member countries.

Keywords: international trade. non-tariff barriers. environment. global governance.

1. Introdução

Acontecimentos recentes, como a aprovação do Regulamento de produtos livres de desmatamento pelo Parlamento Europeu, aplicável a certos produtos e commodities associadas ao desmatamento e degradação de florestas,³ reacendem uma discussão relevante sobre

¹ Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e advogada associada no escritório Grinberg Cordovil Advogados.

² Os comentários apresentados por meio do presente artigo representam opiniões pessoais da autora.

³ Faz-se referência ao Regulamento (UE) 2023/1115 do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de maio de 2023 relativo à disponibilização no mercado da União e à exportação para fora da União de determinados produtos de base e produtos derivados associados à desflorestação e à degradação florestal e que revoga o

quais os limites para que os países membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) apliquem regulações e standards que objetivem a proteção ambiental.

Nesse contexto, é questionável se poderia ser a OMC classificada como um órgão de governança global também de cunho ambiental. Muito embora a OMC atravesse uma grave crise institucional, seus acordos continuam plenamente vigentes. Por meio da interpretação e aplicação destes, a Organização já adotou inúmeras decisões com potencial impacto ambiental, na tentativa de acomodar a necessidade de desenvolvimento e preocupações ambientais.⁴

A existência de barreiras ao comércio, independentemente de sua natureza, é um tema de máxima relevância. A exemplo disso, nota-se que a evoluções das normas que regem o comércio internacional, especialmente aquelas no âmbito da OMC, vem demonstrando que o foco não é a pura redução tarifária, mas a garantia que os fluxos comerciais continuem fluindo sem maiores impedimentos.⁵

Nesse sentido, vale a reflexão se a OMC pode ser considerada um órgão de governança global ambiental – pelo menos para questões que tangenciam o comércio internacional – e, como tal, quais seriam os limites à regulação nacional impostos pelos compromissos assumidos no âmbito da OMC, notadamente pelo Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT), na tentativa de garantir o cumprimento último dos objetivos da Organização, que consistiriam em reduzir barreiras injustificáveis ao comércio internacional.

2. A ausência de uma autoridade de governança global ambiental e o papel da OMC

Globalização econômica pode ser definida como a “*integração gradual de economias nacionais em uma economia global sem*

Regulamento (UE) nº 995/2010. Disponível em [https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en Acesso em 29/10/2023) Acesso em 29/10/2023.

⁴ BERNSTEIN, Steven. Liberal Environmentalism and Global Environmental Governance. *Global Environmental Politics* 2:3, MIT, Agosto de 2002. Pg. 1.

⁵ BALDWIN, Richard. The World Trade Organization and the Future of Multilateralism. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 30, nº 1, 2016. Pgs. 95-116. Pg. 96.

fronteiras”.⁶ Embora se reconheça que a intensificação dos fluxos de comércio internacional e de investimentos estrangeiros tem o potencial de reduzir a pobreza e a desigualdade no mundo, permitindo, em alguma medida, a transferência de capitais e um desenvolvimento econômico mais sustentável, esse processo deve ser regulado, de forma a garantir que esses objetivos sejam atingidos. A OMC e seu conjunto de regras foram esforços ambiciosos nesse sentido.⁷

A assinatura do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), culminando posteriormente na formação da Organização Mundial do Comércio foi um importante impulso para uma economia globalizada, com elevados fluxos comerciais internacionais e investimentos estrangeiros guiados de maneira a promover um desenvolvimento mais sustentável.⁸ Em que pese a crise atual vivenciada pela OMC, ela foi, durante um longo período, um instrumento relevante para consolidar a interdependência econômica e comercial.⁹

No âmbito da OMC, os países membros assumiram diversos compromissos traduzidos na forma de princípios fundamentais, que permeiam todos os instrumentos da Organização, ou na forma de acordos que regulam temas específicos. Esses acordos e princípios tem como objetivo levar os Países membros a alcançar os objetivos da OMC.

Embora as preocupações ambientais venham aumentando ao longo dos anos, medidas que tenham alcance mais global são pouco efetivas devido à ausência de governança global no que diz respeito a matérias ambientais. Não há, por exemplo, organizações internacionais fortes com poderes legislativos.¹⁰ Ainda, é difícil entender como os

⁶ VAN DEN BOSSCHE, Peter. *Law and Policy of WTO*. 2005. Pg. 03.

⁷ VAN DEN BOSSCHE, Peter. *Law and Policy of WTO*. 2005. Pg. 02.

⁸ O conceito de desenvolvimento sustentável foi usado pela primeira vez no chamado *Brundtland Report*, de 1987, e consiste na habilidade de garantir que a presente geração supra suas necessidades sem, contudo, comprometer a habilidade das futuras gerações de fazer o mesmo (Cf. Relatório da Comissão Internacional em Desenvolvimento e Meio Ambiente: Nosso Futuro Comum, 1987, §27).

⁹ COSTA, José Augusto Fontoura. Do GATT à OMC: uma análise construtivista. Sequência: estudos jurídicos e políticos, Vol. 32, Nº. 62, 2011, págs. 161-192. Pg. 183.

¹⁰ BODANSKY, Daniel. The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law? *The American Journal of Inter-*

problemas ambientais, que por natureza, são transfronteiriços, serão suficientemente endereçados e remediados sem uma autoridade internacional forte, capaz de exercer governança plena.¹¹

Adicionalmente, medidas regulatórias ambientais mal desenhadas ou mal aplicadas, além de inefetivas, podem causar efeitos deletérios ao desenvolvimento global, representando entraves injustificados a fluxos de comércio e gerando distorções, como, por exemplo, dificuldades de acesso a mercado,¹² comprometendo, em última instância, o objetivo de se alcançar um desenvolvimento global mais sustentável.

Apesar de ainda não se ter nenhuma autoridade ambiental internacional, algumas organizações parecem estar assumindo papéis de destaque. A OMC é uma delas. No âmbito do comércio internacional, a Organização foi sabidamente bem sucedida em sua tentativa de reduzir barreiras tarifárias globais, ampliando e intensificando os fluxos comerciais. Em seus acordos e decisões interpretativas, contudo, também se nota a presença de temas ambientais relevantes.

Meio ambiente e comércio podem parecer temas dissociados à primeira vista, contudo, nos últimos anos, verificou-se uma necessidade crescente também de redução das chamadas barreiras não tarifárias ao comércio, dentre as quais se destacam as barreiras técnicas, muitas vezes implementadas na forma de medidas regulatórias de proteção ambiental, que visam regular algum bem ou modo de produção.¹³

A legitimidade de organizações internacionais como a OMC é bastante debatida e muito se questiona a autoridade da Organização em se sobrepor às regulações domésticas de seus países membros.¹⁴

national Law, Vol. 93, Nº 3, Jul., 1999, p. 596-624. Pg. 598.

¹¹ BODANSKY, Daniel. The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law? *The American Journal of International Law*, Vol. 93, Nº 3, Jul., 1999, p. 596-624. Pg. 599.

¹² MASKUS, Keith E.; WILSON, John S; OTSUKI, Tsunehiro. Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade: a Framework for Analysis. Policy Research Working Paper 2512. The World Bank, 2000. Pg. 3.

¹³ BARTENHAGEN, Erik. The intersection of trade and environment: an examination of the impact of the TBT Agreement on Ecolabeling Programs. *Virginia Environmental Law Journal*, Vol. 17, Nº. 1, pags. 51-81. Outono 1997. Pg. 52.

¹⁴ BODANSKY, Daniel. The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law? *The American Journal of International Law*, Vol. 93, Nº 3, Jul., 1999, p. 596-624. Pg. 597.

O direito internacional ambiental tem se desenvolvido majoritariamente com fundamento no consenso específico exprimido pelos Estados e não com base em um sistema de governança global. Ou seja, o direito internacional ambiental é constituído majoritariamente de obrigações específicas assumidas pelos Estados. Nesse caso, quando o Estado se obriga por meio de consenso específico, o grau de submissão é inferior quando comparado às obrigações às quais o Estado se vincula por meio do chamado consenso geral, casos em que ao se vincular, ele não sabe quais restrições serão impostas.¹⁵

Os países vêm celebrando uma séria de acordos e instrumentos internacionais, como a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies Silvestres Ameaçadas de Extinção, que indicam o controle do comércio como uma forma de atingir objetivos de proteção ambiental.¹⁶

O Guia publicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico é outro exemplo disso. O Guia foi publicado em 1972 sob o título “Recomendações do Conselho sobre princípios guias relativos a aspectos econômicos internacionais de políticas ambientais”.¹⁷ Alguns ambientalistas, inclusive, apontam as restrições comerciais como uma forma de sanção para países que descumprem padrões de proteção ambiental, em um contexto em que a imposição desses padrões, quando não há nenhuma, é uma forma de resposta a um Estado por falhar em negociar ou adotar tais padrões.¹⁸

Outra preocupação comumente levantada por especialistas sobre a intersecção entre regulação ambiental e comércio é que uma menor proteção ambiental pode representar uma vantagem competitiva, gerando mais transações comerciais e atraindo investimentos para países que tenham um padrão de proteção ambiental reduzido. Sendo assim, um país que aplica regulações ambientais mais rígidas pode perder

¹⁵ BODANSKY, Daniel. The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law? *The American Journal of International Law*, Vol. 93, Nº 3, Jul., 1999, p. 596-624. Pg. 604 a 609.

¹⁶ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*. Routledge, 2ª Edição, 1999. Pg. 381.

¹⁷ OCDE. Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies. 1972. Disponível em <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0102>

¹⁸ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*. Routledge, 2ª Edição, 1999. Pg. 381.

vantagem comparativa nos seus fluxos comerciais,¹⁹ tendo em vista que há um aumento significativo nos custos de produção.²⁰ A preocupação, portanto, seria se a manutenção de padrões de proteção ambiental mais elevados seria sustentável ao longo do tempo.²¹

Se por um lado existem preocupações legítimas de como determinados padrões ou normais ambientais podem comprometer os fluxos comerciais, por outro há um reconhecimento de que a proteção do meio ambiente é uma área bastante relevante e que instrumentos de mercado não são suficientes para prevenir a degradação ambiental, a não ser que haja algum benefício econômico advindo da implementação de medidas protetivas ao meio ambiente.²²

3. Insuficiência de medidas de proteção ambiental locais e os desafios impostos por certas medidas

Um elemento que pode complicar a adoção de medidas em prol da proteção ambiental é a necessidade de cooperação entre os países para que as medidas sejam efetivas. Na área ambiental, a cooperação é essencial para se atingir resultados satisfatórios. Mesmo os neoliberais admitem que em campos como o econômico e o ambiental a cooperação poderia levar a resultados mais satisfatórios, contexto no qual seria racional abrir mão de ganhos relativos de poder.²³

Normas e padrões podem ser utilizados para se atingir a finalidade legítima e necessária de proteger o meio ambiente e promover um

¹⁹ VAN BEERS, Cess; VAN DEN BERGH, Jeroen C.J.M. An empirical multi-country analysis of the impact of environmental regulations on foreign trade flows. *Kyklos* 50: 29-46, 1997. Pg. 29.

²⁰ HARRIS, Mark N.; KÓNYA, László; MÁTYÁS, László. Modelling the Impact of Environmental Regulations on Bilateral Trade Flows: OECD, 1990-1996. *The World Economy*, 25, 3, 387-405. Pg. 387.

²¹ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*. Routledge, 2ª Edição, 1999. Pg. 382.

²² COSTA, José Augusto Fontoura; OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. Killing the green goose: legal limits to develop and sell biodiversity goods. *UniCEUB. Revista de Direito Internacional*, V. 13, Nº 2, 2016, pags. 148-160. Pg. 153.

²³ COSTA, José Augusto Fontoura. Do GATT à OMC: uma análise construtivista. *Sequência: estudos jurídicos e políticos*, Vol. 32, Nº. 62, 2011, pags. 161-192. Pg. 162.

desenvolvimento mais sustentável. Contudo, também podem ser usados de maneira desproporcional ou injustificada, com o objetivo de restringir determinados fluxos comerciais sob um viés protecionista e de forma discriminatória, contrariando normas e princípios basilares do comércio internacional e, notadamente, da OMC, substituindo as barreiras tarifárias.²⁴

Nesse contexto, a compreensão sobre os limites entre o direito e a necessidade legítima de regular a proteção ao meio ambiente e a imposição de barreiras injustificáveis ao comércio é necessária e urgente, não apenas para que se adote medidas efetivas para proteção ambiental, mas também para a manutenção dos fluxos e trocas comerciais entre os países de forma justa e saudável. O desafio é delinear até onde vai o direito soberano de um País de se autorregular e onde começam as medidas impeditivas ao comércio internacional, tendo em vista que alguns tipos de regulações internas podem interferir nos fluxos comerciais internacionais.²⁵

Embora não haja nenhum acordo no âmbito da OMC que foque em questões ambientais exclusivamente, há alguns elementos presentes nos acordos celebrados que permitem uma interpretação sob o viés ambiental. Um deles é o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (“TBT”).

O Acordo de Barreiras Técnicas da OMC, ou TBT, teve sua origem na Rodada Uruguaí, a partir de Standards elaborados durante a Rodada Tóquio. Esses Standards se transformaram em dois novos Acordos celebrados no âmbito da OMC, que visavam endereçar preocupações relacionadas a regulação dos Estados Membros sobre questões envolvendo proteção da saúde e vida humana, animal e vegetal. O TBT reconhece o direito de seus Estados membros de se autorregular, implementando medidas para atingir objetivos como a proteção do meio ambiente, mas objetiva assegurar que regulações técnicas, standards e

²⁴ QIU, Larry D.; BAO, Xiaohua. How Do Technical Barriers to Trade Influence Trade? *Review of International Economics*, V. 20, Nº 4, 2012, pags. 691-706. Pg. 691.

²⁵ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*. Routledge, 2ª Edição, 1999. Pg. 129.

avaliações de conformidade não sejam discriminatórias e nem criem obstáculos desnecessários ao comércio.²⁶

Há alguns elementos que justificam a preocupação com esse tipo de barreiras técnicas. Um estudo conduzido pelo Comitê do Projeto de Políticas sobre Normas Internacionais, Avaliação de Conformidade e Comércio dos EUA e pelo Conselho de Ciência, Tecnologia e Política Econômica dos EUA, traçou características comumente adotadas pelos países em suas regulações técnicas que gerariam dificuldades ao comércio. São elas: standards que se diferem das normas internacionais são comumente aplicados para proteger produtores domésticos; standards restritivos são comumente desenhados para abarcar as características do produto doméstico e não apenas para garantir eficiência, segurança ou performance; o acesso a sistemas de testagem ou certificações de produtos não é isonômico para produtores domésticos e exportadores e, comumente, certificações estrangeiras não eram aceitas no mercado doméstico; e há uma falta de transparência significativa nos sistemas desenvolvidos para regulações técnicas.²⁷ O TBT foi criado justamente para lidar com esses problemas.

O TBT auxilia a distinguir, seguindo os princípios e parâmetros da OMC, as medidas protecionistas, que seriam contrárias aos princípios fundamentais da OMC.²⁸ Além de oferecer parâmetros para as regulações técnicas, o TBT também é um instrumento relevante ao reconhecer que a facilitação do comércio passa por esforços para harmonização de regulações técnicas, o que incluem as regulações que visam a proteção do meio ambiente.²⁹

²⁶ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*. Routledge, 2ª Edição, 1999. Pg. 135.

²⁷ EUA. National Research Council 1995. *Standards, Conformity Assessment, and Trade: Into the 21st Century*. Washington, DC: The National Academies Press. Disponível em <https://nap.nationalacademies.org/catalog/4921/standards-conformity-assessment-andtradeinto-the-21st-century> . Acesso em 04/11/2023.

²⁸ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*. Routledge, 2ª Edição, 1999. Pg. 383.

²⁹ WILSON, John S. *Technical Barriers to Trade and Standards, Challenges and Opportunities for Developing Countries Presented by the World Bank*. Documento submetido pelo Banco Mundial ao Comitê de Barreiras Técnicas da OMC. 2000. Disponível em <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/TBT/W130.pdf&Open=True> Acesso em 22/10/2023. Pg. 03.

Este debate acerca das limitações dos países Membros da OMC para se autorregularem ganha bastante relevância no cenário atual, com o crescimento de iniciativas para se combater o desmatamento e o aquecimento global.

Exemplo claro disso é a recente aprovação pelo Parlamento Europeu da nova Regulação Europeia para produtos livres de desmatamento. Na contextualização da proposta aprovada, fica clara a preocupação com o crescente aumento do desmatamento e sua relação direta com as mudanças climáticas, preocupação esta acentuada pelo fato de a União Europeia ser uma grande consumidora de produtos agrícolas que comumente se originam de áreas desmatadas. A regulação será aplicada à diversos produtos agrícolas, gerando aos exportadores a obrigação adicional de conduzir um procedimento de *due diligence* específico, o que tem gerado preocupações para os exportadores e Governo brasileiros.³⁰

4. Conclusões

Acordos internacionais que visam oferecer parâmetros para standards e regulações nacionais, como o TBT, são importantes para a manutenção de um sistema de mercados abertos,³¹ mas podem – como parte do regime jurídico internacional – limitar a capacidade dos países em estabelecer regulamentos e standards técnicos, que podem visar a proteção ambiental.

No âmbito da OMC, o desafio é permitir a persecução de objetivos legítimos – como a proteção do meio ambiente – sem validar a imposição de barreiras injustificadas ao comércio. No âmbito nacional, especificamente, tendo em vista a importância dos produtos agrícolas para a balança comercial brasileira – e sendo eles os mais atingidos por regulamentos técnicos de outros países que visem a proteção ambiental

³⁰ Esta preocupação fica evidenciada pela carta enviada pelo Governo Brasileiro, juntamente com outros países em desenvolvimento, ao Parlamento Europeu, em 27 de julho de 2022. Disponível em https://www.oc.eco.br/wpcontent/uploads/2022/09/FINAL-Joint-Letter-on-DFSC_14-Countries-1.pdf. Acesso em 30/09/2023.

³¹ MAHÉ, Louis-Pascal. Environmental and quality standards in the WTO: New protectionism in agricultural trade? A European Perspective. *European Review of Agricultural Economics*, V. 24, 1997, pags. 480-503. Pg. 484.

– a compreensão de tais limites é essencial para a proposição de políticas públicas e medidas que permitam ao Brasil continuar exportando em um sistema comercial justo e não discriminatório, além de garantir vantagens competitivas relevantes no cenário mundial.

Referências bibliográficas

BALDWIN, Richard. The World Trade Organization and the Future of Multilateralism. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 30, nº 1, 2016. Pgs. 95-116.

BARTENHAGEN, Erik. The intersection of trade and environment: an examination of the impact of the TBT Agreement on Ecolabeling Programs. *Virginia Environmental Law Journal*, Vol. 17, Nº. 1, pags. 51-81. Outono 1997.

BERNSTEIN, Steven. Liberal Environmentalism and Global Environmental Governance. *Global Environmental Politics* 2:3, MIT, Agosto de 2002.

BODANSKY, Daniel. The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law? *The American Journal of International Law*, Vol. 93, Nº 3, Jul., 1999, p. 596-624.

COSTA, José Augusto Fontoura. Do GATT à OMC: uma análise construtivista. *Sequência: estudos jurídicos e políticos*, Vol. 32, Nº. 62, 2011, págs. 161-192.

COSTA, José Augusto Fontoura; OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. Killing the green goose: legal limits to develop and sell biodiversity goods. *UniCEUB. Revista de Direito Internacional*, V. 13, Nº 2, 2016, pags. 148-160.

EUA. National Research Council 1995. Standards, Conformity Assessment, and Trade: Into the 21st Century. Washington, DC: The National Academies Press. Disponível em <https://nap.nationalacademies.org/catalog/4921/standards-conformity-assessment-andtradeinto-the-21st-century> . Acesso em 04/11/2023.

HARRIS, Mark N.; KÓNYA, László; MÁTYÁS, László. Modelling the Impact of Environmental Regulations on Bilateral Trade Flows: OECD, 1990-1996. *The World Economy*, 25, 3, 387–405.

MAHÉ, Louis-Pascal. Environmental and quality standards in the WTO: New protectionism in agricultural trade? A European Perspective. *European Review of Agricultural Economics*, V. 24, 1997, pags. 480-503.

MASKUS, Keith E.; WILSON, John S; OTSUKI, Tsunehiro. Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade: a Framework for Analysis. Policy Research Working Paper 2512. The World Bank, 2000.

OCDE. Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies. 1972. Disponível em <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0102>

QIU, Larry D.; BAO, Xiaohua. How Do Technical Barriers to Trade Influence Trade? *Review of International Economics*, V. 20, Nº 4, 2012, pags. 691-706.

TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*. Routledge, 2ª Edição, 1999.

União Europeia. Regulamento (UE) 2023/1115 do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de maio de 2023 relativo à disponibilização no mercado da União e à exportação para fora da União de determinados produtos de base e produtos derivados associados à desflorestação e à degradação florestal e que revoga o Regulamento (UE) nº 995/2010. Disponível em https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en

VAN BEERS, Cess; VAN DEN BERGH, Jeroen C.J.M. An empirical multi-country analysis of the impact of environmental regulations on foreign trade flows. *Kyklos* 50: 29-46, 1997.

VAN DEN BOSSCHE, Peter. *Law and Policy of WTO*. 2005.

WILSON, John S. Technical Barriers to Trade and Standards, Challenges and Opportunities for Developing Countries Presented by the World Bank. Documento submetido pelo Banco Mundial ao Comitê de Barreiras Técnicas da OMC. 2000. Disponível em <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/TBT/W130.pdf&Open=True> Acesso em 22/10/2023.

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*

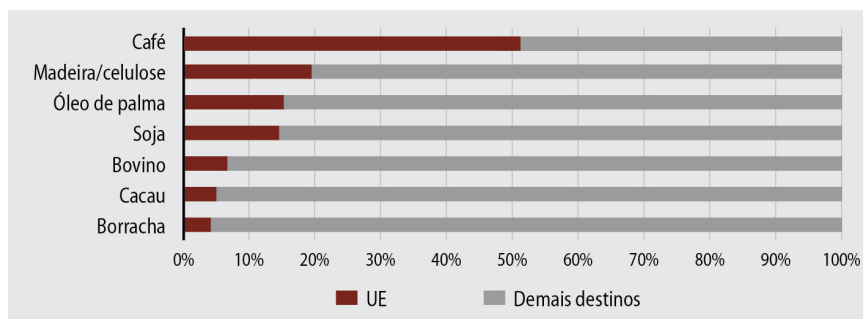
Como já foi pontuado acima, estão no escopo da medida soja, cacau, café, óleo de palma, madeira e borracha e seus produtos derivados. Na atualidade, o Brasil é um dos países que mais exporta produtos agrícolas para a UE, incluindo óleos brutos de petróleo ou minerais betuminosos, soja e café não torrado. 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, spiegeel, 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 desmarcado 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%	Couro
Celulose 4,3%	Alcoois, fenóis, fenóis-alcoois, e seus... 1,2%	0,56%	0,54%	0,53%	0,51%	Café não torrado 8,6%	Soja 8,2%	Milho não moído, exceto milho doce 4,4%
	Acúcares e melações 1,1%	0,39%	Papel e cartão					
Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) 4,1%	Carne bovina fresca, refrigerada ou... 1,0%	0,38%				Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) 4,1%	Soja 8,2%	Milho não moído, exceto milho doce 4,4%
	Aeronaves e outros equipamentos... 0,99%	Outros						
	Ouro não monetário... 0,57%	Estanho						
								Frutas e nozes não oleaginosas... 1,0%
								0,63%

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. Consequentemente, 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:

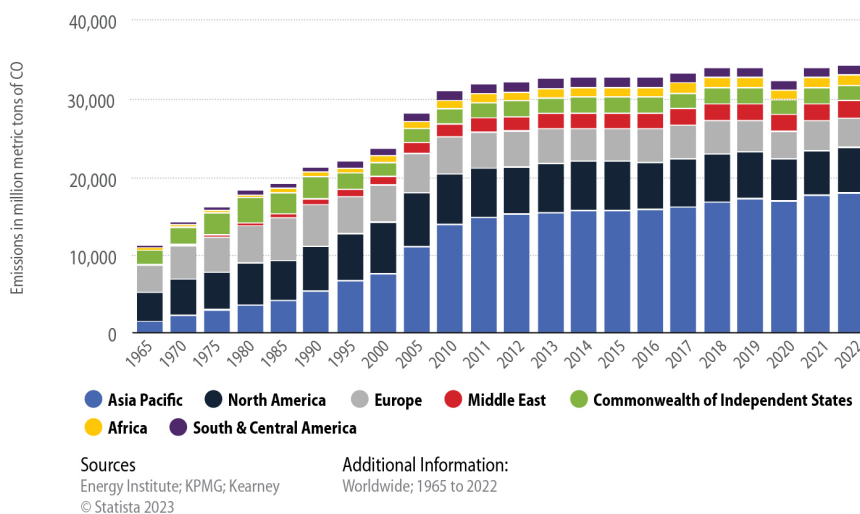
Na Europa – que já caminha para a imposição de verdadeiras barreiras comerciais não tarifárias à importação de produtos brasileiros –, o que se vê é a continuidade da depredação ambiental, apesar do discurso agroecológico. Lá foram liberados cultivos agrícolas mesmo em áreas de preservação ambiental 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.

GENDERWASHING NO COMÉRCIO GLOBAL: DESAFIOS E ESTRATÉGIAS EM DIREÇÃO AO #ODS5 DA ONU

Gabriela Leoni Furtado¹

Resumo: O artigo parte da incerteza de até que ponto as iniciativas pró igualdade de gênero que estão sendo oferecidas via Estado e via Mercado estão efetivamente respondendo às lacunas de gênero, ou promovendo *Genderwashing* e gerando novos problemas. *Genderwashing* se manifesta quando uma organização aparenta preocupação com igualdade de gênero, mas não adota medidas efetivas para corrigir lacunas entre homens e mulheres dentro das suas esferas de poder. Pode-se dizer que é o fenômeno descreve uma “Máscara de Gênero” que é utilizada, existindo uma lacuna entre o que se propõe e o que se pratica. No âmbito do comércio global, *Genderwashing* gera desafios como a falsa impressão de progresso que atrasa o desenvolvimento de ações efetivas, e a criação de barreiras comerciais indesejadas que impedem o acesso de atores menos favorecidos ao comércio global. São sugeridas três estratégias básicas para nortear melhores práticas em direção ao #ODS5: combater o Genderwashing e promover a igualdade de gênero no comércio global: (1) ter representatividade feminina diversa na tomada de decisão, (2) adotar abordagem interseccional nas iniciativas de gênero, e (3) aplicar o que se refere como “lente de gênero” de forma transversal nas políticas e práticas comerciais.

Palavras-Chave: Comércio. Genderwashing. ODS 5. Política Comercial. Prática de Mercado.

Abstract: The article begins by questioning the extent to which the gender initiatives currently being offered by both the state and the market are effectively addressing gender gaps, or whether they are promoting Genderwashing and creating new problems. Genderwashing takes place when an organization appears to be concerned with gender equality but does not adopt effective measures to correct gender gaps within

¹ Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), na linha de Transformações na Ordem Social e Regulação. Atua na equipe de Comércio e Integração Internacional da Confederação Nacional da Indústria (CNI), atualmente dedicada à coordenação do B20 Brasil.

its spheres of power. It can be said that this phenomenon describes a “gender mask” that is used, with a gap existing between what is proposed and what is practiced. In the context of global trade, genderwashing generates challenges such as the false impression of progress that delays the development of effective actions, and the creation of unwanted trade barriers that prevent less favored actors from accessing global trade. Three basic strategies are suggested for better practices towards #SDG5: (1) have a diverse female representation in decision-making, (2) adopt an intersectional approach to gender initiatives and (3) apply what is referred to as a “gender lens” across trade policies and practices (gender mainstreaming).

Keywords: Trade. Genderwashing. SDG 5. Trade Policy. Market Practice.

1. Introdução

A relação entre comércio e gênero é uma via de mão dupla: de um lado o comércio detém a capacidade de reduzir a desigualdade de gênero a nível global, e de outro, o desenvolvimento comercial depende da inclusão das mulheres. É globalmente reconhecido que nenhum país ou economia pode atingir seu pleno potencial enquanto persistirem lacunas no tratamento entre homens e mulheres. Como metade da população mundial, as mulheres têm um papel absolutamente fundamental no desenvolvimento sustentável. No entanto, sua contribuição permanece muito abaixo do seu potencial, frustrada por lacunas específicas de gênero.

Não é à toa que a eliminação das barreiras de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas é um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda das Organizações das Nações Unidas (ONU) para 2030 (#ODS5)². Por meio da Agenda 2030, a ONU assegura um tratamento amplo e transversal às questões de gênero, ao se referir a “todas as mulheres e meninas”, chamando atenção para discriminações acentuadas por questões de raça, condição sociocultural, regional, orientação sexual, religiosa, dentre outras. O

² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso 30 jun. 2023.

#ODS5 é um referencial que norteia o entendimento sobre boas práticas de responsabilidade, eficiência e convergência.

Na medida em que cresce o entendimento fundamentado de que a eliminação das lacunas de gênero (*gender gaps*) é fundamental para o crescimento, tanto no âmbito das relações privadas, como no âmbito de economias estatais, multiplicam-se iniciativas que se propõem a reduzir lacunas de gênero através do comércio³.

É certo que o “hype” ou promoção do tema de gênero contribui para a maior inserção do tema nas agendas públicas e privadas. Ainda é incerto, porém, se multiplicidade de iniciativas no âmbito do comércio global atualmente cumpre com o objetivo primordial de eliminar a desigualdade entre homens e mulheres.

Essa pesquisa parte do desconforto diante da incerteza de até que ponto as respostas que estão sendo oferecidas via Estado e via Mercado estão efetivamente respondendo aos desafios e lacunas de gênero, ou promovendo *Genderwashing* e gerando novos problemas.

*Genderwashing*⁴ se manifesta quando uma organização aparenta preocupação com igualdade de gênero, mas não adota medidas efetivas para corrigir as lacunas entre homens e mulheres dentro das suas esferas de poder. Pode-se dizer que é o fenômeno descreve uma “Máscara de Gênero” que é utilizada, existindo uma lacuna entre o que se propõe e o que se pratica.

Sendoo#ODS5⁵ um objetivo no Comércio Global, *Genderwashing* está no caminho oposto, pois essas iniciativas mascaram a realidade da desigualdade de gênero, minam a seriedade do problema, desviam a responsabilidade de quem tem o poder de promover mudanças, perpetuam estereótipos e obstáculos estruturais da sociedade patriarcal e não resultam em ações concretas.

³ FONTOURA, Andrezza; PRATES, Verônica. *(Des)igualdade de gênero: qual o papel do Comércio Internacional?*, 2018. Disponível em <https://comexdobrasil.com/desigualdade-de-genero-qual-o-papel-do-comercio-internacional/>. Acesso 30 jun. 2023.

⁴ O termo *Genderwashing* foi cunhado em 2011 por Martha Burk, para transmitir o mesmo significado que *Greenwashing* evoca quando é usado para descrever ações de organizações que aparentam preocupação com sustentabilidade enquanto fazem pouco ou nada para realmente promover mudanças.

⁵ O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 5 da Agenda 2030 da ONU, ou #ODS5, será analisado em detalhe no próximo capítulo.

Parte-se da ideia de que o termo tem aderência não apenas para descrever práticas de Mercado entre empresas que visam acessar consumidores exigentes, mas também nas relações entre Estados, uma vez que o compromisso com sustentabilidade se tornou uma moeda em *Trade-offs*⁶, fazendo com que a preocupação com igualdade de gênero seja uma demanda a ser atendida para construir compromissos comerciais a nível global⁷.

Pensando em *Genderwashing* como um fenômeno que permeia nossa vida em sociedade, surge a pergunta de pesquisa desse artigo: *quais os principais desafios em termos de Genderwashing no comércio global, e quais estratégias podem orientar melhores práticas em direção a um comércio global alinhado com o #ODS5 da ONU, que visa eliminar qualquer forma de discriminação contra todas as mulheres e meninas?*

Para analisar o tema, o Capítulo 1 aborda o conceito de *Genderwashing* e seus potenciais atores no comércio global. O Capítulo 2 apresenta uma análise sobre os principais desafios em relação ao fenômeno do *Genderwashing* no comércio global. O Capítulo 3 apresenta algumas propostas de estratégias em direção ao #ODS5. Ao final, são apresentadas as conclusões.

2. *Genderwashing* ou máscaras de gênero: conceito e atores no comércio global

Genderwashing se manifesta quando uma organização aparenta preocupação com igualdade de gênero, mas não adota medidas efetivas para corrigir as lacunas de gênero dentro das suas esferas de poder. Pode-se dizer que é o fenômeno que descreve uma “Máscara de Gênero” que é utilizada, existindo uma lacuna entre o que se propõe e o que se pratica.

A pesquisadora e ativista feminista Lilia Giuni descreve *Genderwashing* como uma prática tão antiga quanto o tempo⁸, mas

⁶ Expressão em língua inglesa que designa compromissos firmados para atingir um equilíbrio de interesses e prerrogativas nas negociações.

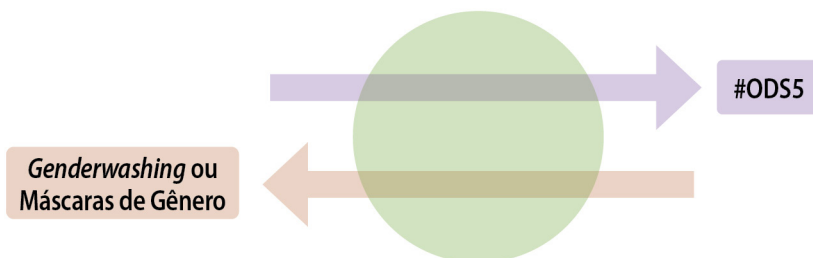
⁷ OKUN, Arthur M. *Equality and efficiency: the big tradeoff*, Brookings Institution Press, 2015. Disponível em <https://www.brookings.edu/books/equality-and-efficiency-the-big-tradeoff/>. Acesso 30 jun. 2023.

⁸ GIUNI, Lilia. *Feminism is now used to sell almost everything*, Cambridge

o termo em si foi cunhado em 2011 pela psicóloga política Martha Burk⁹, para transmitir o mesmo significado que *Greenwashing* evoca quando é usado para descrever ações de organizações que aparentam preocupação com sustentabilidade enquanto fazem pouco ou nada para realmente promover mudanças.

Genderwashing está no caminho oposto ao ODS 5 da ONU, que visa eliminar a desigualdade de gênero a nível global e empoderar a todas as mulheres e meninas. Os caminhos são opostos na medida em que as práticas de *Genderwashing* mascaram a realidade da desigualdade de gênero, minam a seriedade do problema, desviam a responsabilidade de quem tem o poder de promover mudanças, perpetuam estereótipos e obstáculos estruturais da sociedade patriarcal e não resultam em ações concretas. Assim, essas práticas comprometem o alcance das metas que compõem o ODS 5. A Figura 1 abaixo ilustra:

Figura 1 – Visão geral da relação entre Genderwashing e o #ODS5 da agenda de sustentabilidade da ONU para 2030



Fonte: elaborado pela autora (2023).

Na lógica do Comércio Global, *Genderwashing* pode tomar diferentes formas, englobando iniciativas que se intitulam como responsivas a desigualdade de gênero, sem que existam de fato ações sensíveis a gênero capazes de concretizar o que se propõe, seja pela forma ou estrutura, falta de precisão na linguagem, ausência de força

Centre for Social Innovation, 2020. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=0eOu85J_r2Y. Acesso 30 jun 2023.

⁹ BURK, Martha. *Genderwashing at Walmart*, Huffpost, 2017. Disponível em: https://www.huffpost.com/entry/gender-washing-at-walmart_b_964942. Acesso 30 jun. 2023.

vinculante, carência de investimento financeiro, falta de abordagem interseccional capaz de tratar o problema na extensão que ele exige, falta de representatividade de mulheres no processo decisório, a combinação desses fatores, ou outro aspecto que limite ou impeça a sua eficácia na prática.

No que tange aos atores que podem vestir Máscaras de Gênero no comércio global, muito embora o fenômeno seja mais facilmente dentre as empresas que buscam conquistar mercados exigentes com o tema de gênero, parte-se da ideia que *Genderwashing* não é uma prática restrita às empresas.

Talvez seja mais visível aos olhos quando empresas vestem Máscaras de Gênero, por exemplo, uma empresa de cosméticos que visa vender um novo produto para o público feminino, e faz uma propaganda com discurso pró-feminista de forma a conquistar o apreço dessas consumidoras sem que existam ações efetivas para redução da desigualdade de gênero em suas esferas de influência, seja na governança corporativa, seja na geração de impacto em sua cadeia de produção e fornecimento.

Porém, entende-se que Estados ou outras organizações também podem ser agentes desse fenômeno, uma vez que o compromisso com sustentabilidade se tornou uma moeda em *Trade-offs*¹⁰, fazendo com que a preocupação com igualdade de gênero seja uma demanda a ser atendida para construir compromissos comerciais a nível global¹¹, e tais compromissos podem ser firmados via Estados, organizações internacionais a nível de Estados, qualquer outro ator que pratique ações no comércio global.

Nesse sentido, uma prática de *Genderwashing* via Estado poderia ser, por exemplo, incluir cláusulas de gênero em um Acordo de Livre Comércio firmado com um país que é sensível à pauta de gênero, de forma que a inclusão dessa temática possa influenciar positivamente a negociação do acordo, sem que fossem implementadas políticas públicas capazes de concretizar o compromisso que foi ali estabelecido.

¹⁰ Expressão em língua inglesa que designa compromissos firmados entre Estados para atingir um equilíbrio de interesses e prerrogativas nas negociações.

¹¹ OKUN, Arthur M. *Equality and efficiency: the big tradeoff*, Brookings Institution Press, 2015. Disponível em <https://www.brookings.edu/books/equality-and-efficiency-the-big-tradeoff/>. Acesso 30 jun. 2023.

Uma perspectiva interessante é trazida por Parekh e Wilcox ao analisarem as perspectivas feministas da Globalização¹². As autoras observam a Globalização como um fenômeno mundial de integração sob ideais e estratégias neoliberais, suportadas por instituições políticas e econômicas globais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), e por políticas econômicas neoliberais, dentre as quais está inserida a liberalização do comércio através de acordos comerciais.

Nesse contexto, as autoras salientam que a globalização econômica também deve ser compreendida em termos dos efeitos nocivos que teve sobre as mulheres. A reflexão trazida é que a globalização prometeu muitas coisas que são cruciais para as feministas: paz, prosperidade, justiça social, proteção ambiental, eliminação do racismo e etnocentrismo e, no geral, melhora na condição de vida das mulheres.

No entanto, as autoras apresentam evidências demonstrando que as políticas neoliberais provocaram o oposto dessas aspirações. Em vez de paz, criaram condições para a guerra e o militarismo; em vez de prosperidade e justiça social, aumentaram o abismo entre ricos e pobres; em vez de proteção ambiental, levaram à privatização e à destruição de recursos naturais de propriedade pública; e em vez de eliminar barreiras racistas, etnocêntricas e sexistas, a globalização tem sido, em última análise, um sistema hostil ou antagônico às mulheres e às diferenças.

É isso que se pretende salientar com o estudo do fenômeno do *Genderwashing* ou Máscaras de Gênero: os efeitos nocivos da lacuna entre o discurso e a prática. Evidenciar esse fenômeno é uma forma de tentar transformar uma estrutura global “implicitamente tendenciosa contra as mulheres”¹³.

O que se defende é que é necessário identificar as lacunas para tratar as lacunas. Se o problema não for notado, ele nunca será solucionado. Portanto, o mapeamento dos problemas é o que permite que soluções sejam encontradas. Analisar a questão hoje, momento no qual tem-se um compromisso a nível global pela eliminação da desigualdade de

¹² PAREKH, Serena; SHELLEY, Wilcox. *Feminist Perspectives on Globalization*, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2020. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2020/entries/feminism-globalization>. Acesso 30 jun. 2023.

¹³ Jaggar, Alison. *The Philosophical Challenges of Global Gender Justice*, *Philosophical Topics*, 2009.

gênero até 2030 por meio do #ODS5, pode ser uma maneira de evitar a reprodução dos mesmos erros da globalização neoliberal.

No ímpeto de instigar uma análise crítica das iniciativas já existentes, próximo capítulo apresenta uma digressão sobre os principais desafios decorrentes do fenômeno do Genderwashing no Comércio Global.

3. Quais os principais desafios em termos de Genderwashing ou “Máscaras de Gênero” no comércio global?

Nenhuma iniciativa está imune ao fenômeno do *Genderwashing* ou Máscaras de Gênero. Não se trata simplesmente da boa intenção de quem elabora e implementa políticas ou práticas, mas da capacidade responsiva destas em gerar impactos positivos na eliminação da desigualdade de gênero nas suas esferas de poder e de influência.

É possível argumentar que a visibilidade do tema de gênero nas agendas comerciais públicas e privadas já seria uma contribuição por si só para a redução da desigualdade. No entanto, é crucial observar os danos decorrentes da visibilidade desacompanhada de ações concretas, principalmente diante da urgência em solucionar desequilíbrios da sociedade contemporânea.

Pensando em *Genderwashing* como um fenômeno que permeia nossa vida em sociedade, quais desafios isso tem provocado no âmbito do comércio global? Esse capítulo apresenta os dois aspectos principais que se destacaram ao longo da pesquisa: a falsa impressão de progresso (3.1) e as barreiras comerciais indesejadas (3.2).

3.1. Perigoso placebo: a falsa impressão de progresso em termos de igualdade de gênero

Partindo de uma metáfora onde a desigualdade de gênero é uma doença diagnosticada, o remédio oferecido pelas práticas de *Genderwashing* ou Máscaras de Gênero funciona como um placebo oferecido como se remédio efetivo fosse. Além de não possibilitar a cura, a disseminação em massa do placebo atrasa o desenvolvimento de soluções efetivas e ainda pode causar efeitos colaterais indesejados.

Faz-se referência ao uso metafórico de “placebo” no texto de Tariq Fancy¹⁴, *The secret diary of a sustainable investor*¹⁵, em português “O diário secreto de um investidor em sustentabilidade”. Fancy elaborou seu ensaio com base na sua experiência durante os anos como executivo na Black Rock, uma das maiores e mais influentes empresas de gestão de investimento do mundo. Ele afirma que após deixar a empresa chegou à conclusão de que o trabalho da corporação em investimento sustentável seria comparável a venda de grama de trigo a um paciente com câncer.

A analogia funciona no sentido de que não há evidências de que a grama de trigo será capaz de tratar a doença ou impedir sua propagação, porém, é tentador acreditar que sim, principalmente quando o tratamento alternativo envolve quimioterapia.

Tariq Fancy ressalta que a situação se agrava ainda mais devido à empolgação em torno dos investimentos ESG (ambientais, sociais e de governança), o que acaba distraindo moralmente a sociedade e retardando o verdadeiro impulso para implementar medidas efetivas em prol do desenvolvimento sustentável. Ele enfatiza que, enquanto isso acontece, o problema persiste e se alastra como um câncer.

A Professora Ana Frazão analisa a crítica de Fancy e afirma que a repercussão de sua fala é justificada não apenas por vir de uma figura interna do meio corporativo e de investimentos, mas também por atacar diretamente pressupostos dos investimentos das empresas em sustentabilidade¹⁶.

Um fator importante é a ausência de confiabilidade nos dados sobre investimentos em sustentabilidade. Há dúvidas quanto à veracidade e precisão das informações disponíveis, levantando preocupações sobre a transparência e confiabilidade dos dados utilizados para avaliar os impactos sustentáveis das empresas.

Existe uma dificuldade em garantir que agentes privados serão capazes de atingir objetivos coletivos quando o objetivo principal é o

¹⁴ Tariq Fancy é um empresário canadense especialista em finanças sustentáveis, ex-executivo da Black Rock.

¹⁵ FANCY, Tariq. *The secret diary of a sustainable investor – Part 1*, 2021. Disponível em: <https://medium.com/@sosofancy/the-secret-diary-of-a-sustainable-investor-part-1-70b6987fa139>. Acesso 30 jun. 2023.

¹⁶ FRAZÃO, Ana. *Diário secreto dos investimentos ESG*, Jota, 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/diario-secreto-dos-investimentos-esg-06102021>. Acesso 30 jun. 2023.

lucro. A crítica aponta para o perigo de que as empresas tenham poder excessivo na tomada de decisões sobre temas de relevância coletiva, resultando em potenciais conflitos de interesse e déficits democráticos.

Preocupante também é a lentidão na implementação de mudanças fundamentais. Apesar do chamado investimento sustentável, muitas mudanças necessárias para enfrentar desafios ambientais ocorrem de maneira lenta e não produzem os efeitos urgentes e significativos que são necessários.

É eminente a necessidade de maior transparência nos dados, envolvimento amplo e inclusivo na tomada de decisões sobre questões coletivas e ações mais ágeis e efetivas para enfrentar os desafios ambientais.

Nesse sentido, práticas placebo no âmbito do comércio global seriam aquelas que se propõem a endereçar o problema, mas não apresentam uma estrutura capaz de alcançar resultados efetivos, seja por falta de investimento financeiro, linguagem demasiadamente ampla, falta de abordagem interseccional capaz de tratar o problema na extensão que ele exige, falta de representatividade de mulheres no processo decisório, ou outro aspecto que limite ou impeça a sua eficácia na prática.

No aspecto individual das mulheres, é questionável que os benefícios das respostas de gênero no comércio global estejam sendo percebidos de forma representativa, em especial para grupos menos favorecidos de mulheres, como mulheres pretas, mulheres indígenas, mulheres quilombolas, mulheres transexuais, mulheres com sobrepeso, mulheres do sul-global, mulheres deficientes, mulheres que são mães, dentre outros grupos.

O “hype” ou promoção exagerada das iniciativas sensíveis a gênero pode criar um ambiente em que as mulheres se sintam desencorajadas a relatar discriminações ou buscar soluções para suas questões. A ênfase nessas questões, desacompanhada de medidas eficazes, pode levar a uma percepção de vitimização das mulheres, o que pode diminuir sua confiança e autonomia, até mesmo criando estigmas em torno de sua capacidade.

Fenômeno similar pode acontecer a nível executivo, tanto nos Estados como no Mercado, uma vez que a promoção dessas iniciativas pode resultar em um foco desproporcional na visibilidade, reputação e retórica, em detrimento de ações tangíveis.

Além disso, há o risco em criar-se uma atmosfera de polarização e divisão, dificultando o diálogo construtivo e a busca por soluções comuns. Para garantir uma abordagem equilibrada, é necessário promover tanto a igualdade de gênero através de políticas e práticas eficazes, quanto a autonomia das mulheres, permitindo que elas sejam agentes de mudança em suas próprias vidas e na sociedade como um todo.

Assim, é crucial reconhecer que quando uma prática configura Genderwashing ou Máscaras de Gênero, ela atua como um perigoso placebo, oferecido como se remédio efetivo fosse. A mera aparência de comprometimento com a igualdade de gênero, sem um engajamento real e políticas transformadoras, não só desvaloriza a causa, mas também mantém as estruturas e os sistemas que perpetuam a desigualdade.

Para superar esses desafios, é necessário um esforço coletivo para implementar mudanças estruturais, políticas inclusivas e práticas igualitárias nas esferas governamentais, corporativas e sociais. Somente assim poderemos avançar em direção a melhores práticas no comércio global em direção ao #ODS5 da ONU.

3.2. Criação de barreiras comerciais indesejadas

No âmbito do comércio global, muitas das iniciativas de gênero se traduzem em regras estabelecidas de comprador para vendedor para garantir que as mercadorias produzidas e comercializadas respeitando critérios mínimos de igualdade de gênero. Na prática, essas regras se traduzem em barreiras técnicas ao comércio, isto é, critérios e padrões estabelecidos para mercadorias e serviços que circulem globalmente.

Estudo conduzido pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) 2021¹⁷ identifica que barreiras técnicas inicialmente consistiam em regras privadas, porém, as exigências já se encontram em processo de “estatização”, o que lhes conferirá obrigatoriedade pelos Estados.

¹⁷ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, *Novas barreiras e tendências no comércio internacional: possíveis impactos para as exportações brasileiras*, 2021. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/95/15/95152dbf-2782-4deb-8427-8f0adcd3786/novas_barreiras_comerciais.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

Exemplos são os padrões privados de sustentabilidade (VSS), bem como regras estabelecidas de forma independente por empresas na seleção de seus fornecedores e parceiros comerciais. Pensando em iniciativas Estatais, pode-se mencionar regras estabelecida no âmbito de um Acordo Comercial, ou em critérios de compras públicas.

Essas barreiras aumentam o custo de conformidade e a complexidade regulatória e, conseqüentemente, limita o acesso de atores menos favorecidos ao comércio global, inclusive das mulheres. Empresas que desejam entrar em novos mercados precisam entender e cumprir uma ampla gama de requisitos técnicos e regulatórios diferentes, o que pode ser difícil e custoso.

A conformidade com várias regulamentações técnicas diferentes pode exigir investimentos significativos em termos de recursos financeiros, tempo e pessoal especializado. As empresas precisam se adaptar às diferentes normas de qualidade, segurança, saúde e meio ambiente de cada país para garantir que seus produtos atendam aos requisitos locais.

A falta de convergência entre os padrões e regulamentos técnicos adotados também dificulta a harmonização das práticas comerciais internacionais. Sem um acordo comum, as empresas são forçadas a se adaptar a diferentes requisitos em cada mercado, o que pode dificultar a produção e o comércio eficiente de bens e serviços. Além disso, a falta de reconhecimento mútuo de certificações e testes realizados em um país pode levar à duplicação de esforços e aumentar a burocracia.

As barreiras comerciais não são necessariamente indesejadas. O que se busca salientar é que, se não empregadas na dosimetria correta, elas geram graves efeitos reversos.

Por exemplo, pode ser desejável que as barreiras sirvam como pressão para que as empresas ao redor do mundo adotem práticas responsivas à desigualdade de gênero ao longo das cadeias globais de valor. Porém, esses efeitos positivos de uma utilização das barreiras de forma conjugada com outras estratégias, políticas e práticas que apoiem ativamente o empoderamento das mulheres e observem as demandas de grupos menos favorecidos de mulheres, ao contrário do que acontece com práticas que configuram *Genderwashing* ou Máscaras de Gênero.

É indesejável que medidas que nem sequer estão gerando mudanças concretas limitem o acesso de empresas ao comércio global. Isso é ainda mais grave quando essa limitação de acesso privilegia

grandes produtores e varejistas, sobretudo aqueles localizados países em economias mais desenvolvidas, gerando ainda maiores desigualdades.

Nesse ponto, vale lembrar da discussão acerca do “paradoxo dos padrões privados”¹⁸, como apresenta o DAI Sustainability Business Group. Esse paradoxo ilustra que embora os padrões tenham a intenção de apoiar os mais necessitados para que tenham acesso aos mercados, as forças do mercado, na verdade, dependem muito do suprimento daqueles que podem fornecer produtos em conformidade pelo menor custo e que, portanto, muitas vezes já estão em uma posição melhor do que os mais necessitados. Isso pode levar a uma concentração da produção em conformidade com os padrões nas economias mais desenvolvidas, sobretudo no norte global.

Uma consequência disso é, por exemplo, a dificuldade ou impossibilidade de pequenos produtores rurais acessarem o mercado internacional em razão do alto custo de conformidade com as regras comerciais sensíveis a gênero.

Nesse sentido, a pesquisa de Theme¹⁹ permite observar que no Brasil existe uma grande dificuldade de pequenos produtores rurais para atenderem normas técnicas e exigências de certificação. Normalmente isso gera a necessidade de que os pequenos agricultores se organizem em cooperativas. Ainda assim, pesquisas mostraram que não é fácil organizar os agricultores e ainda mais difícil é esperar que essas novas organizações ou cooperativas forneçam serviços de apoio adequados, como registro de dados e outras funções gerenciais necessárias para atendimento às exigências das barreiras técnicas.

Em resumo, um risco da disseminação de práticas de *Genderwashing* ou Máscaras de gênero é a criação de barreiras técnicas ao comércio sem que exista uma contraprestação positiva, intensificando às dificuldades de acesso ao mercado, a complexidade

¹⁸ DAI, *How to Ensure Voluntary Sustainability Standards are More Effective in Promoting Gender Equality in Global Value Chains*, 2019. Disponível em: <https://dai-global-developments.com/articles/how-to-ensure-voluntary-sustainability-standards-are-more-effective-in-promoting-gender-equality-in-global-value-chains/>. Acesso 30 jun. 2023.

¹⁹ THAME, Denny. *Padrões voluntários de sustentabilidade: revisão sistemática sobre efeitos comerciais / Voluntary standards: systematic review on trade effects*, 2022. Disponível em: 10.13140/RG.2.2.36758.83529. Acesso 30 jun. 2023.

regulatória, os custos de conformidade, à falta de harmonização e ao reconhecimento mútuo.

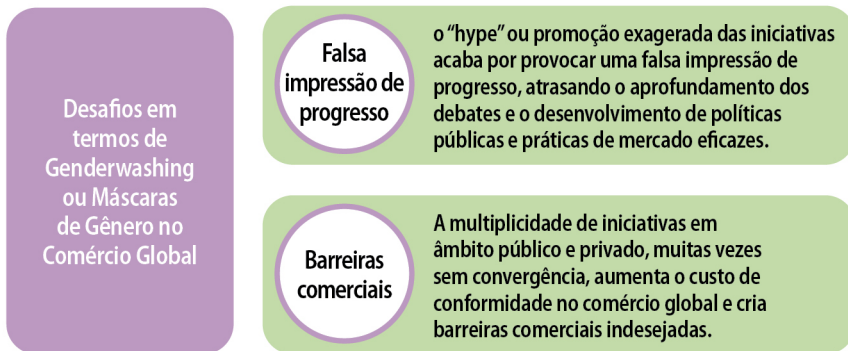
Para evitar esses impactos, é fundamental respostas de gênero sejam adotadas na dosimetria correta, sob uma ótica da efetividade e de preocupação com um resultado que seja sustentável e que observe potenciais impactos que podem intensificar desigualdades.

3.3. *Conclusão sobre os desafios em termos de Genderwashing no Comércio Global*

Esse capítulo questiona o discurso que coloca a visibilidade no tema de gênero nas agendas públicas e privadas como um avanço em si. Destaca que essa visibilidade desacompanhada de ações de impacto acaba por gerar uma falsa impressão de progresso, além de criar barreiras comerciais indesejadas.

Os dois principais desafios identificados como decorrentes do *Genderwashing* ou Máscaras de Gênero estão resumidos na na Figura 6 abaixo:

Figura 2 – Principais desafios em termos de *Genderwashing* no Comércio Global



Fonte: elaborado pela autora (2023)

Nesse sentido, quando uma resposta de gênero, seja via Estado ou Mercado, configura *Genderwashing* ou Máscara de Gênero, ela não beneficia nem as mulheres nem o comércio. Justifica-se, portanto, que a eliminação dessas práticas seja de interesse coletivo.

O próximo capítulo apresenta algumas estratégias que podem atuar com vistas a amenizar ou evitar os problemas decorrentes do fenômeno do *Genderwashing* ou Máscaras de Gênero, contribuindo para a construção de um comércio global responsivo às lacunas entre homens e mulheres, em linha com o #ODS5 da ONU.

4. Quais as estratégias no comércio global para melhores práticas estatais e de mercado em direção à eliminação da desigualdade de gênero nos termos do #ODS5 da ONU?

O #ODS 5 da ONU coloca a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas como um componente da dimensão social de sustentabilidade. No intuito de alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas, o Objetivo é composto por nove metas interligadas, todas contemplando a natureza multidimensional de gênero, reconhecendo as múltiplas interseções, como raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, estado civil, cultura, religião, nacionalidade, em especial para as meninas e mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas.

As metas abrangem diversos aspectos considerados fundamentais para a eliminação da desigualdade de gênero a nível global. A Figura 3 abaixo resume:

Figura 3 – Metas que compõem o #ODS5 da Agenda de Sustentabilidade da ONU para 2030

5.1	Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em todas as partes
5.2	Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos
5.3	Eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas
5.4	Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais

5.5	Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública
5.6	Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, como acordado em conformidade com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos resultantes de suas conferências de revisão
5.a	Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso à propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e aos recursos naturais, de acordo com as leis nacionais
5.b	Aumentar o uso de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação, para promover o empoderamento das mulheres
5.c	Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do IPEA (2023)

Essas metas norteiam e incentivam a elaboração de respostas às lacunas de gênero, tendo implicações diretas no comércio global.

Como explicou Mario Mottin, copresidente da Força-Tarefa para implementação da Agenda 2030 no Brasil em 2016²⁰, a implementação da Agenda em um país cria a necessidade de construir um engajamento construtivo das empresas e organizações, o que requer o fornecimento de parâmetros, diretrizes para a implementação das metas dos ODS de maneira concreta e eficaz.

É de suma importância analisar as estratégias voltadas para aprimorar as melhores práticas em relação ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (#ODS5), a fim de oferecer referências e parâmetros que possam orientar os países e o mercado na adoção de iniciativas responsivas à questão de gênero em suas políticas e práticas no âmbito do comércio global.

Estudo do Fórum Econômico Mundial indica que para que o comércio global seja efetivamente responsivo à desigualdade de gênero, as políticas, práticas e regulamentos devem ser estruturados de

²⁰ UN GLOBAL COMPACT, Rede Brasil. *GT ODS recebe representante do Itamaraty*, 2015. Disponível em: <https://pactoglobal.org.br/noticia/130>. Acesso 30 jun. 2023.

forma consistente, transparente e baseada em evidências. O ambiente político deve proporcionar incentivos para que os atores invistam em ações de sustentabilidade e proteção do bem-estar social, o que inclui a igualdade de gênero²¹.

A partir da revisão bibliográfica de literaturas sobre o tema e da entendimentos extraídos dos a partir de estudos de caso de respostas à desigualdade de gênero via Estados e via Mercado, os tópicos a seguir apresentam três estratégias básicas para a construção de um comércio global mais responsivo à desigualdade de gênero, em linha com as metas que compõem o #ODS5 da ONU. Pode-se dizer que essa tríade constitui um pilar inicial para que, a partir dele, sejam identificadas medidas efetivas para cada caso concreto.

As estratégias, apresentadas nos tópicos a seguir, são: (4.1) ter representatividade feminina diversa na tomada de decisão, (4.2) adotar abordagem interseccional nas iniciativas de gênero, e (4.3) aplicar o que se refere como “lente de gênero” de forma transversal nas políticas e práticas comerciais.

4.1. Representatividade feminina nas posições de tomada de decisão como estratégia possível para a construção de um comércio global mais responsivo à desigualdade de gênero

Resultados positivos dependem da representatividade feminina nas posições de tomada de decisão. Essa estratégia se apresenta como condição necessária para que os interesses das mulheres sejam efetivamente considerados durante a elaboração e implementação de políticas ou práticas responsivas à desigualdade de gênero. Não é de se esperar mudanças antes que tenhamos mais mulheres liderando, seja nas organizações, nos Estados ou nas empresas.

É bastante intuitivo pensar que as mulheres devem ser consultadas e incluídas na liderança de iniciativas que tenham impacto sobre suas vidas, caso contrário os resultados das políticas ou práticas de mercado serão ineficazes ou prejudiciais.

Assim, a participação igualitária das mulheres na tomada de decisões não é apenas uma exigência de simples justiça ou democracia,

²¹ FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. *Realizing a New Vision for Agriculture: A roadmap for stakeholders*, 2011. Disponível em: DocHdl1OnPPMtmpTarget (sai-platform.org). Acesso 30 jun. 2023.

mas também uma condição necessária para que os interesses das mulheres sejam considerados.

A Plataforma de Ação de Pequim²², estabelecida em 1995, tem dois objetivos estratégicos relacionados à participação plena e efetiva das mulheres e igualdade de oportunidades para a liderança, são eles:

- (i) adotar medidas para garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão e sua participação em ambos; e
- (ii) aumentar a capacidade das mulheres para participar no processo de tomada de decisões e ocupar posições de chefia.

Compreende-se que o alcance da igualdade, do desenvolvimento e da paz depende significativamente da participação ativa das mulheres e da incorporação de sua perspectiva em todas as esferas de tomada de decisão.

Relatório da ONU Mulheres de 2021²³ observou que, ao redor do mundo, maiores proporções de mulheres legisladoras estão associadas a maiores investimentos públicos em políticas favoráveis à família, como o cuidado das crianças, educação infantil, licenças parentais e saúde, ao mesmo tempo em que são observados menores gastos públicos com atividades militares.

Observou-se, também, que os resultados em prol da igualdade de gênero são mais efetivos quando a participação feminina acontece ao longo de instituições públicas e privadas, permitindo com que as mulheres possam gerar diferentes frentes mútuas de pressão para atingir objetivos em comum.

Um bom exemplo é o da Argentina, onde durante a pandemia do COVID-19, foram alcançados resultados relevantes em termos de respostas baseadas em gênero. Esse avanço foi possível graças à presença significativa de mulheres em posições de liderança na esfera

²² VIOTTI, Maria. *Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher*, 1995. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

²³ UN WOMEN, *Beyond COVID-19: A feminist plan for sustainability and social justice*, 2021. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2021/09/beyond-covid-19-a-feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice>. Acesso 30 jun. 2023.

política, bem como ao apoio do setor privado. Essa combinação mostrou-se efetiva na implementação de políticas de apoio às mulheres durante a pandemia e na conquista histórica da legalização do aborto em 2020.

Um exemplo no âmbito das ações via Estado seria a exigência do mínimo de mulheres participando das decisões durante a negociação e implementação de acordos e outros compromissos a nível de política comercial, bem como a realização de consultas a redes de cooperação e sociedade civil. Como explica relatório da ONU Mulheres²⁴, é importante envolver as mulheres produtoras e comerciantes, e suas respectivas associações, na formação de políticas e medidas de facilitação do comércio. Como a maioria das atividades comerciais atuais das mulheres é basicamente de natureza informal, a formalização dos canais de comércio muitas vezes exclui as mulheres comerciantes.

Uma estratégia possível seria a inclusão de comitês da sociedade civil compostos por mulheres para participar do processo de elaboração de políticas públicas responsivas a gênero. O mesmo pode acontecer no mercado, através de consultas empresariais a esses comitês, para levantamento de melhores práticas.

Por exemplo, no âmbito de empresas e organizações privadas, a presente pesquisa identificou que representação feminina já observou alguns avanços em cargos técnicos e administrativos, porém, ainda há um longo caminho a ser percorrido em relação à participação feminina em cargos de gerência, supervisão e conselhos de diretoria. Assim, um exemplo de ação responsiva seria a exigência de um mínimo de representação feminina nessas posições de liderança.

Nesse sentido, a representação feminina nas posições de tomada de decisão nos Estados e nas empresas é fundamental para um comércio global mais responsivo à desigualdade de gênero. Mulheres trazem perspectivas únicas, conhecimento e experiências que podem enriquecer as discussões e decisões relacionadas ao comércio. A inclusão de mulheres nas posições de liderança promove a equidade e a igualdade de oportunidades, permitindo que suas vozes sejam ouvidas e consideradas no desenvolvimento de políticas comerciais.

²⁴ UN WOMEN, *Gender, Trade and Green Growth*, 2014. Disponível em: <https://asiapacific.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ESEAsia/Docs/Publications/2015/10/Summary%20UN%20Women%20%20Gender%20Trade%20%20Green%20Growth.pdf>. Acesso 30 jun. 2023.

Essa estratégia é fundamental para endereçar o problema da falsa impressão de progresso, assim como o problema da criação das barreiras comerciais. Sem representação feminina na liderança, qualquer iniciativa em prol da eliminação da desigualdade de gênero é ineficaz, uma vez que ela será formulada sob o ponto de vista masculino, o que como explica a famosa frase de Simone de Beauvoir, é frequentemente confundido com a verdade absoluta.

Em resumo, a presença feminina em cargos de poder desafia normas patriarcais e estereótipos de gênero, criando uma cultura de trabalho mais inclusiva e garantindo que as decisões sejam tomadas de forma mais abrangente e justa. Ao promover a representação feminina nas posições de tomada de decisão no comércio global, podemos construir um ambiente mais igualitário e responsivo à desigualdade de gênero, contribuindo para um comércio global em linha com o #ODS5 da ONU.

4.2. Abordagem interseccional como estratégia possível para a construção de um comércio global mais responsivo à desigualdade de gênero

É reconhecido que mulheres e meninas experimentam impactos e os benefícios das políticas e práticas comerciais de forma desproporcional, a depender de outros aspectos que tangenciam o tema de gênero, como raça, etnia, região geográfica, cultura, religião, orientação sexual, dentre outros. Isto é, existem lacunas entre as próprias mulheres. A abordagem interseccional busca contemplar esse fenômeno e garantir que as diferentes perspectivas estão sendo consideradas na luta pela eliminação da desigualdade de gênero.

Interseccionalidade é um aspecto importante da “onda” contemporânea do feminismo. Ivone Caetano²⁵ explica que, através de um esforço analítico, os movimentos feministas podem ser estudados por meio de “ondas”, que representam períodos que auxiliam na compreensão e diferenciação das demandas específicas envolvidas. À medida que o tempo passa, a sociedade passa por mudanças e o

²⁵ CAETANO, Ivone. *O feminismo brasileiro: uma análise a partir das três ondas do movimento feminista e a perspectiva da interseccionalidade*, EMERJ, 2017. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/genero_e_direito/edicoes/1_2017/pdf/DesIvoneFerreiraCaetano.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

movimento feminista amadurece, surgem novas demandas que refletem questões emergentes.

A abordagem interseccional reconhece que as opressões e desigualdades enfrentadas pelas mulheres não podem ser entendidas isoladamente, mas sim como resultado da interseção de diferentes sistemas de opressão. Essa perspectiva busca dar voz e visibilidade às experiências e desafios enfrentados por mulheres que pertencem a grupos marginalizados e oprimidos, reconhecendo que suas vivências são moldadas por múltiplas formas de discriminação.

Reconhecer interseccionalidade no comércio global é se preocupar se os impactos e benefícios de determinada iniciativa comercial estão sendo percebidos de maneira equitativa por grupos específicos de mulheres, como mulheres pretas, mulheres indígenas, mulheres quilombolas, mulheres transexuais, mulheres com sobrepeso, mulheres do sul-global, mulheres com deficiência, mulheres que são mães etc. Essas mulheres, pertencentes a diferentes contextos e experiências, podem enfrentar desafios e barreiras adicionais no comércio global.

A compreensão do papel da interseccionalidade é fundamental no desenvolvimento de estatísticas comerciais sensíveis ao gênero. A análise do grau em que a sociedade se beneficia da política ou prática comercial vai além da coleta de dados desagregados por sexo, sendo necessário realizar outros recortes de análise.

A meta 5.1 do #ODS5 da ONU é “Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em todas as partes”. O Instituto de Pesquisa e Econômica Aplicada (IPEA) considerou pertinente adequar a linguagem da primeira meta para incluir de forma expressa as intersecções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, em especial para as meninas e mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas.

A justificativa para a adequação é que a visibilidade dessas intersecções é uma demanda por reconhecimento, a fim de que sejam levadas em conta as singularidades das desigualdades e discriminações que afetam os diferentes sujeitos, em linha com o lema dos ODS: “não deixar ninguém para trás”.

Essa iniciativa do IPEA demonstra a importância da abordagem interseccional na análise de questões de gênero, no intuito de observar os diferentes níveis de discriminação contra as mulheres a depender

de outros fatores além do gênero, e garantir que suas demandas e necessidades estejam sendo consideradas.

Um ponto muito importante aqui é a linguagem utilizada nas políticas e práticas. Dentro dessa estratégia, é fundamental que a linguagem mencione expressamente grupos de mulheres menos favorecidos. Como explica Caroline Perez no trabalho “Invisible Women: data bias in a world designed for Men”, em português “Mulheres invisíveis: distorção de dados em um mundo projetado para homens”²⁶, o uso da linguagem é fundamental para definir como a história é contada, e para onde ela vai caminhar.

Por exemplo, se o masculino é o padrão, incluir o feminino na linguagem é primordial para incluir as mulheres. Da mesma forma, incluir grupos menos favorecidos de mulheres de forma explícita na linguagem de políticas e práticas no âmbito do comércio global é fundamental para possibilitar sua inclusão.

Essa estratégia é fundamental para endereçar o problema da falsa impressão de progresso. Sem o reconhecimento das múltiplas faces da realidade das mulheres, qualquer iniciativa em prol da eliminação da desigualdade de gênero é ineficaz, uma vez que ela será em prol exclusivamente de um restrito grupo mais privilegiado de mulheres.

Em resumo, considera-se essencial aplicar a lente multidimensional na formulação e implementação de políticas e práticas responsivas à desigualdade de gênero, bem como uma linguagem que a reflita, reconhecendo as múltiplas interseções que permeiam o tema. Somente assim será possível caminhar em direção ao #ODS5 sem deixar ninguém para trás.

4.3. Lente de gênero (gender mainstreaming) como estratégia possível para a construção de um comércio global mais responsivo à desigualdade de gênero

A presente pesquisa apontou consistentemente que as estratégias para um comércio global mais responsivo à desigualdade de gênero estão menos relacionadas a medidas específicas rotuladas como pró-igualdade de gênero e mais ligadas à adoção de uma “Lente de Gênero”.

²⁶ PEREZ, Caroline. *Invisible Women: data bias in a world designed for men*. Abram Press, 2019.

Ao aplicar uma “Lente de Gênero” nas políticas e práticas comerciais, busca-se avaliar de forma sistemática as implicações de gênero em todos os seus aspectos. Isso implica em analisar como as decisões comerciais afetam mulheres e homens de forma diferenciada, levando em consideração as dinâmicas de poder, as desigualdades estruturais e as normas sociais que permeiam o comércio global.

Trata-se de uma abordagem que incide todas as ações de um Estado, de uma Empresa ou de quaisquer organizações, e permite que – em quaisquer decisões – sejam analisados quais são os impactos e lacunas do ponto de vista dos papéis de gênero atribuídos socialmente e quais anomalias precisam ser corrigidas para àquela ação específica.

Como explica Galiza e Silva²⁷, a incorporação de uma Lente de Gênero às políticas comerciais e práticas de mercado tem o potencial de equilibrar os impactos destas para homens e mulheres.

Essa abordagem tem ganhado visibilidade através do termo em língua inglesa “*gender mainstreaming*”, que busca designar abordagens que para a elaboração de políticas e práticas que proativamente e explicitamente levem em conta os interesses e as preocupações tanto das mulheres quanto dos homens. Segundo dados do Conselho da Europa, esse termo foi cunhado em 1985 na Conferência Mundial sobre Mulheres em Nairóbi²⁸.

Um exemplo a nível de respostas de gênero via Estados é a utilização de Lente de Gênero em Acordos Comerciais. Por exemplo, um acordo comercial pode incluir uma cláusula registrando o compromisso mútuo dos países em cooperar pela eliminação da desigualdade de gênero (fato incerto). A leitura da situação com uma lente de gênero, entretanto, seria, por exemplo: no âmbito de cláusulas relacionadas a investimentos de exportação, estruturar sua linguagem para abordar expressamente como os investimentos vão considerar o fato de que as mulheres têm menos acesso à exportação do que os homens. Outro exemplo: se existem compromissos na redução de tarifas, adequar a

²⁷ GALIZA E SILVA, Gabriela. *Comércio e gênero: um novo tema na agenda internacional*. FGV São Paulo School of Economics: Working Paper Series, 2018. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/24776>. Acesso 30 jun. 2023.

²⁸ CONSELHO EUROPEU, *What is gender mainstreaming?*, 2022. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/genderequality/what-is-gender-mainstreaming>. Acesso 30 jun. 2023.

linguagem para considerar como gênero interfere na tributação no contexto dos países parte do acordo. De uma forma geral, a questão é: o que pode ser estruturado diferente para reduzir essas interferências?

Vale ressaltar que, quando o assunto é aplicação de lente de gênero ou *gender mainstreaming* em Acordos Comerciais, o vanguardismo e experiência dos Acordos Africanos fornece uma experiência valiosa que pode apoiar na observação de melhores práticas para a inclusão de cláusulas de gênero em acordos comerciais. Estudo conduzido por Laperle-Forget²⁹ revelou que Acordos Africanos trazem a perspectiva de gênero de uma forma transversal, incorporada a outros temas, ao invés de incluir temas de gênero apenas em cláusulas ou capítulos isolados.

Já dentro de uma empresa organização, a utilização da Lente de Gênero poderia ser a formulação de políticas com linguagem e mecanismos detalhados que respondam a questões relacionadas a salários e disparidades salariais, segregação ocupacional, acesso à educação, oportunidades de liderança, violência de gênero, divisão de trabalho doméstico não remunerado etc. Essa lente demanda um compromisso em constantemente identificar como as normas culturais, as políticas e as práticas institucionais podem perpetuar desigualdades de gênero e a desenvolver estratégias para promover a igualdade e a equidade.

Essa estratégia é fundamental para endereçar o problema da falsa impressão de progresso. Sem a utilização de uma lente que observe toda e qualquer ação sob a perspectiva de gênero, qualquer iniciativa em prol da eliminação da desigualdade de gênero é ineficaz, uma vez que ela será formulada com muitas lacunas por onde vão escapar aspectos fundamentais para que os efeitos sejam percebidos na prática.

Em resumo, uma lente de gênero é uma abordagem analítica ampla que considera as desigualdades e dinâmicas de poder entre homens e mulheres em diversas áreas e garante que em toda e qualquer decisão seja considerado quais são os impactos e lacunas do ponto de vista dos papéis de gênero atribuídos socialmente e quais anomalias

²⁹ LAPERLE-FORGET, Lolita. *Gender Provisions in African Trade Agreements: An Assessment of the Commitments for Reconciling Women's Empowerment and Global Trade*, Tralac Working Paper No. G21WP11/2021, 2021. Disponível em: <https://www.tralac.org/publications/article/15242-gender-provisions-in-african-trade-agreements-an-assessment-of-the-commitments-for-reconciling-women-s-empowerment-and-global-trade.html>. Acesso 30 jun. 2023.

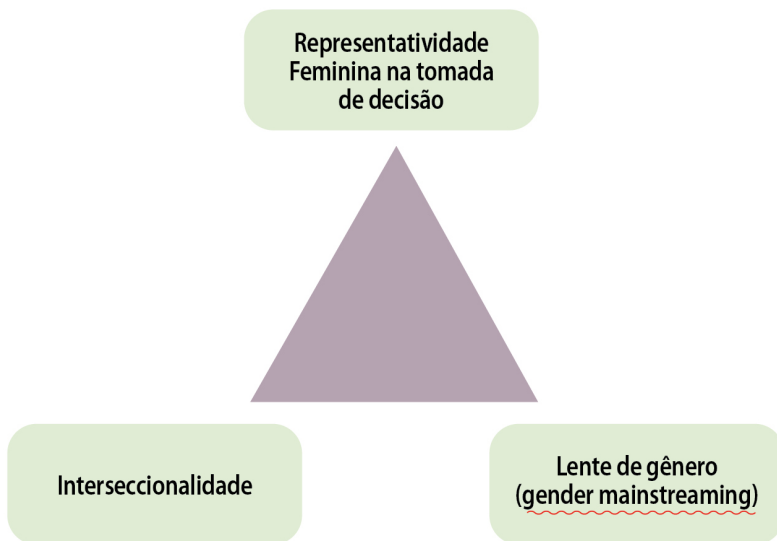
precisam ser corrigidas para àquela ação específica. Considera-se que essa abordagem é fundamental para construir um comércio global mais responsivo às lacunas de gênero, em direção ao #ODS5 da ONU.

4.4. Conclusão sobre as estratégias no comércio global para melhores práticas estatais e de mercado em direção à eliminação da desigualdade de gênero nos termos do #ODS5 da ONU

Para promover um comércio global mais sensível à desigualdade de gênero, é fundamental que as políticas, práticas e regulamentos sejam estabelecidos de maneira consistente, transparente e baseada em evidências. Isso cria um ambiente propício para o envolvimento construtivo de empresas e organizações. Além disso, é necessário fornecer parâmetros e diretrizes concretas para a implementação eficaz das metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (#ODS5).

Fora apresentadas três estratégias básicas para a construção de um comércio global mais responsivo à desigualdade de gênero, em linha com as metas que compõem o #ODS5 da ONU. Pode-se dizer que essa tríade constitui um pilar inicial para que, a partir dele, sejam identificadas medidas efetivas para cada caso concreto, com vistas a evitar genderwashing. A Figura 4 abaixo resume:

Figura 5: Visão geral das estratégias básicas no comércio global para melhores práticas em direção à eliminação da desigualdade de gênero nos termos do #ODS5 da ONU



Fonte: elaborado pela autora (2023)

Nesse sentido, o que se propõe é que caminho por um comércio global mais responsivo a desigualdade de gênero depende da liderança feminina na tomada de decisão, e requer que essa liderança seja exercida de forma a utilizar uma abordagem interseccional e transversal (*mainstreaming*) do tema.

5. Conclusão

Essa pesquisa parte do desconforto diante da incerteza de até que ponto a multiplicidade de iniciativas no comércio global em combate à desigualdade de gênero tem cumprido com o objetivo primordial, ou promovido o que se referiu como *Genderwashing*. Em outras palavras, o termo denota a apropriação do discurso pró igualdade de gênero por quaisquer organizações que visam ganhar maior credibilidade em termos de sustentabilidade social, mas não adotam medidas efetivas para redução da desigualdade de gênero. Pode-se dizer que é o fenômeno

descreve uma “Máscara de Gênero” que é utilizada, existindo uma lacuna entre o que se propõe e o que se pratica.

Foi observado que *Genderwashing* não é uma prática restrita às empresas. Estados ou outras organizações também podem ser agentes desse fenômeno, uma vez que o compromisso com sustentabilidade se tornou uma moeda em *Trade-offs*, fazendo com que a preocupação com igualdade de gênero seja uma demanda a ser atendida para construir compromissos comerciais a nível global. Assim, qualquer ator que pratique ações no comércio global pode promover *Genderwashing* ou vestir Máscaras de Gênero.

Buscou-se, então, observar quais os principais desafios no comércio global em relação ao fenômeno do *Genderwashing*, ou das máscaras de gênero que fazem existir uma lacuna entre o discurso e a prática, e quais estratégias podem orientar melhores práticas em direção a um comércio global alinhado com o #ODS5 da ONU.

Ao final da pesquisa, observou-se que o fenômeno do *Genderwashing* ou Máscaras de gênero, bem como seus efeitos relacionados, acabam por multiplicidade de iniciativas no âmbito público e privado, muitas vezes com falta convergência entre elas, tem provocado uma falsa impressão de progresso, o que é um perigoso placebo que além de não possibilitar a cura, atrasa o desenvolvimento de soluções efetivas e ainda pode causar efeitos colaterais indesejados, ao exemplo de barreiras comerciais que impedem o acesso de atores menos favorecidos ao comércio global.

Assim, quando uma resposta de gênero, seja via Estado ou Mercado, configura *Genderwashing* ou Máscara de Gênero, ela não beneficia nem as mulheres nem o comércio. Justifica-se, portanto, que a eliminação dessas práticas seja de interesse coletivo.

Entende-se que nenhuma iniciativa está imune ao fenômeno do *Genderwashing* ou Máscaras de Gênero. Não se trata simplesmente da boa intenção de quem formula e implementa políticas ou práticas, mas da capacidade responsiva destas em efetivamente gerar impactos positivos em direção ao #ODS5 da ONU.

Recomenda-se, então, que quaisquer iniciativas em resposta à desigualdade de gênero estejam acompanhadas por uma análise de impacto que permita avaliar se a estrutura permite o alcance de objetivos concretos.

Para evitar que uma política ou prática configure *Genderwashing*, foram apresentadas três estratégias, como o pilar do que se entende como

boa prática na elaboração e implementação de uma iniciativa responsiva a gênero: (1) a primeira se refere a representatividade feminina e diversa na tomada de decisão, como condição necessária para que os interesses das mulheres sejam considerados; (2) a segunda se refere à abordagem interseccional, com vistas a garantir que as diferentes perspectivas estão sendo consideradas na luta pela eliminação da desigualdade de gênero; e a (3) terceira se refere a estratégia de utilizar uma lente de gênero, de forma a inserir o tema de gênero em todas as políticas e práticas, ao invés de criar iniciativas isoladas.

Por fim, o que se busca salientar são efeitos nocivos da lacuna entre o discurso e a prática, e a existência de estratégias disponíveis para a construção de um comércio global mais responsivo à desigualdade de gênero. Evidenciar esse fenômeno é uma forma de tentar transformar uma estrutura global implicitamente tendenciosa contra as mulheres e caminhar em direção ao #ODS5 da ONU que visa eliminar todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas.

Espera-se que Estados e Mercado cooperem para observar e endereçar as lacunas deixadas pelo fenômeno do *Genderwashing* ou Máscaras de Gênero agora, momento no qual tem-se um compromisso a nível global pela eliminação da desigualdade de gênero até 2030, na esperança de evitar de evitar a reprodução dos mesmos erros da globalização neoliberal.

Referências bibliográficas

ADICHIE, Chimamanda Ngozi. *O perigo da história única*, Ted Talk, 2009. Disponível em: https://www.ted.com/talks/chimamanda_ngozi_adichie_the_danger_of_a_single_story/transcript?language=pt. Acesso 30 jun. 2023.

ALEMANHA, *Guidelines for Feminist Foreign Policy: a foreign policy for all*, 2023. Disponível em: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/ffp-guidelines/2585074?openAccordionId=item-2585076-0-panel>. Acesso 30 jun. 2023.

APEX BRASIL, *Mulheres na Exportação: ApexBrasil capacita pequenas e médias empresárias a expandirem seus negócios*, 2022. Disponível em: <https://apexbrasil.com.br/br/pt/conteudo/noticias/mulheres-na-exportacao-apexbrasil-capacita-pequenas-e-medias-empresarias-a-expandirem-seus-negocios.html>. Acesso 30 jun. 2023.

ARANHA et. al., *Estudo sobre conformação regulamentar apoiada em modelagem regulatória por incentivos*, CCCOM, 2020.

ARANHA, Iorio Márcio. *Manual de direito regulatório: fundamentos de direito regulatório*, 6ª ed., Laccademia publishing, 2021.

ARANHA, M. I. et al. *Estudo sobre conformação regulamentar apoiada em modelagem regulatória por incentivos: relatório técnico*. Universidade de Brasília, 2020. Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO7Hks0VzNfpQoGpTDKy7bK3IIpWxpGl-WyEscKHakOABxCpcpkhkOoWrtmbB8xE-5vR82yRaSP8Rez1EN_G1zoi8. Acesso 30 jun. 2023.

ATHAYDE, Amanda; LEONI, Gabriela. *Gender-responsive private standards: a tool for sustainable trade?*, SRRN, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4254211>. Acesso 30 jun. 2023.

BAHRI, Amrita. *Making Trade Agreements Work for Women Empowerment*, Latin American Journal of Trade Policy, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/78991284/Making_Trade_Agreements_Work_for_Women_Empowerment. Acesso 30 jun. 2023.

BENSALEMN, Haifa. *Gender as included in bilateral and multi-party trade and integration agreements*, CUTS International, 2017. Disponível em: <https://www.cuts-geneva.org/pdf/STUDY%20-%20Gender%20and%20Trade.pdf>. Acesso 30 jun. 2023.

BRASIL, *Acordo de Associação Mercosul-União Europeia*, Resumo Informativo, 2019. Disponível em https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/politica-externa-comercial-e-economica/2019_10_24_Resumo_Acordo_Mercosul_UE_CGNCE.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

BRASIL, *Aid for Trade Self Assessment Questionnaire*, 2017, Disponível em: <https://www.oecd.org/aidfortrade/countryprofiles/Brazil-Aid-for-Trade-self-assessment-2017.pdf>. Acesso 30 jun. 2023.

BRASIL, *MDIC e ApexBrasil lançam projeto de mentoria para mulheres no comércio exterior*, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/mdic-e-apexbrasil-lancam-projeto-de-mentoria-para-mulheres-no-comercio-exterior>. Acesso 30 jun. 2023.

BRASIL, *Programa “Brasil Pra Elas” anuncia mais crédito para mulheres empreendedoras*, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/marco/programa-201cbrasil-para-elas201d-anuncia-mais-credito-para-mulheres-empendedoras>. Acesso 30 jun. 2023.

BURK, Martha. *Gender Washing at Walmart*, Huffpost, 2011. Disponível em: https://www.huffpost.com/entry/gender-washing-at-walmart_b_964942. Acesso 30 jun. 2023.

BURK, Martha. *Genderwashing at Walmart*, Huffpost, 2017. Disponível em: https://www.huffpost.com/entry/gender-washing-at-walmart_b_964942. Acesso 30 jun. 2023.

CAETANO, Ivone. *O feminismo brasileiro: uma análise a partir das três ondas do movimento feminista e a perspectiva da interseccionalidade*, EMERJ, 2017. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/genero_e_direito/edicoes/1_2017/pdf/DesIvoneFerreiraCaetano.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

CANADÁ, *Canadá's feminist international assistnace policy*, 2017. Disponível em: https://www.international.gc.ca/world-monde/assets/pdfs/iap2-eng.pdf?_ga=2.245298245.1534191162.1627974389-1896573529.1627401039. Acesso 30 jun. 2023.

CARNEIRO, Giovana de Souza. *Cooperação regulatória internacional no Brasil: desafios e estratégias a partir da regulação dos dados pessoais e da inteligência artificial*, Dissertação de Mestrado em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2023.

CHILE, *Foreign Minister Antonia Urrejola: “The development of a feminist foreign policy will be a distinguishing hallmark and a vanguard element of our diplomacy”*, 2022. Disponível em: <https://www.minrel.gob.cl/foreign-minister-antonia-urrejola-the-development-of-a-feminist>. Acesso 30 jun. 2023.

CIPRIANO, Keurrie; SANTOS, Emanuela da Silva. *ESG - Diversidade de gênero na liderança operacional do E&P: A contribuição feminina no engajamento e resultados*, IBP, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibp.org.br/scripts/bnmapi.exe?router=upload/35184>. Acesso 30 jun. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, *Novas barreiras e tendências no comércio internacional: possíveis impactos para as exportações brasileiras*, 2021. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/95/15/95152dbf-2782-4deb-8427-8f0adcd3786/novas_barreiras_comerciais.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

CONSELHO EUROPEU, *What is gender mainstreaming?*, 2022. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/genderequality/what-is-gender-mainstreaming>. Acesso 30 jun. 2023.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. *Políticas públicas e responsividade: um caminho civilizatório em âtomos de crise*. In. ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (Coord.). *O direito administrativo do pós-crise*. Curitiba, Íthala, 2021, p. 307-319.

DAI, *How to Ensure Voluntary Sustainability Standards are More Effective in Promoting Gender Equality in Global Value Chains*, 2019. Disponível em: <https://dai-global-developments.com/articles/how-to-ensure-voluntary-sustainability-standards-are-more-effective-in-promoting-gender-equality-in-global-value-chains/>. Acesso 30 jun. 2023.

ESPAÑA, *Spain's Feminist Foreign Policy*, 2021. Disponível em: https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/PublicacionesOficiales/2021_02_POLITICA%20EXTERIOR%20FEMINISTA_ENG.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

EUROPEAN COMMISSION, *Sustainable Consumption: Policy-relevant insights on the consumers' engagement in the circular economy*, 2018. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/sustainable-consumption_en. Acesso 30 jun. 2023.

FANCY, Tariq. *The secret diary of a sustainable investor – Part 1*, 2021. Disponível em: <https://medium.com/@sosofancy/the-secret-diary-of-a-sustainable-investor-part-1-70b6987fa139>. Acesso 30 jun. 2023.

FONTANA, Marzia. *Women's Work: The Impact of Trade on Gender Equality*, *World Politics Review*, 2014. Disponível em: <https://www.worldpoliticsreview.com/womens-work-the-impact-of-trade-on-gender-equality/>. Acesso 30 jun. 2023.

FONTOURA, Andrezza; PRATES, Verônica. *(Des)igualdade de gênero: qual o papel do Comércio Internacional?*, 2018. Disponível em

<https://comexdobrasil.com/desigualdade-de-genero-qual-o-papel-do-comercio-internacional/>. Acesso 30 jun. 2023.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. *Davos Manifesto 2020: The Universal Purpose of a Company in the Fourth Industrial Revolution*, 2020. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2019/12/davos-manifesto-2020-the-universal-purpose-of-a-company-in-the-fourth-industrial-revolution>. Acesso 30 jun. 2023.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. *Global Gender Gap Report, Key Findings*, 2017. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. *Global Gender Gap Report, Key Findings*, 2023. Disponível em: https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2023/?gclid=Cj0KCQjwwISIBhD6ARIsAESAmP786eWikse8Clzhn_ugk_WqAaxE8aCYe7Vvk7j6BKGXjOFN3RS-c2kd4aAimPEALw_wcB. Acesso 30 jun. 2023.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. *Realizing a New Vision for Agriculture: A roadmap for stakeholders*, 2011. Disponível em: [DocHdl1OnPPMtmpTarget \(saiplatform.org\)](http://DocHdl1OnPPMtmpTarget(saiplatform.org)). Acesso 30 jun. 2023.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Editora Nau, Rio de Janeiro, 2005.

FRANÇA, *France's international strategy on gender equality*, 2018. Disponível em: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/meae_strategie_-_en_cle076525.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

FRAZÃO, Ana. *Diário secreto dos investimentos ESG*, Jota, 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/diario-secreto-dos-investimentos-esg-06102021>. Acesso 30 jun. 2023.

FREDERICI, Silvia. *O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista*, São Paulo: Elefante, 2019.

G1 Economia, *56% acham que capitalismo faz mais mal do que bem, aponta estudo*, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/13/56percent-acham-que-capitalismo-faz-mais-mal-do-que-bem-aponta-estudo.ghtml>. Acesso 30 jun. 2023.

GALIZA E SILVA, Gabriela. *Comércio e gênero: um novo tema na agenda internacional*. FGV São Paulo School of Economics: Working Paper Series, 2018. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/24776>. Acesso 30 jun. 2023.

GIUNI, Lilia. *Feminism is now used to sell almost everything*, Cambridge Centre for Social Innovation, 2020. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=0eOu85J_r2Y. Acesso 30 jun. 2023.

IBGE, *Indicadores do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 5*. Disponível em: <https://pgiods.ibge.gov.br/index.html?mapid=210>. Acesso 30 jun. 2023. _

ICRW, *Defining Feminist Foreign Policy: a 2021 update*, 2021. Disponível em: <https://www.icrw.org/publications/defining-feminist-foreign-policy/>. Acesso em: 30 jun. 2023.

INMETRO, *Manual de Barreiras Técnicas*, 2012. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/barreirastecnicas.asp>. Acesso 30 jun. 2023

IPEA, *Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 5*, Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/#ODS5.html>. Acesso 30 jun. 2023.

LAPERLE-FORGET, Lolita. *Gender Provisions in African Trade Agreements: An Assessment of the Commitments for Reconciling Women's Empowerment and Global Trade*, Tralac Working Paper No. G21WP11/2021, 2021. Disponível em: <https://www.tralac.org/publications/article/15242-gender-provisions-in-african-trade-agreements-an-assessment-of-the-commitments-for-reconciling-women-s-empowerment-and-global-trade.html>. Acesso 30 jun. 2023.

LEONI Gabriela, *Gênero e Comércio Internacional: riscos jurídicos e geopolíticos inerentes à emenda proposta às cláusulas de gênero do ACL Brasil-Chile*, Revista do IBRAC, 2021. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/2022_Periodicos/Rev-IBRAC_v.26_n.2_2021.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

LEONI, Gabriela. *Arbitragem e Comércio Internacional: resultados e perspectivas a partir do WTO Multi-Party Interim Appeal Arrangement (MPIA)*, in ATHAYDE, Amanda. *Comércio Internacional e Concorrência Desafios e Perspectivas Atuais Volume IV*, Universidade de Bra-

sília, 2022. Disponível em: https://www.amandaathayde.com.br/files/ugd/62c611_fdcbecf7132b4e2491dda423bf36816b.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

LEONI, Gabriela. BARROCA, Thiago. *Multilateralism: the Only way out is deeper in*, Enlaw, 2020. Disponível em: <https://enlaw.com.br/revista/705>. Acesso 30 jun. 2023.

LUXEMBURGO, *Foreign Policy Address presented by Mr Jean Asselborn Minister of Foreign and European Affairs to the Luxembourg Parliament*, 2019. Disponível em: https://maee.gouvernement.lu/content/dam/gouv_maee/minist%C3%A8re/d%C3%A9clarations-de-politique-%C3%A9trang%C3%A8re/2019/EN-Declaration-de-politique-etrangere-2019.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

MCKINSEY & LEANIN. *Women in the Workplace*, 2021. Disponível em: <https://womenintheworkplace.com>. Acesso 30 jun. 2023.

MCKINSEY, *Delivering through Diversity*, 2018. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/business-functions/people-and-organizational-performance/our-insights/delivering-through-diversity>. Acesso 30 jun. 2022.

MÉXICO, *La política Exterior Feminista del Gobierno de México*, 2020. Disponível em: <https://issuu.com/idealbas.sre/docs/feminismo-single>. Acesso 30 jun. 2023.

MONTEIRO, José Antonio. *The Evolution of Gender-related Provisions in Regional Trade Agreements*, WTO Staff Working Paper ERSD-2021-8, 2021. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202108_e.htm. Acesso 30 jun. 2023.

MONTEIRO, Laís. VIANNA, Alexandra. *Pornografia, Subjetividade e Violência de Gênero*. Polêmica – Revista Eletrônica da UERJ, 2020. Disponível em: DOI: 10.12957/polemica.2020.63484. Acesso 30 jun. 2023.

MONTELEZ BRASIL, *Diversidade de Inclusão*. Disponível em: <https://www.mondelezinternational.com/Brazil/Diversity-and-Inclusion>. Acesso 30 jun. 2023.

NU. CEPAL, *Consenso de Montevideu sobre população e desenvolvimento*, 2013. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/>

[publicaciones/21884-consenso-montevideu-populacao-desenvolvimento](#). Acesso 30 jun. 2023.

O VALOR, *Mondelez investe R\$ 600 milhões para ampliar diversidade*, 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2023/02/09/mondelez-investe-r-600-milhoes-para-ampliar-diversidade.ghtml>. Acesso 30 jun. 2023.

OKUN, Arthur M. *Equality and efficiency: the big tradeoff*, Brookings Institution Press, 2015. Disponível em <https://www.brookings.edu/books/equality-and-efficiency-the-big-tradeoff/>. Acesso 30 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso 30 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher*, 1979. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Declaração Universal de Direitos Humanos*, 1948, Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso 30 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, *Female genital mutilation*, 2023. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/female-genital-mutilation#:~:text=It%20involves%20removing%20and%20damaging,more%20severe%20forms%20of%20FGM>. Acesso 30 jun. 23.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, *Aid for Trade Global Review 2022: Empowering connected, sustainable trade*, 2022. Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/a4tpublicationgr22_e.htm. Acesso em 30 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMERCIO, *Database on gender provisions in RTAs*. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/gender_responsive_trade_agreement_db_e.htm. Acesso 30 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, *Declaração Conjunta sobre Comércio e Empoderamento Econômico das Mulheres por Ocasão da Conferência Ministerial da OMC em Buenos Aires*, 2017. Dis-

ponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/genderdeclarationmc11_e.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, *Dictionary of Trade Policy Terms*, Sixth Edition, Cambridge University Press, 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, *Gender Dynamics of Crisis and Recovery*, 2022. Disponível em: https://www.wto.org/library/events/women_05122022/gender_dynamics_of_crises_and_recovery.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, *Informal Working Group on Trade and Gender*, Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/iwg_trade_gender_e.htm. Acesso 30 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, *Gender and Sustainable Development*, 2008. Disponível em: <https://www.oecd.org/social/40881538.pdf>. Acesso 30 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/18156797>. Acesso 30 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, *OECD Meeting of Agriculture Ministers*, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/agriculture/ministerial/>. Acesso 30 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, *Ongoing Work*. Disponível em: <https://www.oecd.org/gender/ongoingwork/>. Acesso 30 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, *Trade and Gender: A Framework Analysis*, 2021. Disponível em <https://doi.org/10.1787/6db59d80-en>. Acesso 30 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, *Trade and Gender Review of New Zealand*, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/923576ea-en>. Acesso 30 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Public Management Studies: Regulatory Co-operation for an Interdependent World*, Paris: OECD Publishing, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264062436-en>. Acesso 30 jun. 2023.

PAREKH, Serena; SHELLEY, Wilcox. *Feminist Perspectives on Globalization*, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2020. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2020/entries/feminism-globalization>. Acesso 30 jun. 2023.

PEREZ, Caroline. *Invisible Women: data bias in a world designed for men*. Abram Press, 2019.

SCOTT, Parry, *Transversalidade, Gênero e Interseccionalidade: Notas Iniciais sobre a Prática de Formação de Feministas*, REIA- Revista de Estudos e Investigações Antropológicas, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/reia/article/view/230000>. Acesso 30 jun. 2023.

SEGATO, Rita Laura. *Las estructuras elementales de la violencia: ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Universidad Nacional de Quilmes, 2003. Disponível em: <https://redmovimientos.mx/wp-content/uploads/2020/04/Segato-Rita.-Las-Estructuras-elementales-de-la-violencia-comprimido.pdf>. Acesso 30 jun. 2023.

SHE TRADES GLOBAL, *Overview*. Disponível em: <https://intracen.org/news-and-events/events/shetrades-global>. Acesso 30 jun. 2023.

SILVA, Tatiana Dias, *Gestão da Transversalidade em Políticas Públicas*, XXXV Encontro do ANPAD, 2011. Disponível em: https://www.academia.edu/35377526/Transversalidade_e_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas. Acesso 30 jun. 2023.

SMITH, Sally; BUSIELLO, Federica; TAYLOR, Georgia; JONES Elaine. *Voluntary Sustainability Standards and Gender Equality in Global Value Chains*, Geneva, ICTSD, 2018. Disponível em: https://ictsd.iisd.org/sites/default/files/research/voluntary_sustainability_standards_and_gender_equality_-_wise_development.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

SPHERA, 2021 *Snapshot of Sustainability Maturity*, 2021. Disponível em: <https://sphera.com/2021-snapshot-of-sustainability-maturity-2-report-thank-you/>. Acesso 30 jun. 2023.

SUSTAINABLE AGRICULTURE INICIATIVE, *Our Value*. Disponível em: <https://saiplatform.org/our-value/>. Acesso 30 jun. 2023.

SUSTAINABLE AGRICULTURE INICIATIVE, *Transformation through collaboration annual report*, 2021. Disponível em: https://saiplatform.org/wp-content/uploads/2022/05/sai_2022_report_ok_double_page.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

THAME, Denny. *Padrões voluntários de sustentabilidade: revisão sistemática sobre efeitos comerciais / Voluntary standards: systematic review on trade effects*, 2022. Disponível em: [10.13140/RG.2.2.36758.83529](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.36758.83529). Acesso 30 jun. 2023.

THOMPSON, Lyric; CLEMENT, Rachel. *Définir une politique étrangère féministe*, 2019. Disponível em: <https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2019/06/Defining-Feminist-Foreign-Policy-Brief-French.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2023.

THORSTENSEN Vera, FERRAZ Lucas, *O isolamento do Brasil em relação aos acordos comerciais*, IPEA, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3762/1/BEPI_n16_isolamento.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

THORSTENSEN, Vera. JÚNIOR, Mauro Kiithi Arima. *Boas práticas regulatórias: a situação do Brasil como avaliada pela OCDE*, 2020. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29175>. Acesso 30 jun. 2023.

THORSTENSEN, Vera. *OMC Organização Mundial do Comércio: as Regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais*, 2001.

THORSTENSEN, Vera; GULLO, Marcelly Fuzaro. *O BRASIL NA OCDE: membro pleno ou mero espectador?*, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/23926>. Acesso 30 jun. 2023.

THORSTENSEN, Vera; MOTA, Catherine R. *Meio ambiente, crescimento verde e sustentabilidade - indicadores verdes da OCDE: o que*

esperar da avaliação do Brasil?, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29302>. Acesso em 30 jun. 2023.

UN GLOBAL COMPACT, Rede Brasil. GT ODS recebe representante do Itamaraty, 2015. Disponível em: <https://pactoglobal.org.br/noticia/130>. Acesso 30 jun. 2023.

UN PEACEKEEPING, *Women In Peacekeeping*, 2022. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/women-peacekeeping>. Acesso 30 jun. 2022.

UN WOMEN, *Beyond COVID-19: A feminist plan for sustainability and social justice*, 2021. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2021/09/beyond-covid-19-a-feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice>. Acesso 30 jun. 2023.

UN WOMEN, *Explainer: Sustainable Development Goal 5*, 2022. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/news-stories/explainer/2022/09/explainer-sustainable-development-goal-five>. Acesso 30 jun. 2023.

UN WOMEN, *Feminist Foreign Policies: An Introduction*, 2022. Disponível em: https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-09/Brief-Feminist-foreign-policies-en_0.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

UN WOMEN, *Feminist Foreign Policies: An Introduction*, 2022. Disponível em: https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-09/Brief-Feminist-foreign-policies-en_0.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

UN WOMEN, *Gender, Trade and Green Growth*, 2014. Disponível em: <https://asiapacific.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ESEAsia/Docs/Publications/2015/10/Summary%20UN%20Women%20%20Gender%20Trade%20%20Green%20Growth.pdf>. Acesso 30 jun. 2023.

UN WOMEN, *Progress on the Sustainable Development Goals: The gender snapshot*, 2022. Disponível em: https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2022/09/progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2022?gclid=CjwKCAjwm4u kBhAuEiwA0zQxkx4LTKqw1OMonMbQz51AzyIcIskKKK6k6EEW9MQTgi1yjNRw_wvD9hoCzewQAvD_BwE. Acesso 30 jun. 2023.

UNCTAD, *Assessing the impact of Trade Agreements on Gender Equality*, Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/UNWomen_2020d1_en.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

UNFPA Brazil, *Relatório da Conferência Internacional sobre população e Desenvolvimento*, 1994. Disponível em: <https://brasil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/relatorio-cairo.pdf>. Acesso 30 jun. 2023.

UNFSS, *Voluntary Sustainability Standards, Trade and Sustainable Development*, 2018. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/unfss_3rd_2018_en.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

UNFSS. *Voluntary sustainability standards: today's landscape of issues & initiatives to achieve public policy objectives*, 2012. Disponível em: https://unfss.org/wp-content/uploads/2012/05/unfss-report-initiatives-2_draft_lores.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

VALOR, *Conheça as vencedoras do prêmio “Mulheres na Liderança 2023”*, 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/carreira/noticia/2023/03/30/conheca-as-vencedoras-do-premio-mulheres-na-lideranca-2023.ghtml>. Acesso 30 jun. 2023.

VIOTTI, Maria. *Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher*, 1995. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso 30 jun. 2023.

W20, *W20 India Communique 2023*, 2023. Disponível em: <https://w20india.org/wp-content/uploads/2023/06/W20-Communique-2023.pdf>. Acesso 30 jun. 2023.

WALFRIDSSON, Hanna. *Sweden's New Government Abandons Feminist Foreign Policy*, Human Rights Watch, 2022. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2022/10/31/swedens-new-government-abandons-feminist-foreign-policy>. Acesso 30 jun. 2023.

WALMART, *Walmart Launches Global Women's Economic Empowerment Initiative*, 2011. Disponível em: <https://corporate.walmart.com/newsroom/2011/09/13/walmart-launches-global-womens-economic-empowerment-initiative#:~:text=Over%20the%20next%20five%20years,market%20access%20and%20career%20opportunities>. Acesso 30 jun. 2023.

WITcast, *OCDE e Acessão do Brasil*. Entrevistado: Embaixador Carlos Marcio Cozendey. Entrevistadoras: Constanza Negri Biasutti e Marina Carvalho, Woman Inside Trade (WIT), 2020, podcast. Disponível em: https://open.spotify.com/episode/4ZjWKLXA0vwNXuGGiSkTSQ?si=hsBjY2_hSK-vP8OiaZFEuQ. Acesso 30 jun. 2023.

COMPROMISSOS DE PREÇOS E *TRUSTEES* EM DEFESA COMERCIAL: UMA PROPOSTA POSSÍVEL PARA SOLUÇÃO DE UM PROBLEMA CONCRETO NO FLUXO DE COMÉRCIO INTERNACIONAL¹

*Renê Medrado*²

*Amanda Athayde*³

*Carol Sayeg*⁴

*Julia Seleme Heinzen*⁵

Resumo: O objetivo deste artigo é propor uma solução possível para um problema concreto das autoridades de defesa comercial,

¹ Os autores agradecem a diligente assistência de pesquisa realizada pela estudante de direito Ana Beatriz Andrada Silva. Também agradecem aos comentários feitos pelo nosso colega Alessandro Pezzollo Giacaglia sobre uma minuta anterior, no tocante ao papel dos trustees em procedimentos administrativos perante o CADE. Quaisquer erros fáticos e de interpretação devem ser atribuídos única e tão-somente aos autores.

² Advogado em São Paulo e em Nova York, atuante em Direito Econômico, Direito da Concorrência e Direito do Comércio Internacional. Bacharel em Direito (PUC-SP), Mestre em Direito (Columbia University School of Law), com honras acadêmicas (Harlan Fiske Stone). Doutor em Direito Internacional (USP). Sócio de Pinheiro Neto de Advogados. Atua em processos de defesa comercial desde 1996 no Brasil e no exterior. Vice-Presidente do IBRAC no biênio 2022/2023.

³ Professora doutora adjunta na UnB de Direito Empresarial, Concorrência, Comércio Internacional e Compliance, consultora no Pinheiro Neto. Doutora em Direito Comercial pela USP, bacharel em Direito pela UFMG e em administração de empresas com habilitação em comércio exterior pela UNA, ex-aluna da Université Paris I - Panthéon Sorbonne, autora de livros, organizadora de livros, autora de diversos artigos acadêmicos e de capítulos de livros na área de Direito Empresarial, Direito da Concorrência, comércio internacional, compliance, acordos de leniência, anticorrupção, defesa comercial e interesse público.

⁴ Advogada em São Paulo, atuante em Direito do Comércio Internacional. Bacharel em Direito (FGV-SP), Mestre em Direito (Universidade de São Paulo) e candidata a LL.M. pela Georgetown University Law School. Associada de Pinheiro Neto de Advogados.

⁵ Advogada em São Paulo, atuante em Direito do Comércio Internacional. Bacharel em Direito (**Faculdade CESUSC**), Mestre em Direito (**World Trade Institute - Universidade de Berna**). Associada de Pinheiro Neto de Advogados.

qual seja, a dificuldade de monitoramento dos compromissos de preços em investigações de defesa comercial. A partir da interface entre o direito do comércio internacional e o direito da concorrência, utiliza-se da experiência do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (“Cade”) com *trustees* de monitoramento para sugerir a adoção de *trustees* de monitoramento em compromissos de preços nas investigações de defesa comercial. Entendemos que essa solução poderá reduzir ou eliminar o custo de monitoramento do compromisso de preços pelo Departamento de Defesa Comercial (“DECOM”) – apontado como uma das principais razões para não utilização de tal instituto nos últimos anos -- e permitirá a adoção de uma alternativa menos restritiva ao fluxo do comércio internacional, sem prejuízo à neutralização do dano à indústria doméstica causado pela prática de *dumping*.

Palavras-Chave: Compromisso de preços. *Antidumping*. *Trustee*. Monitoramento. Defesa Comercial.

Abstract: Drawing from the interface between international trade law and competition law, we leverage the experience of the Administrative Council for Economic Defense (“CADE”) in Brazil with monitoring trustees to suggest the adoption of monitoring trustees for price undertakings in trade remedies. We suggest that this solution may reduce or eliminate the monitoring costs of price undertakings by the Trade Remedies Department in Brazil (“DECOM”), identified as one of the main reasons for the non-utilization of such an institute in recent years. As a result, the monitoring may allow the adoption of a less restrictive alternative to the flow of international trade, without compromising the neutralization of injury to the domestic industry caused by dumped imports.

Keywords: Price undertakings. *Antidumping*. *Trustee*. Monitoring. Trade Remedies.

1. Breves considerações iniciais

As medidas de defesa comercial⁶ podem ser aplicadas de modo provisório ou definitivo. Quando aplicadas de modo provisório, podem

⁶ Para aplicação de medidas de defesa comercial, as autoridades nacionais conduzem investigações específicas. No caso dos direitos antidumping, o objetivo

consistir em direitos provisórios ou garantias. Por sua vez, quando aplicadas⁷ de modo definitivo, no encerramento da investigação original ou da revisão de final de período, podem consistir em direitos definitivos ou compromissos de preços. Este artigo concentra-se nessa segunda forma de aplicação de medidas de defesa comercial, via compromissos de preços, e, especificamente, nos direitos *antidumping*.⁸

Os compromissos de preços são acordos voluntários assumidos pelo produtor ou exportador estrangeiro, no qual este se compromete a revisar seus preços de exportação, mediante a adoção de um patamar mínimo de preços compromissado, com o intuito de neutralizar a prática de *dumping* ou o dano provocado à indústria doméstica, levando se conseqüentemente a evitar a cobrança de direitos *antidumping* em relação ao produtor estrangeiro/exportador compromissário. Para que se possa compreender a proposta deste artigo, que se encontra na interface entre o direito do comércio internacional e o direito da concorrência, serão inicialmente apresentados, em maiores detalhes, sob a ótica do comércio internacional, os conceitos básicos relacionados aos compromissos de preço em investigações de defesa comercial tanto pela perspectiva multilateral da Organização Mundial do Comércio (OMC) quanto de algumas jurisdições selecionadas: Europa, Estados Unidos e Brasil (Cap. 2).

é identificar se (i) os produtores/exportadores exportam produtos para o país de destino a preços menores que aqueles praticados em seus países de origem; (ii) se a indústria doméstica do país conduzindo a investigação sofreu dano ou ameaça de dano; e (iii) se hánexo de causalidade entre (i) e (ii).

⁷No Brasil, como desfecho dessas investigações, a Câmara de Comércio Exterior, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços tem a prerrogativa de: aplicar direitos antidumping e medidas compensatórias provisórios ou definitivos; homologar compromissos de preços; determinar a cobrança retroativa de direitos antidumping e medidas compensatórias definitivos; suspender a investigação para produtores ou exportadores para os quais tenha sido homologado compromisso de preços; suspender a exigibilidade de direito antidumping e medidas compensatórias definitivos, mediante a exigência de depósito em dinheiro ou fiança bancária, assim como determinar a retomada da cobrança do direito e a conversão das garantias prestadas; e suspender a aplicação dos direitos antidumping ou das medidas compensatórias com base em razões de interesse público.

⁸Para maiores detalhes sobre as investigações de defesa comercial e interesse no Brasil, sugere-se: ATHAYDE, Amanda. Curso de defesa comercial e interesse público no Brasil: teoria e prática. Ed. Saraiva, São Paulo: 2023.

Em seguida, serão apresentados, sob a ótica do direito concorrencial, os conceitos fundamentais acerca da natureza, funções e operacionalização de um *trustee* de monitoramento em um processo de análise de concentração econômica perante o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“Cade”) (Cap. 3).

Por fim, será apresentada uma proposta para o uso de *trustees* de monitoramento no âmbito dos compromissos de preços em investigações de defesa comercial no Brasil (Cap. 4). Trata-se, a nosso ver, de uma solução possível para um problema concreto, na medida em que apresenta razões de conveniência e oportunidade para o governo, ao mesmo tempo em que apresenta utilidade para os produtores estrangeiros/exportadores e para a indústria doméstica, conforme será demonstrado neste artigo.

2. Compromissos de preços em defesa comercial

Conforme mencionado, o compromisso de preço constitui uma das formas definitivas de aplicação de uma medida de defesa comercial. Trata-se de um ato unilateral por meio do qual o produtor estrangeiro/exportador se compromete voluntariamente a adotar diferentes obrigações, notadamente a adoção de preço mínimo (preço compromissado) nas importações do produto objeto da investigação *antidumping*, além de outras obrigações acessórias para assegurar a eficácia e a confiabilidade do compromisso assumido.

Comparado aos direitos *antidumping* definitivos, o compromisso de preço se apresenta como uma solução mais diplomática, justamente por derivar de um compromisso unilateral voluntário, a ser aceito pela autoridade competente, comparativamente aos direitos *antidumping* a serem recolhidos na importação, de maneira cogente. Mais do que um compromisso favorável à atmosfera comercial internacional, o instrumento viabiliza a aplicação individualizada da defesa comercial. O valor mínimo a ser praticado pelo produtor estrangeiro/exportador na importação do produto objeto confere maior liberdade para a precificação, pois, diferentemente dos direitos *antidumping* definitivos, o compromisso de preço acompanha eventuais oscilações no preço decorrentes da inflação (ou outras variáveis relevantes à precificação do produto objeto) ou do comportamento dos preços e custos internacionais (mediante ajustes periódicos), garantindo flexibilidade à medida *antidumping*.

Reconhecida a coerência do instrumento, é pertinente analisar em que medida esse recurso tem se apresentado como solução oportuna em âmbito multilateral, internacional, e em que medida o Brasil tem se aproximado ou não dessa atuação.

2.1. *Compromissos de preços no âmbito dos acordos multilaterais de comércio internacional*

De acordo com o art. 8.1 do Acordo *Antidumping* da OMC⁹, as investigações podem ser concluídas sem imposição de direitos *antidumping* quando o exportador se comprometer a adotar determinados patamares de preços de exportação, com o objeto de neutralizar a prática de dumping ou o dano à indústria doméstica.

A implementação dos compromissos de preços depende, assim, de uma determinação preliminar positiva de *dumping*, dano e nexos de causalidade, sendo que as autoridades investigadoras detêm discricionariedade para deferir e indeferir as propostas dos exportadores, bem como para propor compromissos de preços, de ofício, nos termos do art. 8.3. do Acordo *Antidumping* da OMC.

Conforme se verifica, o Acordo *Antidumping* estabelece apenas genericamente os critérios para a elaboração de propostas de compromissos de preços, conferindo às autoridades investigadoras de cada Membro grau relevante de discricionariedade para indeferir propostas com base em razões de “*general policy*”.

Essa discricionariedade das autoridades investigadoras já foi objeto de discussão no Grupo Negociador de Regras da OMC (*Negotiating Group on Rules*), sendo que em 12.6.2003, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Hong Kong, China, Japão, Coreia do Sul, Noruega, Taiwan, Suíça e Tailândia apresentaram uma proposta específica

⁹“8.1 Proceedings may be suspended or terminated without the imposition of provisional measures or anti-dumping duties upon receipt of satisfactory voluntary undertakings from any exporter to revise its prices or to cease exports to the area in question at dumped prices so that the authorities are satisfied that the injurious effect of the dumping is eliminated. Price increases under such undertakings shall not be higher than necessary to eliminate the margin of dumping. It is desirable that the price increases be less than the margin of dumping if such increases would be adequate to remove the injury to the domestic industry”.

sobre os compromissos de preços no âmbito do Acordo *Antidumping*¹⁰ (“Proposta”).

O Grupo Negociador de Regras da OMC, dentro do mandato da Rodada Doha, objetivou maior esclarecimento e aprimoramento dos conceitos existentes no Acordo *Antidumping*. O Brasil, em conjunto com os países do grupo *Friends of Antidumping*¹¹, apresentou propostas para diversos temas na busca por um conjunto de critérios mais rigorosos¹².

Já na introdução, os proponentes indicam que a proposta se prestava a resolver algumas das ambiguidades decorrentes do Acordo *Antidumping*, considerando que os compromissos de preços podem ser meios úteis para “*aliviar a situação de uma maneira menos disruptiva ao comércio do que os direitos antidumping, permitindo aos exportadores gerir os seus negócios sem a imposição de direitos antidumping, ao mesmo tempo que protege a indústria doméstica dos países importadores de danos causados pelos efeitos do dumping*”.¹³

Nesse sentido, a proposta incluiu seis medidas para solucionar a ambiguidade do Acordo em relação aos compromissos de preços: (i) esclarecer que as autoridades investigadoras não podem requerer que determinada parcela (seja ela a maioria ou não) dos exportadores apresentem propostas de compromissos de preços como condição para aceitar a proposta elaborada por um exportador ou por um grupo limitado de exportadores; (ii) requerer que as autoridades investigadoras forneçam, em uma nota pública, os motivos para não aceitar a proposta de compromisso de preços, conferindo ao exportador prazo para tecer comentários; (iii) esclarecer que as autoridades investigadoras devem aceitar as propostas de compromissos de preços se forem suficientes

¹⁰ Veja TN/RL/W/118, de 12 de junho de 2003. Disponível em <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/TN/RL/W118.pdf&Open=True>

¹¹ Grupo formado por Brasil, Chile, Taiwan, Colômbia, Costa Rica, Hong Kong, Israel, Japão, Coréia, México, Noruega, Cingapura, Suíça, Tailândia e Turquia.

¹² THORSTENSEN, Vera; CASTELAN, Daniel Ricardo; RAMOS, Daniel; MULLER, Carolina. Nota Técnica – A participação dos BICS na OMC: o exemplo da Rodada Doha. Março de 2012. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5986/1/NT_n07_Participacao-BICS-OMC_Dinte_2012-mar.pdf

¹³ Original: “alleviate the situation in a less trade disruptive manner than anti-dumping duties, allowing exporters to manage their business without the imposition of AD duties, whilst protecting the domestic industry of the importing countries from injury through the effects of dumping.”

para neutralizar o dano causado pela prática de *dumping* e quando em consonância com outros procedimentos e condições necessárias à sua implementação; (iv) esclarecer que as autoridades investigadoras, antes da determinação final na investigação de *dumping*, devem informar os exportadores sobre a possibilidade de propor compromissos de preços, indicando as regras e prazos para tanto; (v) esclarecer que os exportadores têm direito de requerer ajustes ao compromisso de preços quando houver mudança nas circunstâncias (incluindo se os preços no mercado doméstico forem menores que os preços estipulados no compromisso de preços); (vi) esclarecer que os compromissos de preços devem ser implementados de forma previsível e em consonância com o princípio da boa-fé, e não devem ser rescindidos por um descumprimento meramente processual, desde que os requisitos materiais tenham sido cumpridos.

Da proposta, fica clara a importância para o grupo *Friends of Antidumping* de permitir uma solução menos restritiva ao comércio para concluir as investigações de *dumping*. Apesar de a proposta não ter sido incorporada por falta de consenso entre os Membros da OMC, ela é relevante para compreender a visão de diversos deles, incluindo o Brasil, sobre a importância dos compromissos de preços.

De forma exemplificativa, menciona-se que, no relatório semianual do Comitê de Práticas *Antidumping*¹⁴, relativo ao período de 1 de julho de 2021 a 30 de junho de 2022, foram reportados 13 compromissos de preços pelas autoridades investigadoras ao redor do mundo¹⁵.

2.2. *Compromissos de preços na experiência europeia*

Na União Europeia, os compromissos de preço são estabelecidos pelo art. 8 da Regulation (EU) 2016/1036¹⁶. Em linha com o previsto

¹⁴ Relatório de 2022 do Comitê de Práticas Antidumping da OMC, adotado em 26.10.22. G/L/1436. Disponível em <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/L/1436.pdf&Open=True>

¹⁵ Medidas adotadas pelos membros da União Econômica da Euro-Ásia, Conselho de Cooperação do Golfo e União Aduaneira da África Austral são contabilizadas uma única vez.

¹⁶ Lei Básica de Antidumping - Regulation (EU) 2016/1036 – Texto Compilado. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/>

no âmbito da OMC, o artigo determina que a Comissão Europeia pode aceitar os compromissos sugeridos voluntariamente por exportadores se os efeitos danosos do *dumping* forem eliminados (inciso 1) ou sugerir compromissos de preços, de ofício, que podem ou não ser aceitos pelos exportadores (inciso 2).

O monitoramento dos compromissos de preço é tipicamente efetuado pela Comissão Europeia, que pode solicitar aos exportadores informações periódicas para acompanhar a realização dos compromissos e verificar seu cumprimento, conforme o inciso 7 do art. 8 da Regulation (EU) 2016/1036. Além disso, o inciso 9 desse art. 8 estabelece que a Comissão também pode solicitar assistências às autoridades competentes dos Estados Membros para realizar esse monitoramento.

Quanto à análise dos compromissos de preço propostos, existem quatro principais fatores que são utilizados pela Comissão Europeia quando da tomada de decisão pela aceitação ou não de uma proposta: (i) no compromisso de preços, os exportadores devem se comprometer a respeitar os preços mínimos de importação, indicando que não visam a fixar os preços em níveis específicos, mas sim evitar que tais preços sejam menores que determinado preço mínimo (de não dano); (ii) a medida deve eliminar os efeitos do *dumping*; (iii) a Comissão Europeia deve deter o poder de monitorar o compromisso; e (iv) a Comissão Europeia pode levar em consideração as políticas gerais na tomada de decisão, que podem desempenhar um papel importante, incluindo a estabilidade dos suprimentos¹⁷.

Assim como a autoridade brasileira, a Comissão Europeia já rejeitou ofertas de compromisso de preços por diferentes motivos, incluindo preocupações quanto ao monitoramento,¹⁸ violações por parte

[HTML/?uri=CELEX:02016R1036-20200811&from=EN#tocId10_](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02016R1036-20200811&from=EN#tocId10_)

¹⁷ European Commission. Commissioner De Gucht: “We found an amicable solution in the EU-China solar panels case that will lead to a new market equilibrium at sustainable prices”. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_13_729

¹⁸ Recentemente, seguindo esses critérios, a Commission Implementing Decision (EU) 2018/351 de 8 de março de 2018, rejeitou os compromissos de preço oferecidos no âmbito do processo antidumping relativo às importações de certos produtos planos laminados a quente de ferro, aço não ligado ou outras ligas de aço, originários do Brasil, Irã, Rússia e Ucrânia, afirmando que a proposta não retiraria o dano provocado pelo *dumping* e que o monitoramento pela Comissão não seria possível: “ (7) The offer based on one average MIP is inadequate as it will not remove

dos exportadores de compromissos anteriores, elevada volatilidade dos preços, risco de compensação cruzada de preços, e prováveis efeitos anticoncorrenciais que seriam gerados.

Desde 2002, há uma tendência de queda da aceitação de compromissos de preços pela Comissão Europeia, como demonstrou estudo de Armin Steinbach, que avaliou as medidas da União Europeia de 1981 a 2012¹⁹. Segundo o autor, em 2012, por exemplo, não foi aceito nenhum compromisso de preços, e, em 2013, apenas um compromisso de preços foi aceito²⁰, oferecido em conexão com o processo *antidumping* relativo às importações de módulos fotovoltaicos de silício cristalino e componentes principais (células e wafers) originários ou expedidos da República Popular da China — *Commission Decision* (2013/423/EU).⁴

the injurious effects of dumping for all product types, in particular the most expensive ones. As acknowledged in recitals 632 and 655 of the definitive Regulation, the Commission considered that a measure in the form of a company-specific fixed amount per tonne reflected the injury caused by the exporting producer found to be dumping more accurately than a MIP. It also ensures that, unlike a MIP, the duty removes injury entirely, giving immediate protection to the Union industry. (8) Furthermore, the offer covers transactions between related entities. The very nature of such relations presents numerous possibilities for cross-compensation. Any other transaction, loan or grant between the two related entities could be used to offset the MIP. The Commission is unable to monitor these transactions and it lacks appropriate benchmarks that would enable it to verify whether they are genuine or compensatory. Furthermore, the acceptance of the offer would be impractical. The exporting producer has related companies in several Member States, some of which further process the product concerned. The exporting producer also sells other products to the Union customers and its related importer sells like products from other sources. It is thus impossible for the Commission to monitor these activities effectively, as well as the implementation of two different MIPs depending on the export volume.” *Commission Decision* (2013/423/EU) de 2 de Agosto de 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:209:0026:0032:EN:PDF>.

¹⁹ Steinbach, Armin, Price Undertakings in EU Anti-Dumping Proceedings – An Instrument of the Past? (2014). *Journal of Economic Integration*, Vol. 29, No. 1, 2014. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2543448> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2543448>.

²⁰ MONTAG, Frank. Price Undertakings in Anti-dumping Law: Recent Trends and Considerations from a Competition Law Perspective. Disponível em: <https://lawexplores.com/undertakings-in-anti-dumping-law-recent-trends-and-considerations-from-a-competition-law-perspective/>.

2.3. *Compromissos de preços na experiência norte americana*

Nos Estados Unidos, as investigações de *dumping* são regulamentadas, principalmente, pelo Código Federal de Regulações (“CFR”). Nos termos do 19 U.S. Code § 1673c, subitens (b) e (c), a autoridade investigadora pode suspender a continuação de uma investigação de *dumping* em caso de apresentação, pelos exportadores investigados, de “acordos” para eliminar a prática de *dumping* ou de “acordos” para eliminar o efeito danoso de tal prática (ou seja, compromissos de preços). Em ambas as circunstâncias, a legislação norte-americana prevê que a suspensão da investigação deve ocorrer em circunstâncias excepcionais, nas quais a suspensão da investigação seja mais benéfica para a indústria doméstica que a sua continuação e que a investigação seja complexa, ou seja, envolva um grande número de operações a serem investigadas, com grande número de partes interessadas e envolva a discussão de novos temas.

A regulação dos Estados Unidos também requer que o monitoramento efetivo dos compromissos de preços seja “*practicable*”, sendo que a autoridade investigadora deve notificar a petionária da investigação sobre sua intenção de suspender o andamento, consultando-a sobre tal decisão.

Vale notar que a previsão sobre a necessidade de consultar a petionária acerca da proposta de compromisso de preços já foi objeto de disputa na OMC (Painel em *US – Offset Act (Byrd Amendment)*). Na ocasião, o painel determinou que a regulamentação americana não viola o Acordo *Antidumping* na medida em que não vincula a decisão da autoridade investigadora ao posicionamento da petionária em relação à proposta de compromisso de preços²¹.

²¹ “AD Article 8 and SCM 18 provide that when offered, the investigating authority need not accept the undertaking if it considers it impractical or if for other reasons it does not want to accept the undertaking. The decision to accept an undertaking or not under the Agreements is one the investigating authority is to take, and it may reject an undertaking for various reasons, including reasons of general policy. The fact that domestic producers may or may not be influenced by the CDSOA to suggest to the authority not to accept the undertaking, does not affect the possibility for interested parties concerned to offer an undertaking or for that undertaking to be accepted, considering the non-decisive role of the domestic industry in this process. In addition, we note that the text of AD Article 8.3 and SCM Article 18.3 does not require the authority to examine objectively any undertaking

A autoridade norte-americana permitiu, em alguns dos compromissos de preços listados, a formação dos chamados “*working groups*”, cuja função é monitorar e conciliar regularmente os dados de exportação junto às autoridades locais no País Exportador, identificando e endereçando eventuais irregularidades. Nesse sentido, tome-se como exemplo o texto do compromisso de preços celebrado na investigação de *dumping* nas importações de tomates frescos do México²²:

“W. “Working Group” means the joint working group established on August 23, 2013 between the Mexican tomato industry and the Government of Mexico for purposes of regularly monitoring and reconciling Fresh Tomatoes from Mexico export data and identifying and addressing any inconsistencies or irregularities.

(...)

VII. Monitoring of the Agreement

A. Import Monitoring

1. The Signatories will maintain the Working Group, which will regularly monitor and reconcile Mexican export data and identify and address any inconsistencies or irregularities. The Working Group will refer any alleged Violations (either those discovered during its monitoring exercises or those reported by Commerce) to the Mexican Government for appropriate action. For further information, please see information provided at: <https://enforcement.trade.gov/tomato>.

2. Commerce will monitor entries of Fresh Tomatoes from Mexico to ensure compliance with section VI of this Agreement.

3. Commerce will review, and place on the official record, publicly available data and other official import data, including, as appropriate, records maintained by U.S. Customs and Border Protection (CBP), to determine whether there have been imports that are inconsistent with the provisions of this Agreement.

offered. Rather, it stresses that undertakings offered need not be accepted and that the reasons for rejecting an undertaking may be manifold and include reasons of general policy. In our view, the CDSOA cannot be found to impede the objective examination of the appropriateness of accepting an undertaking, in the absence of any such obligation under AD Article 8 and SCM 18”. Panel Report, US – Offset Act (Byrd Amendment), paras. 7.80-7.81.

²² A íntegra da determinação final e do compromisso de preços está disponível no link: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-09-24/pdf/2019-20813.pdf>

4. Commerce will review, as appropriate, data it receives from the Working Group and through any data exchange program between U.S. and Mexican government agencies, to determine whether there have been imports that are inconsistent with the provisions of this Agreement”.

Verifica-se, portanto, uma maior a disposição da autoridade investigadora norte-americana de compartilhar o ônus do monitoramento do compromisso de preços com as próprias partes interessadas e o governo do País Exportador.

2.4. *Compromissos de preços na experiência brasileira*

No Brasil, as regras aplicáveis às investigações de *dumping* são previstas no Decreto n. 8.018/2013 (“Decreto *Antidumping*”) e na Portaria SECEX n. 171/2022 (“Portaria *Antidumping*”).

Nos termos do art. 67 do Decreto *Antidumping*, os compromissos de preços suspendem o andamento da investigação para os produtores e exportadores que os tenham assumido voluntariamente, tendo por objetivo o aumento do preço de exportação, a fim de neutralizar a prática de *dumping* ou o dano causado à indústria doméstica mediante a prática de *dumping*. Para que sejam aceitos compromissos de preços, os produtores estrangeiros/exportadores devem apresentar as propostas entre a data da publicação da determinação preliminar e o encerramento da fase probatória (§ 6º do art. 67 do Decreto n. 8.058/2013).

A autoridade brasileira de defesa comercial, o Departamento de Defesa Comercial e Interesse Público (“DECOM”), não está necessariamente vinculada à proposta de compromisso de preços, tampouco está obrigada a emitir determinações preliminares com o objetivo único de permitir a apresentação de tais propostas. Nesse sentido, conforme previsto na legislação, o DECOM poderá negar propostas consideradas ineficazes ou impraticáveis, nos termos do §10 do art. 67 do Decreto n. 8.058/2013.

O art. 342 da Portaria *Antidumping* complementa essa disposição, e acresce a possibilidade de recusa das ofertas “inclusive por razões de política geral”, inspirado no art. 8.3 do Acordo *Antidumping*, que foi internalizado na legislação brasileira, mediante aprovação via Decreto Legislativo n. 30/ 1994, e promulgação pelo Decreto n. 1.355/1994, possuindo, portanto, *status* de lei no ordenamento jurídico brasileiro.

Também o Guia Antidumping²³ trata do tema, indicando que as propostas podem ser consideradas impraticáveis, entre outras razões, caso seja julgado excessivo o ônus financeiro (devido à renúncia da cobrança do direito) ou o ônus operacional de elaborar determinações preliminares, negociar propostas de compromisso de preços e posteriormente acompanhar o cumprimento de eventual compromisso de preços pelos exportadores signatários (custos de viagens internacionais de verificação do cumprimento do compromisso, por exemplo), o que envolve, além da obrigação de praticar o preço mínimo, quaisquer outras obrigações acessórias que a autoridade considere necessárias para neutralizar o dano à indústria doméstica. Cabe enfatizar que os produtores estrangeiros ou exportadores não estão obrigados a propor compromissos de preços.

Em sede de juízo de conveniência e oportunidade, o custo de monitoramento do compromisso de preços foi apontado algumas vezes nos últimos anos pela autoridade investigadora de defesa comercial como razão para rejeição das propostas de compromissos de preços, mitigando a utilidade de tal instituto, que se apresenta como uma das soluções possíveis dentro de um procedimento de defesa comercial. Nesse sentido, na revisão dos direitos *antidumping* aplicados na importação de calçados originários da China, a então Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público (SDCOM) indeferiu o pedido das exportadoras de emissão de Parecer de Determinação Preliminar para viabilizar a apresentação de propostas de compromissos de preços, indicando que tais compromissos ensejariam ônus demasiado à administração pública:²⁴

“141. Já com relação aos pedidos de elaboração de determinação preliminar com fins de apresentação eventual de propostas de compromisso de preços, bem como às propostas de compromisso

²³ Guia Antidumping, p.51: “No entanto, conforme previsto no art. 28 do citado Decreto, caso o número de produtores ou exportadores estrangeiros seja excessivo, a ponto de tornar impraticável a determinação de margem de dumping individual para todos, a SDCOM poderá limitar esse tipo de determinação i) a amostra estatisticamente válida que inclua número razoável de partes interessadas ou modelos de produto, baseada nas informações disponíveis no momento da seleção; ou ii) a seleção dos produtores ou exportadores responsáveis pelo maior percentual razoavelmente investigável do volume de exportações do país exportador.”

²⁴ Vide Resolução Gecex n. 303/2022.

de preço recebidas, as empresas foram notificadas por meio do Ofício SEI nº 328026/2021/ME, de 8 de dezembro de 2021, que lhes comunicou sobre a recusa de celebração da oferta de compromisso de preços. O Ofício evidenciou que a prerrogativa da autoridade investigadora para aceitação ou não de ofertas de compromisso de preços é delimitada pelo Artigo 8.3 do Acordo *Antidumping*, que estabelece que “Artigo 8.3. Compromissos de preços oferecidos pelos exportadores não precisam ser aceitos se as autoridades considerarem sua aceitação impraticável, por exemplo, se o número dos atuais ou potenciais exportadores for muito grande, ou por quaisquer outros motivos, incluindo razões de política geral da autoridade”.”

142. Assim, a autoridade investigadora entendeu que a celebração de eventual compromisso de preços apontada pelas empresas seria impraticável, porque implicaria um ônus demasiado para o governo brasileiro, tanto em termos financeiros quanto operacionais, inclusive em termos de recursos humanos”.

Como se perceberá ao longo deste artigo, a figura de um terceiro fiscalizador – de natureza privada --- dos compromissos firmados em acordos com a autoridade brasileira representa não somente uma solução apropriada, como também viável.

3. Trustees em defesa da concorrência

Trustees são empresas privadas que realizam o monitoramento independente dos compromissos assumidos com o Estado com o objetivo de facilitar sua fiscalização e evitar a repetição de condutas indevidas. Na experiência antitruste brasileira, a terceirização do monitoramento de compromissos assumidos para com o poder público já é usual. O Conselho Administrativo de Defesa Econômico (“Cade”) tem dado preferência²⁵ à nomeação de *trustees* para acompanhar as suas decisões, tendo em vista a impossibilidade de o Cade estar constante e

²⁵ Ao analisar os processos do Cade que obtiveram aprovação condicionada à celebração e ao cumprimento de ACC fica evidenciada a preferência pela nomeação do Trustee de Monitoramento para acompanhar as decisões. No período de 2015 a 2022, dos 33 processos que tiveram aprovação condicionada à celebração e ao cumprimento de ACC, 27 processos foram objeto de Trustee de monitoramento, ou seja, cerca de 81% dos processos, conforme demonstrado no Anexo 2.

diretamente envolvido na supervisão da execução dos compromissos envolvidos nos remédios antitruste.

Em sede de Acordo em Controle de Concentrações (“ACC”),²⁶ por exemplo, quando o Cade identifica alguma preocupação concorrencial e determina a realização de desinvestimentos de ativos ou determinadas obrigações comportamentais (fazer e não fazer) (chamados “Remédios Antitruste”), é comum a nomeação de *trustees*.

O Cade subdivide as funções dos *trustees* em três principais: (i) *trustee* de desinvestimento, que assume a condução do processo de desinvestimento caso as partes não encontrem um comprador adequado para o pacote de desinvestimento dentro do prazo primeiramente estabelecido²⁷; e (ii) *trustee* de monitoramento, que tem como função “supervisionar a implementação dos remédios e a garantia da sua efetiva realização”; (ii) *trustee* de operação, nomeado para gerir o pacote de ativos antes da transferência para o comprador.

Para o presente artigo, concentraremos na análise do (ii) *trustee* de monitoramento, que será aquele terceiro, de natureza privada, que assume a função de supervisionar a implementação dos remédios, sejam eles estruturais ou comportamentais, e assegurar a sua efetiva realização. O Documento de Trabalho nº 002/2020 preparado pelo Departamento de Estudos Econômicos do CADE, intitulado “Remédios antitruste no CADE: uma análise a jurisprudência”, reconhece:

²⁶ Atos de Concentração é o termo que define as operações societárias e determinados tipos de contratos e acordos que são objeto de análise concorrencial anterior ao fechamento. O Artigo 90, da Lei nº 12.529/2011, define Atos de Concentração como sendo: “Art. 90. Para os efeitos do art. 88 desta Lei, realiza-se um ato de concentração quando: I - 2 (duas) ou mais empresas anteriormente independentes se fundem; II - 1 (uma) ou mais empresas adquirem, direta ou indiretamente, por compra ou permuta de ações, quotas, títulos ou valores mobiliários conversíveis em ações, ou ativos, tangíveis ou intangíveis, por via contratual ou por qualquer outro meio ou forma, o controle ou partes de uma ou outras empresas; III - 1 (uma) ou mais empresas incorporam outra ou outras empresas; ou IV - 2 (duas) ou mais empresas celebram contrato associativo, consórcio ou joint venture.”

²⁷ ATHAYDE, Amanda. BUAIZ, José Alexandre. REBELLO, Daniel Costa. SOBRINHO, Camila. BENTO, Bruna Passarelli. Compliance Officers, monitores corporativos e *trustees*. Portal Jota, 9 fev. 2023. Para mais informações sobre o tema, acessar: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/compliance-officers-monitores-corporativos-e-trustees-no-direito-antitruste-e-na-lei-anticorrupta-o%e2%80%af-09022023>

“(b) Preferência por *trustee* de monitoramento i

Tendo em vista a impossibilidade do Cade estar constante e diretamente envolvido na supervisão da execução dos compromissos envolvidos nos remédios antitruste, é desejável a previsão de um *trustee* de monitoramento que auxilie a Autoridade a monitorar e garantir o cumprimento das obrigações estabelecidas no ACC.

A adoção de um *trustee* de monitoramento favorece a identificação tempestiva de eventual descumprimento de obrigações e deveres das Requerentes e a adoção de medidas cabíveis pela Autoridade, aumentando a probabilidade de efetividade dos remédios. O escopo de atuação do *trustee* de monitoramento depende das obrigações e comandos estabelecidos no ACC.”²⁸

O *trustee* subsidia o Cade no processo de monitoramento, assim como as partes no cumprimento das obrigações, conforme as disposições previstas no respectivo mandato. Nesse sentido, as principais atribuições do *trustee* de monitoramento envolvem, em síntese²⁹:

Monitorar o fiel cumprimento das obrigações comportamentais;
Supervisionar medidas de salvaguardas relativas ao negócio, objeto de desinvestimento;

- Em casos de carve-out, acompanhar o processo de separação dos ativos e de realocação do quadro de pessoal entre o negócio objeto de desinvestimento e os negócios retidos pelas Requerentes;
- Supervisionar o empenho das Requerentes em encontrar um comprador potencial, assim como a transferência do negócio, e certificar que compradores potenciais recebam informações suficientes sobre o negócio;
- Dar instruções e supervisionar as atividades do *trustee* de operação, que estão voltadas, por sua vez, ao gerenciamento do dia a dia do negócio.

²⁸ P. 10, disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefind-mkaj/https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2020/documento-de-trabalho-n02-2020-remedios-antitruste-no-cade-uma-analise-da-jurisprudencia.pdf>. Acessado em 3.10.2022.

²⁹ Guia Remédios Antitruste. pp.43-44.

Com relação ao custo dessa terceirização do monitoramento, cabe às empresas a remuneração do *trustee*. Nesse sentido, considerando a possibilidade de diferentes tipos de mandatos, a remuneração do *trustee* deverá variar de acordo com a complexidade do remédio a ser adotado, assim como com a duração dos trabalhos. Reitera-se, nesse ponto, que apesar da remuneração ocorrer por parte das Representadas, o dever de diligência é para com o Cade e a independência assume papel essencial. Por esse motivo, dentre os critérios objetivos para aprovação do *trustee* de monitoramento geralmente estão independência e experiência.³⁰

No caso de uso de *trustee* de monitoramento, as partes identificam possíveis empresas para atuar como *trustee* de monitoramento e o Cade aprova ou reprovava a sua contratação, a depender do cumprimento de critérios objetivos. Os *trustees* de monitoramento respondem diretamente ao CADE, em mandatos claramente especificados pelo Acordo em Controle de Concentrações (ACC) ou por decisão do Tribunal. Os *trustees* de monitoramento devem ter conhecimento do negócio objeto do remédio, sendo remunerados pelas partes do Ato de concentração, sem prejuízo de que as partes já indiquem estes *trustee* de monitoramento antes do julgamento.

Apesar de influir diretamente no negócio, o *trustee* não está autorizado a decidir em nome do CADE, ficando sob sua supervisão

³⁰ Esse critério foi mencionado na operação entre Localiza e Unidas: “304. Por fim, o ACC prevê também um *Trustee* de Monitoramento o qual ajudará ao Cade a fiscalizar o efetivo cumprimento do Acordo. O *Trustee* de Monitoramento está previsto na cláusula 4, delimitando todos os prazos de entrega de relatórios e de apontamento do próprio *Trustee*. Em linhas gerais, destaca-se que o *Trustee* deverá ser: (i) ser independente das Compromissárias (Localiza e Unidas), (ii) possuir as qualificações necessárias para o exercício de seu mandato, bem como reconhecida reputação no mercado; e (iii) não possuir conflito de interesse no exercício de suas atividades. Depreende-se que as regras do *Trustee* de Monitoramento estão de acordo com as regras de *Trustee* da jurisprudência do Cade.” Voto Vogal – Presidente Alexandre Cordeiro, de 21.12.2021, Ato de Concentração nº 08700.000411/2021-52, Requerentes: Localiza Rent a Car S.A. e Companhia de Locação das Américas, parágrafo 304, disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei//modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?11fcbFkN81DNKUdhz4iilnqI5_uKxXOK06JWeBzhMdu1o7VqyXe-q9tKSSC3I_YlnBX8Qjt099g7spbtEu5Ayy7ED2XMPSs-CW5OCwalt5y-HSHcNWqEjkR_UqQofuZjY%22 (SEI

por meio de mandato e informando periodicamente o *status* da implementação das medidas planejadas e cumprimento das obrigações.

A nomeação do *trustee*, a princípio, é irrevogável. Todavia, caso deixe de desempenhar suas atividades nos termos do ACC ou incorra em um conflito de interesse, o Cade e as próprias Requerentes podem requerer sua substituição. Ao final do mandato estipulado no ACC, o *trustee* submete relatório final ao CADE, com observância e respeito à confidencialidade do negócio. A partir das informações obtidas no monitoramento, o Cade consegue avaliar o cumprimento ou não das restrições para antecipar problemas e evitar colisões frontais às obrigações, que geram alto custo, seja para a Administração Pública, seja para os Administrados. Em suma, o *trustee* de monitoramento, na experiência concorrencial, deve assumir as seguintes obrigações, mantendo-se as seguintes ao CADE:

Tabela 1 – Obrigações assumidas em casos com *trustees* no CADE

Obrigações das partes	Obrigações do trustee	Obrigações do CADE
Identificar possíveis empresas para atuar como Trustee de Monitoramento	Submeter relatório final ao CADE	Aprovar ou reprovar a indicação de Trustee de Monitoramento pelas partes
Remunerar os trustees	Informar periodicamente o status da implementação das medidas planejadas	Supervisionar a atuação dos Trustees de Monitorar o status da implementação das medidas planejadas
-	Guardar o dever de diligência para com o CADE, que pressupõe a independência do <i>trustee</i>	-

Fonte: elaboração própria.

Ciente da importância do tema, em 2021, foi criado um Grupo de Estudos entre os servidores do CADE, os membros da ICC e do IBRAC, com o objetivo de discutir o papel do *trustee*, principalmente nos acordos, e sua utilização nas decisões do CADE. Ademais, em março de 2023 foi publicado edital para a realização de consultoria

ao Cade justamente sobre *trustees*³¹. Ao indicar como o objetivo da consultoria o fortalecimento da atuação internacional do Conselho e do papel de liderança entre seus pares por meio da promoção de serviços de consultoria técnica, restou claro o papel central que o Cade tem dado a este instrumento.

Não obstante o Grupo de Estudos mencionado, em julho de 2023 o Cade divulgou pesquisa de opinião sobre *trustees* e seu papel no monitoramento de acordos e decisões. Com vistas a aprimorar seus procedimentos internos, o Cade indagou *trustees*, instituições representativas de advogados e compromissárias quanto às suas percepções e experiências em relação aos *trustees*. A iniciativa do Cade evidencia a preocupação da autarquia com o desenvolvimento de uma política robusta e transparente envolvendo *trustees*, reiterando o caráter prioritário da discussão e colocando o investimento no seu aprimoramento como algo frutífero.

Tal prática do Cade está em linha com a prática internacional, como da autoridade norte-americana, europeia, chinesa, entre outras³². Outras jurisdições além da brasileira também adotam *trustees* de monitoramento no âmbito do direito antitruste, em ACCs. Enquanto na União Europeia, por exemplo, o mandato dos *trustees* é padronizado, no Reino Unido, tal mandato pode ser modificado de acordo com a necessidade de cada caso. A flexibilidade da autoridade antitruste (no caso do Reino Unido) para determinar o mandato do trustee de monitoramento reforça que o compromisso de tal agente é para com tal

³¹ Disponível em <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-abre-selecao-para-consultoria-tecnica-para-elaboracao-de-manual-sobre-trustee>

³² A figura do trustee é disciplinada na normativa da UE (disponível em: chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.concurrences.com/IMG/pdf/european_commission_glossary_of_terms_used_in_eu_competition_policy_-_antitrust_and_control_of_concentrations.pdf?40143/c3774ee-64935572d46552d77051b73fee53aeda168348c3575d30d9dabcc7a34); EUA (disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.justice.gov/atr/page/file/1312416/download>); China (Michael Han, Jin Wang, Joy Wong and Harris Zhang. China: Merger Remedies. Fangda Partners. GCR Guide Merger Remedies Guide – Fourth Edition. 8.11.2021. Disponível em: <https://globalcompetitionreview.com/guide/the-guide-merger-remedies/fourth-edition/article/china-merger-remedies>); Chile (disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.fne.gov.cl/wp-content/uploads/2017/11/Guidelines-on-Remedies.pdf>).

autoridade, dando ênfase a sua independência em relação às partes do ato de concentração. Conforme relata Nasoul Gopal³³:

“18. The MT acts as the competition agency’s “eyes and ears” and is given significant discretion, including access to any documents or information relevant to its monitoring duties. The powers of a MT will vary depending on the mandate agreed between the CMA and the MT. The EC and some other competition agencies (e.g., France and The Netherlands) work with a standard *trustee* mandate. In the UK, there is no standard form or model for a *trustee* mandate and it is therefore agreed between the MT and the CMA on a case-by-case basis. The overriding responsibility of the MT is to the competition agency rather than the merger parties themselves, even though it is the merger parties with whom the Mt contracts and which pay the fees of the MT”.

Conforme se verá no capítulo a seguir, é possível utilizar-se de inspiração da experiência brasileira e estrangeira com *trustees*, no direito concorrencial, para propor um mecanismo para monitoramento dos compromissos de preços no âmbito das investigações de defesa comercial.

4. Conclusão: uma nova proposta de uso dos *trustees* em compromissos de preços em defesa comercial

Cientes da dificuldade e dos custos envolvidos para as autoridades de defesa comercial investigadoras em monitorar os compromissos de preços, propõe-se, neste artigo, a utilização de um *trustee* de monitoramento das informações dos exportadores e reporte às autoridades brasileiras, nos moldes exitosos do que já vem sendo feito perante e pelo CADE.

Ao longo dos anos, a autoridade de defesa comercial brasileira já homologou 25 compromissos de preços, conforme se depreende da tabela abaixo:

³³ GOPAL, Nasoul. ZUNDERT, Michelvan. UK: Role of trustees in the merger control regime. September 2017, Concurrences Nº 3-2017, Art. Nº 84427. www.concurrences.com

**Tabela 2 – Compromissos de preços homologados
no Brasil (2001-2023)**

Nº	Produto	País	Norma
1	Ácido cítrico	China	Compromisso de preço homologado pela Resolução CAMEX nº 528 (publicada no D.O.U. de 18/10/2023)
2	Ácido cítrico	China	Compromisso de preço homologado pela Resolução CAMEX nº 82 (publicada no D.O.U. de 18/10/2017)
3	Batatas congeladas	França	Compromisso de preço homologado pela Resolução CAMEX nº 6 (publicada no D.O.U. de 17/02/2017)
4	Batatas congeladas	Países Baixos	Compromisso de preço homologado pela Resolução CAMEX nº 6 (publicada no D.O.U. de 17/02/2017)
5	Pneus de Carga	Japão	Compromisso de preço homologado pela Resolução CAMEX nº 107 (publicada no D.O.U. de 24/11/2014)
6	Porcelanato técnico	China	Compromisso de preço homologado pela Resolução CAMEX nº 122 (publicada no D.O.U. de 19/12/2014)
7	Sal grosso	Chile	Compromisso de preço homologado pela Resolução CAMEX nº 74 (publicada no D.O.U. de 01/09/2017)
8	Cartões semirrígidos	Chile	Compromisso de preço prorrogado pela Resolução CAMEX nº 71 (publicada no D.O.U. de 13/09/2013).
9	Batatas congeladas	Bélgica	Compromisso de preço homologado pela Resolução CAMEX nº 6 (publicada no D.O.U. de 17/02/2017)
10	Objetos de louça	China	Compromisso de preço homologado pela Resolução CAMEX nº 3 (publicada no D.O.U. de 17/01/2014)
11	Sal grosso	Chile	Compromisso de preço homologado pela Resolução CAMEX nº 61 (publicada no D.O.U. de 08/09/2011)
12	Ácido cítrico	China	Compromisso de preço homologado pela Resolução CAMEX nº 57 (publicada no D.O.U. de 24/06/2016)
13	Ácido cítrico	China	Compromisso de preço homologado pela Resolução CAMEX nº 61 (publicada no D.O.U. de 07/09/2011)

14	Sal grosso	Chile	Compromisso de preço homologado pela Resolução CAMEX nº 52 (publicada no D.O.U. de 25/07/2012)
15	Cartões semirrígidos	Chile	Compromisso de preço prorrogado pela Resolução CAMEX nº 71 (publicada no D.O.U. de 13/09/2013).
16	Cartões semirrígidos	Chile	Compromisso de preço homologado pela Resolução CAMEX nº 34 (publicada no D.O.U. de 31.10.2001).
17	Cartões semirrígidos	Chile	Compromisso de preço prorrogado pela Resolução CAMEX nº 46 (publicada no D.O.U. de 11.10.2007).
18	Resina de policarbonato	EUA/União Europeia	Compromisso de preço homologado pela Resolução CAMEX nº 17 (publicada no D.O.U. de 8.4.2008).
19	Papel cartão (revisão)	Chile	Compromisso de Preço homologado pela Resolução CAMEX n.º 46 (publicada no D.O.U. de 11.10.2007).
20	Leite (revisão)	Argentina	Compromisso de Preço homologado pela Resolução CAMEX n.º 2 (publicada no D.O.U. de 18.2.2005).
21	Leite (revisão)	Uruguai	Compromisso de Preço homologado pela Resolução CAMEX n.º 16 (publicada no D.O.U. de 22.6.2005).
22	Leite	Argentina / União Europeia	Compromisso de Preço homologado pela Resolução CAMEX n.º 1 (publicada no D.O.U. de 23.2.2001).
23	Leite	Uruguai	Compromisso de Preço homologado pela Resolução CAMEX n.º 10 (publicada no D.O.U. de 4.4.2001).
24	Medicamento à base de insulina	EUA/França	Compromisso de Preço homologado pela Resolução CAMEX n.º 2 (publicada no D.O.U. de 6.3.2001).
25	Papel cartão (revisão)	Chile	Compromisso de Preço homologado pela Resolução CAMEX n.º 34 (publicada no D.O.U. de 31.10.2001).

Embora este artigo não tenha por objeto analisar os resultados líquidos de cada compromisso de preços aprovado pela autoridade de defesa comercial, reconhece-se que a não aceitação geral de compromissos de preços, --sem adentrar na conveniência e oportunidade de cada proposta--, pode ter o condão de diminuir as oportunidades

legais disponíveis a produtores estrangeiros/exportadores, ao mesmo tempo em que mitiga a efetividade das medidas *antidumping* no País, ao reduzir as ferramentas disponíveis à autoridade de defesa comercial.

Da lista acima, é possível mencionar pelo menos dois casos em que houve previsão expressa do mecanismo de monitoramento de preços e volume, que pode servir de inspiração para a atuação do *trustee* de monitoramento em defesa comercial. Na investigação de *dumping* nas importações de porcelanato técnico originárias da China, estabeleceu-se que, em razão da quantidade de produtores/exportadores que apresentaram a proposta de compromisso de preços, a Câmara Chinesa de Comércio de Metais Mineraiis, e Químicos Importadores e Exportadores ficaria responsável por implementar sistema de monitoramento de preços e volumes³⁴. Ou seja, é importante perceber que o DECOM, naquela decisão, já aceitou por delegar a terceiro – ainda que um terceiro interessado – o monitoramento dos preços e volumes, similarmente ao que se defende, nesse artigo, ser possível de ser feito pelo *trustee*:

“6. Monitoramento dos preços e volumes

6.1. Considerando a quantidade de empresas que apresenta o presente compromisso de preços, a Câmara Chinesa de Comércio de Metais Mineraiis, e Químicos Importadores e Exportadores (“CCCMC” ou “Câmara de Comércio”) ficará responsável por implementar sistema de monitoramento de preços e volumes.

6.2. As empresas participantes serão obrigadas a submeter à CCCMC, anteriormente ao embarque do produto, um requerimento contendo a fatura de exportação, a lista de produtos, e os certificados de origem. Este requerimento será inspecionado pela CCCMC, que deverá aprová-lo e selá-lo, indicando sua conformidade. O presente Compromisso se aplicará exclusivamente aos produtos contendo aprovação e o selo da CCCMC, estando as empresas participantes proibidas de exportar sem o selo mencionado. Como parte de seu sistema de controle, a Câmara de Comércio poderá exigir das empresas

³⁴ Resolução CAMEX nº 122/2014. Disponível em <http://camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/1446-resolucao-n-122-de-18-de-dezembro-de-2014>

participantes depósito em garantia e a Câmara de Comércio estará autorizada a reter o depósito em garantia caso uma empresa participante viole o presente compromisso. As empresas participantes compreendem que o ato de exportar o produto objeto deste Compromisso da China para o Brasil sem o selo da CCCMC será considerado uma violação deste Compromisso de Preços.

6.3. As empresas participantes concordam que as faturas de exportação deverão conter informações sobre:

- a) o volume exportado em metros quadrados;
- b) o volume exportado em quilogramas ou toneladas;
- c) o preço exportado por metros quadrados;
- d) o preço exportado por quilogramas ou toneladas;
- e) a dimensão (comprimento e largura) do porcelanato exportado;
- e
- f) se o porcelanato exportado é técnico ou esmaltado.

6.4. De forma a permitir o monitoramento do cumprimento deste compromisso de preços, as empresas participantes fornecerão informações às autoridades competentes, em formato a ser determinado pela autoridade, contendo todas as transações comerciais ao Brasil do produto objeto deste Compromisso. Tais informações deverão ser providenciadas semestralmente, em até 60 (sessenta) dias a contar do término de cada respectivo semestre.

6.5. O DECOM poderá conduzir verificações in loco nas instalações das empresas participantes deste Compromisso, em momento conveniente e quando julgar necessário para a validação das informações fornecidas. As verificações in loco seguirão as disposições dos §§º1o eº2o do art. 52, do Capítulo XIII do Decreto no 8.058, de 2013, mas a sua não autorização ou sua autorização intempestiva configurará violação do Compromisso.

6.6. Caso existam motivos razoáveis que indiquem que os termos do presente compromisso de preços não estejam sendo cumpridos por qualquer das empresas participantes, o DECOM poderá requerer a apresentação de informações antes do término de cada período de seis meses. Nesta situação, o DECOM também poderá conduzir qualquer verificação in loco, a despeito do estabelecido nos itens 6.4 e 6.5”.

Interessante destacar que nesta mesma investigação, o DECOM, em sua competência de monitorar o cumprimento do compromisso de preços, realizou verificação *in loco* em produtora/exportadora e em *trading company*, constatando que as informações reportadas por essas empresas por meio da CCMC continham inconsistências e incorreções. Diante de tal constatação, o DECOM requereu esclarecimentos e uma reunião com a CCCMC, que afirmou que as empresas em questão teriam “empecilhos à condução do compromisso de preços, dificultando seu monitoramento e sua Implementação”. Assim, a CCCMC solicitou a exclusão dessas empresas do compromisso de preços, sendo a exclusão formalizada por meio da Resolução CAMEX nº 100/2018. Verifica-se, portanto, que a CCCMC atuou com uma função semelhante à de um *trustee*, respondendo diretamente ao DECOM.

Um segundo compromisso de preços que merece ser destacado, em que o DECOM aceitou o monitoramento por um terceiro, refere-se àquele celebrado no âmbito da investigação de *dumping* nas importações de objetos de louça originárias da China. Dentre os motivos mencionados pela autoridade investigadora para aceitar a Associação Industrial de Cerâmica da China (“CCIA”) como ponto focal foi a “*necessidade de operacionalizar a apresentação de compromisso de todas estas empresas participantes ao Departamento de Defesa Comercial (DECOM) da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, sob um formato econômico e eficiente do ponto de vista processual*”³⁵. Assim, de forma análoga ao compromisso de preços celebrado no âmbito da investigação de *dumping* nas importações de porcelanato técnico originárias da China, também neste compromisso de preços estabeleceu-se um sistema de certificação dos produtos importados em conformidade com os termos acordados³⁶. Ou seja, novamente o DECOM aceita que um

³⁵ Resolução CAMEX nº 3/2014. Disponível em [http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/1307-resolucao-n-03-de-16-de-janeiro-de-2014#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%203%2C%20DE%2016%20DE%20JANEIRO%20DE%202014&text=%2F01%2F2014\)-,Aplica%20direito%20antidumping%20definitivo%2C%20por%20um%20prazo%20de%20at%C3%A9%205,da%20Rep%C3%ABlica%20Popular%20da%20China.](http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/1307-resolucao-n-03-de-16-de-janeiro-de-2014#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%203%2C%20DE%2016%20DE%20JANEIRO%20DE%202014&text=%2F01%2F2014)-,Aplica%20direito%20antidumping%20definitivo%2C%20por%20um%20prazo%20de%20at%C3%A9%205,da%20Rep%C3%ABlica%20Popular%20da%20China.)

³⁶ Resolução CAMEX nº 3/2014. Disponível em <http://www.camex.gov.br/>

terceiro – neste caso um terceiro interessado na investigação – atue com função de auxílio externo ao cumprimento do compromisso de preços:

“6. Monitoramento dos preços

6.1. Considerando a quantidade de empresas que apresenta o presente compromisso de preços, e considerando que todas elas são associadas à CCIA, a Associação ficará responsável por organizar um comitê de controle e monitoramento de exportações ao Brasil de objetos de louça, para mesa (o “Comitê”). A partir da entrada em vigor deste compromisso de preços, o Comitê será responsável por implementar o sistema de monitoramento de preços, em conformidade com os termos abaixo.

6.2. As empresas participantes serão obrigadas, anteriormente ao embarque do produto, a submeter à CCIA um requerimento contendo todos os documentos relacionados à exportação. Este requerimento será inspecionado pela CCIA, na pessoa do Comitê, que deverá aprová-lo e selá-lo, indicando sua conformidade. O presente Compromisso se aplicará exclusivamente aos produtos contendo aprovação e o selo da CCIA, estando as referidas empresas participantes proibidas de exportar o produto objeto deste Compromisso fora do volume acordado.

6.3. De forma a permitir o monitoramento do cumprimento deste compromisso de preços, as empresas participantes fornecerão informações às autoridades competentes, em formato a ser determinado pela autoridade, contendo todas as transações comerciais ao Brasil do produto objeto deste Compromisso. Tais informações deverão ser providenciadas semestralmente, em até 40 (quarenta) dias a contar do término de cada respectivo semestre.

resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/1307-resolucao-n-03-de-16-de-janeiro-de-2014#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%203%2C%20DE%2016%20DE%20JANEIRO%20DE%202014&text=%2F01%2F2014)-,Aplica%20direito%20antidumping%20definitivo%2C%20por%20um%20prazo%20de%20at%C3%A9%205,da%20Rep%C3%ABlica%20Popular%20da%20China.

6.4. O DECOM poderá conduzir verificações in loco nas instalações das empresas participantes deste Compromisso, sempre e quando julgar necessário para o bom e fiel cumprimento deste Compromisso. As verificações in loco seguirão as disposições dos §§ 1º e 2º do art. 52, do Capítulo XIII do Decreto nº 8.058, de 2013, mas a sua não autorização ou sua autorização intempestiva configurará violação do Compromisso, segundo art. 69 do referido Decreto.

6.5. Caso existam motivos razoáveis que indiquem que os termos do presente compromisso de preços não estejam sendo cumpridos por qualquer das empresas participantes, o DECOM poderá requerer que se apresentem informações antes do término de cada período de seis meses. Nesta situação, o DECOM também poderá conduzir qualquer verificação in loco, a despeito do estabelecido no item 6.4. acima”.

Esses dois compromissos de preços reforçam a tese aqui defendida de que poderia ser adotado mecanismo similar ao *trustee* de monitoramento, na experiência concorrencial, para os compromissos de preços celebrados no âmbito das investigações de defesa comercial. Ao invés de se utilizar, como nos dois casos acima mencionados – porcelanato técnico e objetos de louça –, de uma associação dos produtores/exportadores como terceiro responsável por auxiliar o monitoramento das obrigações do compromisso de preço, o *trustee* de monitoramento consistirá em terceiro sem qualquer vinculação institucional com as empresas compromissárias, o que eleva o nível de confiabilidade perante a autoridade de defesa comercial. Assim, entendemos que é possível a seguinte definição das obrigações a serem assumidas por cada um dos entes envolvidos nessa proposta: (i) produtor/exportador, (ii) *trustee* de monitoramento, (iii) DECOM:

Tabela 3 – Proposta de escopo das obrigações assumidas em casos com *trustees* em defesa comercial

Obrigações do produtor estrangeiro/exportador	Obrigações do trustee	Obrigações do DECOM
Indicar lista de nomes de possíveis trustees de monitoramento	Consolidar os dados sobre as importações investigadas amparadas pelo compromisso de preços	Aprovar ou reprovar a indicação de trustee
Remunerar o trustee de monitoramento	Monitorar as informações de volumes e preços praticados pelos produtores estrangeiros /exportadores compromissários	Requerer esclarecimentos ou informações adicionais, conforme necessário
Apresentar as informações necessárias para monitoramento do cumprimento do compromisso de preços pelo trustee de monitoramento	Preparar relatório periódico para o DECOM, informando a respeito do cumprimento das obrigações por parte do compromissário.	Supervisionar o compromisso de preços, através do exame dos relatórios periódicos emitidos pelo trustee
Atender a eventuais requerimentos por parte do trustee de monitoramento, sempre que realizadas	Realizar verificações <i>in loco</i> , conforme necessário e em consonância com as orientações do DECOM	Realizar verificações <i>in loco</i> , conforme necessário, independente daquela(s) já realizada(s) pelo trustee de monitoramento.

Fonte: elaboração própria.

Importante salientar que a atuação do *trustee* de monitoramento de maneira alguma suprime ou exclui a competência ou as funções da autoridade de defesa comercial. Por meio do *trustee* de monitoramento, a autoridade obterá informações mais qualificadas, críveis e completas a respeito do grau de cumprimento das obrigações assumidas pelo compromissário no compromisso de preços, de maneira a formar juízo de valor a respeito da realização ou não de verificação *in loco*, durante o período compromissado, a partir dos resultados positivos ou negativos das checagens periódicas realizadas pelo trustee sobre os relatórios semestrais que o compromissado tem obrigado de apresentar.

A autoridade de defesa comercial brasileira (DECOM) em geral realiza uma verificação *in loco* durante os cinco anos de vigência do compromisso de preços, e tal prática poderá permanecer, ou até mesmo ser abortada, quando, por exemplo, plenamente convencida da desnecessidade de realizá-la, em especial quando o resultado das checagens do *trustee* forem claramente adversas ao compromissário. Trata-se, portanto, de um mecanismo útil de redução da assimetria de informações que naturalmente cerca as investigações de defesa comercial, mas que sempre se sujeitará ao juízo de conveniência e oportunidade da autoridade de defesa comercial, *ad referendum* da decisão por parte da CAMEX.

Trata-se, assim, de uma solução viável para um problema concreto, na medida em que, em termos gerais, apresenta utilidade para o governo, para os produtores estrangeiros/exportadores e para a indústria doméstica.

Para ao governo, há utilidade porque reduz significativamente o custo de monitoramento do compromisso de preços pela autoridade investigadora de defesa comercial, custo esse que foi apontado até recentemente como fator decisivo para não aceitação de compromissos de preços.³⁷

³⁷ Na revisão dos direitos antidumping aplicados na importação de calçados originários da China, a Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público (SDCOM) indeferiu o pedido das exportadoras de emissão de Parecer de Determinação Preliminar para viabilizar a apresentação de propostas de compromissos de preços, indicando que tais compromissos ensejariam ônus demasiado à administração pública. “141. Já com relação aos pedidos de elaboração de determinação preliminar com fins de apresentação eventual de propostas de compromisso de preços, bem como às propostas de compromisso de preço recebidas, as empresas foram notificadas por meio do Ofício SEI nº 328026/2021/ME, de 8 de dezembro de 2021, que lhes comunicou sobre a recusa de celebração da oferta de compromisso de preços. O Ofício evidenciou que a prerrogativa da autoridade investigadora para aceitação ou não de ofertas de compromisso de preços é delimitada pelo Artigo 8.3 do Acordo Antidumping, que estabelece que: “Artigo 8.3. Compromissos de preços oferecidos pelos exportadores não precisam ser aceitos se as autoridades considerarem sua aceitação impraticável, por exemplo, se o número dos atuais ou potenciais exportadores for muito grande, ou por quaisquer outros motivos, incluindo razões de política geral da autoridade.” 142. Assim, a autoridade investigadora entendeu que a celebração de eventual compromisso de preços apontada pelas empresas seria impraticável, porque implicaria um ônus demasiado para o governo brasileiro, tanto em termos financeiros quanto operacionais, inclusive em termos de recursos humanos”. Vide Resolução Gecex n. 303/2022.

Para o produtor estrangeiro/exportador, há utilidade porque lhe permite utilizar de instrumento previsto no Acordo *Antidumping* e na legislação *antidumping*, pelo qual poderá continuar a realizar vendas ao mercado nacional, e a evitar o pagamento de direitos *antidumping* pelo importador, mediante internalização pelo produtor estrangeiro/exportador do valor correspondente ao quanto seria recolhido a título de direitos *antidumping* (por óbvio, essa hipótese somente será verdadeira a depender da elasticidade-preço do produto em questão, pois o mercado poderá não aceitar o novo patamar estabelecido de preços).

Para a indústria doméstica, há utilidade porque o instrumento permite que os preços praticados nas importações investigadas no Brasil o sejam de maneira a neutralizar a prática de *dumping* ou o dano causado à indústria doméstica (preço de não dano), atingindo o objeto previsto em lei, qual seja, a neutralização da prática desleal de comércio.

Por conseguinte, a partir de uma primeira reflexão sobre o tema, nos parece que a proposta ora apresentada pode ser de grande utilidade para a prática de defesa comercial no Brasil, pela clara redução dos custos de monitoramento em geral incorridos pelas autoridades de defesa comercial, podendo ser uma alternativa a ser considerada para fins de viabilizar a utilização de instituto instituído pelo Acordo *Antidumping*, devidamente acolhido pelo ordenamento jurídico brasileiro. Reforça-se, ainda, que não há qualquer vedação na legislação de defesa comercial no Brasil que impeça o uso desse instrumento como uma nova política pública. Nesse sentido, vale inclusive mencionar a inserção, em 2018, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (“LINDB”), em seu artigo 26, a previsão expressa de que as autoridades administrativas brasileiras podem, quando for o caso, após a realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados. Esse compromisso I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; e IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. A nosso ver, o processo administrativo de uma investigação de defesa comercial, na medida em que possui publicações no Diário Oficial da União (“DOU”) e permitem o ingresso de terceiros interessados, preenchem o requisito do *caput* do art. 26 da LINDB. Ademais, a utilização de um *trustee* ao compromisso nos parece que permite

ainda maior clareza às obrigações das partes, além de viabilizar, como já mencionado, solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais e de todos os envolvidos na investigação: produtores/exportadores, indústria doméstica e DECOM.

Esperamos que este artigo sirva de reflexão e incentivo a outros trabalhos a respeito do tema dos compromissos de preços, bem como encorajamento às autoridades constituídas – DECOM e CAMEX – para fins do aprimoramento constante dos institutos de defesa comercial em nosso País. Caso essa venha a ser adotada como uma nova prática para os compromissos de preço em investigações de defesa comercial no Brasil, sugere-se que, após os primeiros experimentos, sejam previstas, de modo infralegal (por meio de Portaria SECEX/Resolução CAMEX, conforme a competência), as regras básicas para o uso do instituto, a fim de promover maior segurança jurídica aos administrados.

Referências bibliográficas

ATHAYDE, Amanda. Curso de defesa comercial e interesse público no Brasil: teoria e prática. Ed. Saraiva, São Paulo: 2023.

ATHAYDE, Amanda. BUAIZ, José Alexandre. REBELLO, Daniel Costa. SOBRINHO, Camila. BENTO, Bruna Passarelli. Compliance Officers, monitores corporativos e *trustees*. Portal Jota, 9 fev. 2023.

BRASIL. CAMEX. Resolução CAMEX nº 122/2014.

BRASIL. CAMEX. Resolução CAMEX nº 3/2014.

BRASIL. CAMEX. Vide Resolução Gecex n. 303/2022.

BRASIL. DECOM. Guia Antidumping, 2021.

BRASIL. CADE; Documento de Trabalho n. 2. Remédios antitruste no Cade: uma análise da Jurisprudência. 2022.

BRASIL. CADE. Ato de Concentração nº 08700.000411/2021-52, Requerentes: Localiza Rent a Car S.A. e Companhia de Locação das Américas.

COMISSÃO EUROPEIA. Commissioner De Gucht: “We found an amicable solution in the EU-China solar panels case that will lead to a new market equilibrium at sustainable prices”.

MONTAG, Frank. Price Undertakings in Anti-dumping Law: Recent Trends and Considerations from a Competition Law Perspective.

GOPAL, Nasoul. ZUNDERT, Michelvan. UK: Role of *trustees* in the merger control regime. September 2017, Concurrences Nº 3-2017, Art. Nº 84427.

OMC. TN/RL/W/118, de 12 de junho de 2003.

OMC. Relatório de 2022 do Comitê de Práticas *Antidumping* da OMC, adotado em 26.10.22. G/L/1436.

Steinbach, Armin, Price Undertakings in EU Anti-Dumping Proceedings – An Instrument of the Past? (2014). *Journal of Economic Integration*, Vol. 29, No. 1, 2014.

THORSTENSEN, Vera; CASTELAN, Daniel Ricardo; RAMOS, Daniel; MULLER, Carolina. Nota Técnica – A participação dos BICS na OMC: o exemplo da Rodada Doha. Março de 2012.

UNIÃO EUROPEIA. Commission Implementing Decision (EU) 2018/351 de 8 de março de 2018.

UNIÃO EUROPEIA. Commission Decision (2013/423/EU) de 2 de Agosto de 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Lei Básica de *Antidumping* - Regulation (EU) 2016/1036 – Texto Compilado.

CLÁUSULAS ARBITRAIS ASSIMÉTRICAS EM CONTRATOS COMERCIAIS INTERNACIONAIS: NÍVEL DE RECEPTIVIDADE E IMPLICAÇÕES CONCORRENCIAIS

João Pedro da Rocha Bessa¹

Resumo: O presente trabalho objetiva, em uma análise bibliográfica e quantitativa, examinar os argumentos de fato e de direito concernentes à validade e eficácia de cláusulas arbitrais assimétricas (CAAs). Ao possibilitar que uma das partes litigantes selecione unilateralmente a jurisdição estatal ou arbitral, as cláusulas assimétricas acentuam divergências relevantes sobre a extensão do tratamento jurídico igualitário e colocam em xeque até qual ponto vantagens na esfera processual são traduzidas em benefícios materiais na sentença arbitral. Nesse sentido, serão discutidas as principais correntes doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema, estabelecendo-se pontes de diálogo com os princípios e institutos do Direito da Concorrência.

Palavras-Chave: Cláusulas Arbitrais Assimétricas. Arbitragem. Mutualidade. *Unconscionability*. Concorrência. *Common law*. *Civil law*.

Abstract: The aim of the research is to examine, through bibliographic review and quantitative analysis, the factual and legal arguments concerning the validity and effectiveness of asymmetric arbitration clauses (AACs). By enabling one of the disputing parties to unilaterally select the state or arbitral jurisdiction, asymmetric clauses accentuate relevant divergences on the scope of equal treatment and call into question the extent to which advantages in the procedural sphere are translated into material benefits in the arbitration award. In this sense, the research will address the main doctrinal and jurisprudential opinions on the topic, establishing points of dialogue with the principles and institutes of Competition Law.

Keywords: Asymmetric Arbitration Clauses. Arbitration. Mutuality. Unconscionability. Competition. Common law. Civil law.

¹ Estudante de Direito da Universidade de Brasília (UnB); membro do Grupo de Estudos em Direito Empresarial e Arbitragem (GEA) da Universidade de Brasília.

1. Introdução

A utilização de cláusulas de arbitragem, no contexto de contratos comerciais internacionais, tem por base a aceitação bilateral por ambas as partes contratantes, em um claro exercício de autonomia privada. A manifestação de vontade bilateral, todavia, não pressupõe que a possibilidade de denegar a jurisdição nacional pela via arbitral seja, necessariamente, praticada por todos os contratantes.²

Cláusulas arbitrais assimétricas (“CAAs”), ou “unilaterais”, concedem o direito de uma das partes litigantes dar início ao procedimento arbitral para resolução de conflitos, enquanto a parte remanescente fica restrita à jurisdição estatal. Surge, destarte, debate relativo à validade jurídica de tais cláusulas assimétricas, e como se dá sua aplicação de modo a manter o tratamento equânime das partes, em conformidade com o devido processo legal³.

Corrente receptiva às cláusulas unilaterais dispõe em foco o respeito à autonomia das partes ao escolherem livremente por cláusulas assimétricas. Destaca que a opção pelo dispositivo unilateral pode representar uma escolha estratégica, consequência da alocação de riscos entre as partes, de modo que a contratante mais vulnerável passa a deter esta vantagem processual como incentivo ao fechamento do negócio jurídico. Defende-se, igualmente, o tratamento igualitário como dependente dos direitos materiais e substanciais das partes, e não de direitos formais exercidos antes do processo de julgamento propriamente dito – como é o caso da escolha de jurisdição.⁴

Corrente contrária, por outro lado, observa nas cláusulas arbitrais assimétricas oportunidade ímpar para que a parte beneficiada escolha a jurisdição que lhe seja mais favorável, de acordo com o conflito concreto e as respectivas teses jurídicas das cortes nacionais competentes e das regras de arbitragem adotadas.⁵ Diante de tal embate doutrinário, cabe aprofundar análise crítica sobre o nível de receptividade, em nível plurinacional, da validade de cláusulas arbitrais assimétricas. Nota-se, nesta perspectiva, a existência de jurisdições com legislações expressas

² Carmona, 2009; Born, 2016.

³ Dragueiv, 2014.

⁴ Niddam, 1996.

⁵ Ustinov, 2016.

referentes à temática de cláusulas unilaterais. Persiste, entretanto, na maioria dos casos, o posicionamento jurisprudencial como fonte da aceitação ou não de tais dispositivos.

Constitui aspecto relevante, adicionalmente, os diferentes graus de receptividade dos países de tradição Common Law e Civil Law, e a interpretação dada por essas tradições ao significado de tratamento equânime e respeito à autonomia das partes. À luz do exame de receptividade, importa considerar as implicações concorrenciais da prática de cláusulas arbitrais unilaterais, em especial perante contratos comerciais internacionais de grande porte. Questiona-se, nesse sentido, se a utilização irrestrita destas cláusulas pode ser convertida em mecanismo de vantagens indevidas pela contratante de poder predominante, cenário em que a ampla concorrência seria colocada em risco.

Nestes termos, adota-se como pergunta de pesquisa se, no Brasil, é possível o enquadramento das cláusulas arbitrais assimétricas como prática anticompetitiva nos moldes da Lei nº 12.529/2011. Em sede preliminar, por sua vez, enuncia-se a hipótese de que as cláusulas arbitrais assimétricas podem ser enquadradas como abuso de posição dominante no direito concorrencial brasileiro, passíveis, porém, de análise, sob a regra da razão.

2. Cláusulas Arbitrais Assimétricas na experiência nacional e internacional

De início, importa contextualizar as principais linhas argumentativas construídas em resposta à prática das cláusulas arbitrais assimétricas em contratos comerciais internacionais. Nesse sentido, serão adotados três eixos de análise inicial: (i) os precedentes-chave sobre cláusulas arbitrais assimétricas na experiência estrangeira, de modo a elencar as principais críticas e defesas ao instituto das CAAs; (ii) as nuances de receptividade existentes entre as tradições de *Common Law* e *Civil Law*; e, em terceiro lugar, (iii) as perspectivas sobre o tema no Brasil.

2.1. *Precedentes-chave sobre Cláusulas Arbitrais Assimétricas na experiência internacional*

Ao ponderar sobre a construção teórico-normativa adotada em precedentes-chave sobre o tema, busca-se visualizar a hermenêutica que fundamentou a aceitação (ou rejeição) das cláusulas arbitrais assimétricas. Nesse sentido, a seleção dos precedentes-chave discutidos no presente trabalho se baseou em dois critérios: (i) tratar-se de decisões que vieram a fundamentar o posicionamento contemporâneo da jurisdição de origem em que foram processadas, e (ii) serem precedentes que representem uma reversão das bases argumentativas dominantes à época em que os casos foram inicialmente examinados. Objetiva-se, assim, privilegiar decisões com efeitos atuais sobre suas respectivas jurisdições e que, concomitantemente, tenham sido construídas mediante um diálogo direto com posicionamentos divergentes.

O primeiro precedente selecionado sob estes critérios é o caso *Pittalis vs. Sherefettin*, julgado pela Corte de Apelação do Reino Unido em 1986. Antes de *Pittalis*, as cortes britânicas defenderam por duas décadas a invalidade das cláusulas arbitrais assimétricas, com fulcro no caso *Baron vs. Sunderland Corp*, o primeiro a provocar a análise jurisdicional do tema em 1966⁶. A opinião firmada naquela ocasião foi de que cláusulas assimétricas feriam a mutualidade das partes, e que a executividade da previsão arbitral dependia da presença de direitos bilaterais de referência dos conflitos à arbitragem.

Com a superveniência de *Pittalis vs. Sherefettin*, a Corte de Apelação do Reino Unido reverteu seu posicionamento primário, acolhendo cláusula que permitia a apenas um dos contratantes acionar a jurisdição arbitral. Segundo a Corte, a cláusula assimétrica seria consequência da natureza da relação comercial estabelecida pelos contratantes, estando preenchido o requisito de mutualidade a partir do momento em que as partes consentiram livremente com a submissão unilateral de conflitos à arbitragem. Não estaria configurada, portanto, a violação ao igual tratamento das partes. Os mesmos argumentos foram reiterados em decisões subsequentes, a citar: *NB Three Shipping v. Harebell Shipping* e *Debenture Trust Corp plc. V. Elektrim Finance BV*.⁷

⁶ Ustinov, 2016.

⁷ Patil, 2018.

Movimento inverso teve lugar no precedente-chave *Russian Telephone Company vs. Sony Ericsson*, julgado pela Suprema Corte de Comércio da Federação Russa em 2012. Em um contrato para fornecimento de aparelhos celulares, a cláusula de resolução de conflitos obrigava a compradora *Russian Telephone Company* a submeter todo potencial conflito a arbitragem pela ICC (Câmara Internacional de Comércio). A vendedora Sony Ericsson, por outro lado, poderia acionar não apenas a arbitragem, como também demandar o reembolso de débitos perante a Justiça nacional.

Para a Suprema Corte de Comércio da Federação Russa, a cláusula unilateral gerava um tratamento diferencial em favor da Sony Ericsson, violando a igualdade procedimental e o direito de acesso à tutela jurisdicional da segunda contratante. A Corte não declarou a cláusula inválida, porém alterou a interpretação do dispositivo para garantir o acesso bilateral à justiça nacional.⁸ A decisão representou um revés no contexto russo, em que a posição dominante era de receptividade das cláusulas arbitrais assimétricas, pela primazia da autonomia da vontade.⁹

Em dezembro de 2018, a Suprema Corte Russa consolidou o entendimento firmado no caso Sony Ericsson ao publicar seu Digesto de Práticas Judiciárias. No Digesto, a corte definiu expressamente que as cláusulas unilaterais representariam uma vantagem indevida, afetando o equilíbrio contratual e violando os princípios concorrenciais.¹⁰

O terceiro e último precedente-chave selecionado trata-se do caso *Charles Harris v. Green Tree Financial Corporation*, julgado pelo 3º Circuito da Corte de Apelação dos Estados Unidos em 1999. Naquele momento, ganhava força em solo americano um posicionamento contrário às cláusulas unilaterais, com embasamento teórico na doutrina de *unconscionability*. O argumento de *unconscionability* traduz a ideia de uma negociação inescrupulosa e injusta, em que o desequilíbrio de forças econômicas e contratuais esvazia a autonomia das partes.¹¹

No caso de cláusulas arbitrais assimétricas, a posição hierárquica desproporcional do contratante com livre escolha entre jurisdição

⁸ Dragueiv, 2014.

⁹ Ustinov, 2016.

¹⁰ Struzhko, 2021.

¹¹ Zelst, 2018.

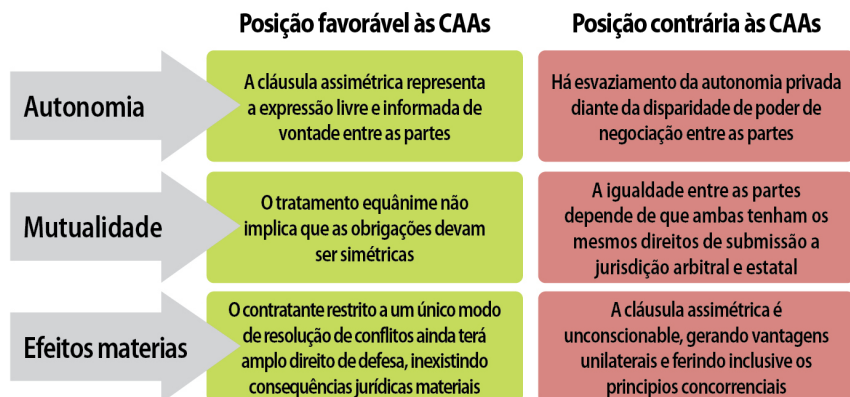
nacional e arbitral implicaria em uma resolução *unconscionable* – isto é, inócua e não vinculante. Foi este o subsídio doutrinário empregado em decisões como *Kinney v. United HealthCare Services* (1999) e *Armendariz vs. Foundation Health Psychcare Services* (1998). Nelas, enunciou-se que os dois critérios necessários à aplicação do argumento de *unconscionability* seriam: (i) o critério procedimental, consistente na disparidade econômica e desequilíbrio de poder negocial entre as partes na elaboração da cláusula, com uma se impondo sobre a outra; e (ii) o requisito material, relativo a efeitos desarrazoados e unilaterais gerados com a previsão assimétrica.

O precedente *Charles Harris v. Green Tree Financial Corporation*, embora não tenha superado as doutrinas de mutualidade e *unconscionability*, ao menos auxiliou na construção de um contraponto favorável às cláusulas assimétricas. Em seu julgamento, o 3º Circuito de Apelações reconheceu que o tratamento equânime das partes não implicava a obrigatoriedade de simetria da cláusula arbitral. Não haveria disposição legal obrigando todo contrato a reunir obrigações perfeitamente espelhadas entre seus respectivos polos, sendo a multiplicidade de vantagens e contrapartidas uma característica natural às relações econômicas. Neste raciocínio, seria incoerente demandar que o termo de arbitragem – um contrato em si mesmo – cumprisse com o mesmo requisito.¹²

Concomitantemente, não estaria presente no caso *Charles Harris* o requisito material da *unconscionability* – isto é, a vantagem injustificada e unilateral. Isso, porque, embora uma das partes estivesse limitada apenas à arbitragem, ainda assim participaria normalmente da nomeação do tribunal arbitral e teria amplo direito de defesa, sem efeitos restritivos sobre seu acesso à tutela jurídica.

Da análise dos precedentes-chave *Pittalis*, *Sony Ericsson* e *Charles Harris*, é possível esquematizar o embate argumentativo relativo à validade e eficácia das cláusulas unilaterais em três tópicos:

¹² Niddam, 1996.



2.2. Cláusulas Arbitrais Assimétricas: distinções entre *Common Law* e *Civil Law*

A análise dos precedentes-chave, alinhada aos posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais das jurisdições investigadas, revela que, no cenário internacional, as tradições de *Common Law* e *Civil Law* desempenham um fator de influência no nível de receptividade às CAAs. Tal diferenciação não é inesperada: os critérios de análise anteriormente apontados – como “mutualidade”, “tratamento equânime” e “autonomia privada” – apresentam nuances interpretativas particulares ao se tomar cada polo do binômio *Common/Civil Law*, as quais podem influenciar ou não no acolhimento de cláusulas unilaterais.

Países de tradição *common law* apresentam a tendência de confirmar cláusulas de arbitragem unilaterais.¹³ É possível explicar esta propensão com base tanto na interpretação de “tratamento equânime” mais abrangente difundida no *common law*, como na priorização da autonomia privada em contraponto à regulação estatal. Países de *civil law*, em outra perspectiva, são mais inclinados a criar óbices à eficácia das CAA’s – em geral frente ao argumento de mutualidade e de que a igualdade das partes alcança a fase pré-processual.¹⁴

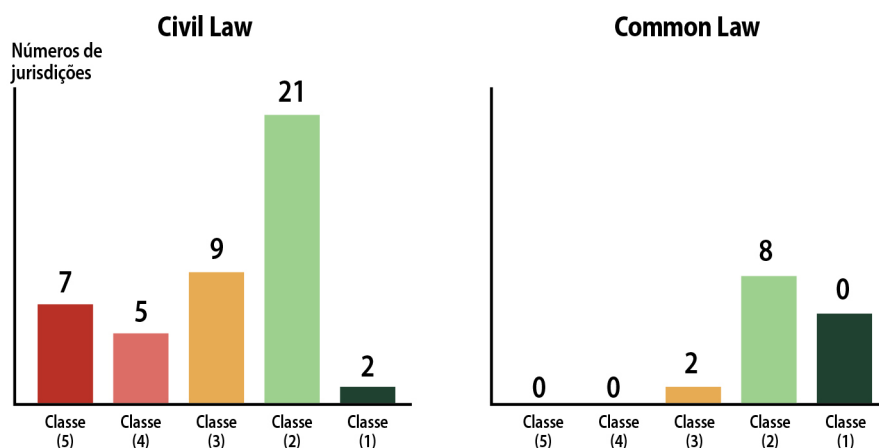
Cabe enfrentar, contudo, até que ponto a distinção entre países de *common law* e *civil law* de fato traduz uma maior ou menor receptividade

¹³ Dragueiv, 2014.

¹⁴ Amalia; Adolf; Lingkanaya, 2021.

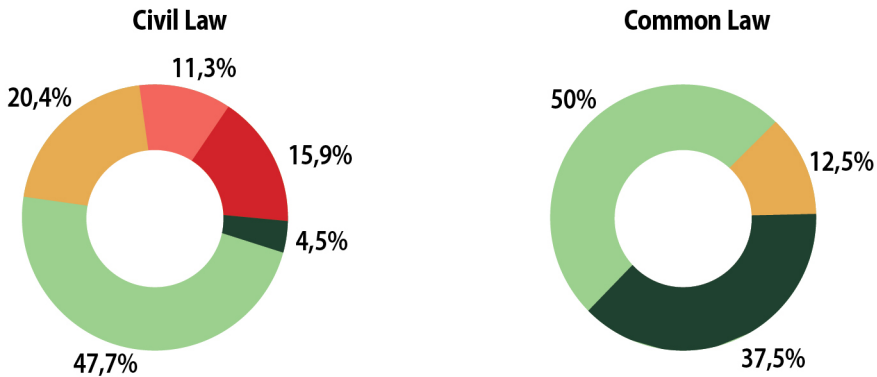
A partir das classes de receptividade elaboradas Grupo Clifford Chance, selecionou-se no presente trabalho um grupo amostral de 60 (sessenta) jurisdições: 44 (quarenta e quatro) de tradição *civil law*¹⁵ e 16 (dezesesseis) de tradição *common law*¹⁶, excluindo-se as demais jurisdições analisadas no *survey* que não se adequam inteiramente ao referido binômio *civil/common law*. Os resultados são demonstrados a seguir:

Gráfico 1: Número de jurisdições por classe de receptividade



¹⁵ **Jurisdições de tradição Civil Law consideradas no presente trabalho:** Angola, Argentina, Áustria, Azerbaijão, Bélgica, Brasil, Bulgária, Burundi, Chade, China, República Democrática do Congo, Chile, Croácia, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Egito, Guiné Equatorial, Guiné, Alemanha, Grécia, Hungria, Itália, Japão, Letônia, Líbano, Lituânia, Luxemburgo, México, Holanda, Noruega, Polônia, Portugal, Romênia, Rússia, Ruanda, Eslováquia, Eslovênia, Coreia do Sul, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia e Vietnã.

¹⁶ **Jurisdições de Common Law consideradas no presente trabalho:** Austrália, Ilhas Virgens, Canadá, Ilhas Cayman, Chipre, Inglaterra e País de Gales, Gana, Hong Kong, Índia, Irlanda, Israel, Nova Zelândia, Paquistão, Singapura, Uganda e Estados Unidos da América.

Gráfico 2: Classes de receptividade em porcentagem

A análise quantitativa permite concluir que a distinção de receptividade entre as tradições de *common law* e *civil law* encontra fundamento fático. Enquanto apenas 12,5% das jurisdições de *common law* tem posição potencialmente contrária perante as cláusulas assimétricas (representada pela classe 3), nas jurisdições de *civil law* este número já salta para 47,6% (englobando as classes 3, 4 e 5).

Isto não significa afirmar que a tradição de *civil law* como um todo é contrária às CAAs. Afinal, a maioria absoluta das jurisdições civilistas analisadas enquadra-se nas classes 1 e 2, de maior acolhimento das previsões assimétricas. Ainda assim, o comparativo é contrastante o suficiente para indicar que as noções de tratamento equânime e primazia da autonomia da vontade no *common law* criaram terreno fértil para o desenvolvimento das cláusulas arbitrais assimétricas.

2.3. Cláusulas Arbitrais Assimétricas no Brasil

No Brasil, ainda não existe posicionamento consolidado sobre a validade de cláusulas arbitrais assimétricas. Relatórios internacionais – como o já mencionado *survey* do Grupo Clifford Chance – tendem a inserir o Brasil como uma jurisdição pouco receptiva a cláusulas arbitrais unilaterais. Nesse sentido:

Whilst the Brazilian courts have not examined the validity of unilateral option clauses per se, Brazilian law requires the consent of all parties to submit a dispute to arbitration, such that

there is a risk that Brazilian courts may not recognise the validity of unilateral option clauses¹⁷.

A jurisprudência brasileira sobre o tema também se mostra incipiente. É possível, todavia, projetar o nível de receptividade dos tribunais nacionais às cláusulas assimétricas tomando por base assunto correlato: a escolha unilateral de foro.

No Recurso Especial nº 1.940.072/AM, o Min. Relator Marco Bellizze entendeu, em decisão monocrática de 03/08/2021, que seria válida e eficaz a cláusula de eleição de foro desde que não houvesse restrição ao exercício de ação de uma das partes. No caso, o contrato de fornecimento de equipamento entre duas pessoas jurídicas continha eleição unilateral de foro pelo fornecedor. Com fulcro no desequilíbrio material entre as partes e a dificuldade de acesso à justiça, o Relator decidiu que a cláusula não deveria prevalecer.

Similarmente, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal, ao julgar o Agravo de Instrumento 0719025-59.2018.8.07.0000, afastou eleição de foro incluída de forma unilateral. Na ocasião, o juízo interpretou que a cláusula traria manifesta vantagem, uma vez que a contratante beneficiada possuía sede na comarca eleita – enquanto a outra parte, com domicílio no Distrito Federal, era hipossuficiente e não possuiria condições de patrocinar sua defesa no juízo eleito contratualmente.

Nota-se, portanto, que os pressupostos teóricos para a admissão de uma cláusula arbitral assimétrica não encontram um terreno de particular incentivo no Brasil. A validade da eleição de foro condicionada a “não haver restrição ao exercício de ação de uma das partes” acaba por limitar o próprio exercício de autonomia das partes, ao sopesarem seus interesses no momento de negociação e elaboração contratual.

Questiona-se, em específico, até que ponto os fundamentos argumentativos elencados pelas decisões mencionadas (como a hipossuficiência e a dificuldade de acesso justiça) continuam válidos quando consideradas transações comerciais de grande porte entre grandes empresas. Nestes casos, as vantagens pré-processuais associadas à escolha preferencial de foro e arbitragem podem funcionar como mecanismo de segurança em caso de negociações de alto risco – contribuindo não para afastar o equilíbrio contratual, mas sim para

¹⁷ CLIFFORD CHANCE, 2021.

garanti-lo. Uma posição inflexível por parte dos tribunais brasileiros seria, nestes termos, verdadeiramente contraproducente.

3. Da possível configuração das cláusulas arbitrais assimétricas como prática anticompetitiva no direito concorrencial brasileiro

A receptividade dos tribunais brasileiros às CAAs representa, porém, apenas uma das facetas do acolhimento do instituto no ordenamento pátrio. Como previamente apontado, correntes contrárias às cláusulas assimétricas chegaram a considerar, internacionalmente, os potenciais efeitos anticoncorrenciais das CAAs, observando um exercício abusivo de poder de mercado. Diante de tal crítica, importa analisar duas perspectivas possíveis: (i) os fatores possivelmente pró-competitivos das cláusulas arbitrais assimétricas; e (ii) os fatores possivelmente anticompetitivos.

3.1. Fatores possivelmente pró-competitivos das cláusulas arbitrais assimétricas

As cláusulas de arbitragem unilateral podem representar – em contraponto ao possível exercício de posição dominante no mercado – um instrumento valioso de promoção da livre concorrência. Tal perspectiva pode ser identificada em duas esferas: (i) velocidade do processo arbitral; (ii) mecanismo de segurança em contratos de alto risco.

Primeiro, no que se refere à velocidade do processo, é indisputável que a arbitragem produz sentenças em um espaço de tempo menor quando comparada ao judiciário, comumente superlotado. Na perspectiva concorrencial, a agilidade se mostra elemento-chave, em especial frente as práticas de *sham litigation*. Na *sham-litigation*, há o abuso do direito de petição com fins anticompetitivos,¹⁸ com o demandante fazendo uso da burocracia inerente à atividade jurisdicional para prejudicar o acesso de um concorrente à tutela jurídica.

A cláusula assimétrica pode funcionar como uma medida preventiva pela parte em desvantagem, acionando a jurisdição arbitral

¹⁸ Eiras, 2019.

para garantir um procedimento ágil e eficaz. A maior velocidade do trâmite gera, de forma concreta, um arrefecimento das oportunidades de *sham litigation*.

Em segundo lugar, as CAAs podem funcionar como uma solução valiosa em contratos de alto risco associado. É o que tem se tornado cada vez mais comum em contratos de investimento, nos quais, devido ao risco desproporcional enfrentado pelo investidor, tornou-se frequente a inserção de cláusulas de arbitragem unilateral. Embora as instituições financeiras em geral tenham preferência por litigar nos tribunais nacionais, a possibilidade de um acesso subsidiário à arbitragem (com um procedimento confiável e ágil) representa uma vantagem importante perante as probabilidades de conflito do contrato.¹⁹

A mesma lógica pode ser aplicada aos contratos comerciais. Na etapa de negociação, em especial quando o objeto da transação é produto inédito ou complexo, a presença de uma CAA pode significar o alcance do equilíbrio contratual necessário à conclusão da parceria. A previsão unilateral, assim, não equivaleria a exercício abusivo do poder de mercado, mas sim um benefício procedimental concordado autonomamente entre as partes.

3.2. *Fatores possivelmente anticompetitivos das cláusulas arbitrais assimétricas*

Entre os fatores potencialmente anticompetitivos das cláusulas assimétricas, está o risco de *forum shopping*. O *forum shopping* consiste na instrumentalização da cláusula unilateral para que a parte dominante selecione a jurisdição mais favorável a seus interesses.²⁰ Havendo a possibilidade de escolha, o *forum shopping* torna-se um dado posto do sistema: afinal, litigantes racionais considerarão as preferências pessoais de jurisdição ao decidir se exercem – e em qual extensão exercem – suas pretensões.²¹

As consequências de tais práticas são particularmente danosas quando o litigante, apenas pelo exercício de sua preferência de foro, consegue realisticamente impactar o resultado da demanda. E isto afeta

¹⁹ ZELST, 2018.

²⁰ Whytock, 2011.

²¹ Solimine, 1998.

o sistema jurídico como um todo, visto que “when plaintiffs secure a dramatically different outcome simply by choosing a certain court, the legal system appears arbitrary and unconcerned with administering fundamental justice”²².

A discussão dos aspectos anticompetitivos do *forum shopping* nas CAAs passa, por sua vez, pela discussão da arbitralidade de matérias concorrenciais.²³ A responsabilização com base no direito da concorrência é multifacetada: pode ocorrer na esfera administrativa (mediante atuação dos órgãos de defesa da concorrência); na esfera criminal (a exemplo dos cartéis), e na esfera cível. É nesta última que estarão em embate os direitos patrimoniais disponíveis do infrator, e o direcionamento destes para fins de indenização e reparação de danos sofridos pela parte lesada.²⁴ São precisamente os direitos materiais disponíveis o objeto possível da arbitragem, nos termos do art. 1º da Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/96).

Nessa perspectiva, o risco apresentado pelas CAAs é de que o polo dominante, em um esforço de afastar as potenciais obrigações indenizatórias resultantes de seus atos abusivos, exerça o direito unilateral de jurisdição para impedir a aplicação de uma interpretação mais rígida de práticas anticompetitivas. Assim, a vantagem originariamente pré-processual passa a ganhar contornos materiais, com o contratante fazendo uso de sua dominância para perpetrar atos abusivos e, ao mesmo tempo, fugir à responsabilização civil.

A questão poderá afetar não apenas a escolha da jurisdição com precedentes mais favoráveis, mas também qual a legislação concursal aplicável. No contexto internacional, com a presença de múltiplos sistemas legais cujas normas concorrenciais são potencialmente imputáveis, a decisão de qual legislação é aplicável

²² Dorward, 1998.

²³ Sobre o tema, conferir: BECKER, Bruno Bastos. *Concorrência e Arbitragem no Direito Brasileiro: Hipóteses de incidência de questões concorrenciais em arbitragens*. Ano 1 (2015), nº 2, pp. 239-270; CAMELO, Antônio Sampaio. *Critérios de Arbitrabilidade dos Litígios: Revisitando o Tema*. Revista de Arbitragem e Mediação, vol. 27, São Paulo, 2010; GABBAY, Daniela Monteiro; PASTORE, Ricardo Ferreira. *Arbitragem e Outros Meios de Solução de Conflitos em Demandas Indenizatórias na Área de Direito da Concorrência*. Revista Brasileira de Arbitragem, Vol. 11, Issue 43 (2014);

²⁴ Frazão, 2018.

implicará, inevitavelmente, em consequências materiais para os direitos das partes.²⁵

Em segundo lugar, a jurisdição arbitral sobre a matéria concorrencial veicula efeitos de fiscalização e ordem pública. Ainda que a arbitragem esteja restrita aos direitos materiais disponíveis, a diretriz trazida pela OCDE é de que haja interação entre os árbitros e as autoridades de defesa da concorrência – podendo a autoridade antitruste, nesse sentido, intervir na arbitragem como *amicus curiae*.²⁶

Todavia, em especial quando a arbitragem estiver revestida de confidencialidade, a transparência e o compartilhamento de informações com a autoridade antitruste dependerão do consentimento das partes – em respeito à autonomia da vontade. Caso tal compartilhamento seja dificultado, “a falta de informações cruciais e a ausência da análise da autoridade concorrencial [poderão] prejudicar a resolução adequada e justa do conflito dentro do ordenamento jurídico aplicável”.²⁷

Nestes termos, a principal característica anticompetitiva das cláusulas assimétricas estaria em seu manejo escuso para o afastamento da responsabilização concorrencial na esfera cível. Isto seria possível tanto por meio de esforços para aplicação da legislação concorrencial menos danosa, ou ainda mediante a obstacularização da participação de agentes antitruste com o uso da confidencialidade.

4. Considerações Finais

Diante do exposto, nota-se que o enquadramento de cláusulas arbitrais assimétricas como abuso de posição dominante no mercado perpassa uma investigação concreta de três esferas: (i) o porte econômico das contratantes; (ii) o exercício da autonomia privada no momento de elaboração da cláusula arbitral; e (iii) os efeitos materiais sobre o resultado da lide.

Uma desproporção marcante entre o porte econômico das contratantes pode caracterizar indício concreto da capacidade de negociação entre as partes, e, caso seja a parte mais poderosa aquela com amplo acesso à jurisdição estatal e arbitral, colocar-se-á desde

²⁵ OCDE, 2021.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Barrios; Lapa, 2021.

logo em cheque a validade da CAA. Mais do que isso, ações de coação e pressão negocial no momento de elaboração da cláusula – etapa de crítica importância da autonomia privada e livre manifestação de vontade – maculam diretamente o consentimento bilateral necessário à constituição do tribunal arbitral.

Por fim, deverão ser sopesadas as consequências materiais das CAAs sobre o resultado da lide. Na hipótese de a escolha de resolução de conflitos representar um caminho concreto em direção a uma legislação concorrencial mais frágil, ou mesmo uma jurisprudência notadamente favorável à contratante mais poderosa, caberá elencar a proteção à ordem econômica – enquanto matéria pública – para declarar a nulidade da previsão assimétrica.

Porém, tais critérios não podem ser manejados de forma displicente ou desarrazoada, sob a finalidade escusa de sempre privilegiar a jurisdição estatal. Do contrário, estar-se-á esvaziando a arbitragem como método legítimo de resolução de conflitos, cuja opção é uma liberdade dos litigantes. O posicionamento brasileiro, assim, deve restar pautado em uma presunção de legalidade – presunção esta que não será absoluta, mas sim passível de relativização diante dos elementos casuísticos de cada CAA.

Referências bibliográficas

BARRIOS, Lucas de Góis; LAPA, Vitória Neffã. *Arbitragem e direito concorrencial: ordem pública, confidencialidade e atuação dos árbitros*. Revista de Defesa da Concorrência, Brasília, v. 9, n. 1, p. 148-172, 2021. DOI: 10.52896/rdc.v9i1.908. Disponível em: <https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrenca/article/view/908>. Acesso em: 20/07/2022.

BORN, Gary B. *International Arbitration: Law and Practice*. Kluwer Law International, 2016, pp. 34-39.

CARMONA, Carlos Alberto. *Arbitragem e Processo: um comentário à Lei 9.307/96*. 3ª Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2009, pp. 64-65.

CLIFFORD CHANCE. *Unilateral Option Clauses Survey*. 2021. Disponível em: <https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2021/02/clifford-chance-unilateral-option-clauses-survey-2021.pdf>. Acesso em: 20/05/2022.

DORWARD, Daniel J. *The forum non conveniens doctrine and the judicial protection of multinational corporations from forum shopping plaintiffs*. Penn Law: Legal Scholarship Repository, 2014.

DRAGUEIV, Deyan. *Unilateral Jurisdiction Clauses: The Case for Invalidity, Severability or Enforceability*. *Journal of International Arbitration* 31, no. 1 (2014), pp. 19–46.

EIRAS, L. *Sham Litigation: requisitos para sua configuração*. *Revista de Defesa da Concorrência*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 53-75, 2019. Disponível em: <<https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrência/article/view/423>>. Acesso em: 10/07/2022.

FRAZÃO, Ana. *Questões concorrenciais podem ser resolvidas pela arbitragem? Tema está a merecer um maior aprofundamento*. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3olR1dg>>. Acesso em: 01/07/2022.

LIGKANAYA, Jovanka; ADOLF, Huala; AMALIA, Prita. *Asymmetrical Arbitration Clauses: A Comparative Study of International and Indonesian Arbitration Law*. *Pandecta*, Volume 16. Number 1. June 2021 Page 130-147.

NIDDAM, L. *Unilateral Arbitration Clauses in Commercial Arbitration*. *Arbitration and Dispute Resolution Law Journal*. 1996.

ORGANISATION FOR ECONOMICS CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Arbitration and Competition 2010: Hearings*. Note by the Secretariat. DAF/COMP (2010)40. Paris: OECD, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3uT9y32>. Acesso em: 02/07/2022.

PATIL, Salonee. *Unilateral Option Clauses: The Way Forward*. *Christ University Law Journal* 2018, Vol. 7, No. 2, pp. 45-62.

REINO UNIDO. Corte de Apelação do Reino Unido. *Pittalis v. Sherefetin*. QB 868. 1986.

RÚSSIA. Suprema Corte da Federação Russa. *Sony Ericsson Communications Rus (Russia) v Russian Telephone Company*. No. 1831/12. Junho, 2012.

SOLEMINE, Michael E. *The Quiet Revolution in Personal Jurisdiction*, 73 TUL. L. REV. 1, 12. 1998.

STJ. *Recurso Especial nº 1.940.072/AM*. Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze. Decisão Monocrática de 03/08/2021.

STRUZHKO, Aleksandr. *Asymmetrical Arbitration Agreement: Validity and Enforcement*. Disponível em: <<https://www.mondaq.com/arbitration-dispute-resolution/1033446/asymmetrical-arbitration-agreement-validity-and-enforcement>>. Acesso em: 10/06/2022.

USTINOV, Iurii. *Unilateral Arbitration Clauses: Legal Validity*. Master's Thesis, LLM International Business Law in Tilburg University. Supervisor: Professor Erik Vermeulen. 2016.

WHYTOCK, Christopher A. *The Evolving Forum Shopping System*. Cornell Law Review, vol. 96, Issue 3, 2011.

ZELST, Bas van. *Unilateral Option Arbitration clauses: An unequivocal choice for arbitration under the ECHR?* Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 25(1). 2018, pp. 77-86.

MATÉRIAS-PRIMAS CRÍTICAS E SEUS IMPACTOS NAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR: ANÁLISE DAS MATÉRIAS-PRIMAS CRÍTICAS E AS ESTRATÉGIAS ADOTADAS PELO BRASIL E SEUS PARCEIROS COMERCIAIS

Andrea Weiss Balassiano¹

Ana Vitória Muniz Bokos²

Resumo: O presente artigo aborda as Matérias Primas Críticas (MPC) em um contexto de crise das Cadeias Globais de Valor, destacando seu impacto devido a inovações tecnológicas e limitações na disponibilidade de certos materiais. Países têm estabelecido regulamentos para proteger suas cadeias de suprimentos, incluindo a criação de listas de materiais sujeitos a incentivos. O aumento na atenção dada às MPC é acompanhado pela intensificação das políticas comerciais, que podem ser liberalizadoras ou distorcivas do comércio. No entanto, há preocupações sobre o uso dessas listas para obter vantagens competitivas, ou que possam ser utilizadas como “armas” em situações de conflitos geopolíticos. Nesse contexto, o artigo busca analisar as motivações por trás das políticas comerciais relacionadas às matérias-primas críticas e estratégicas, bem como examinar as tendências nas medidas adotadas pelo Brasil e seus principais parceiros comerciais.

Palavras-Chave: Matérias Primas Críticas. Cadeias Globais de Valor.

Abstract: This article addresses Critical Raw Materials (CRM) in the context of a crisis in Global Value Chains, highlighting their impact due to technological innovations and constraints on the availability of certain materials. Countries have established regulations to protect their supply chains, including the creation of lists of materials subject to incentives. The increased attention to CRMs is accompanied by an intensification of trade policies, which can be liberalizing or trade-

¹ Sócia do Monteiro e Weiss Trade. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e pós-graduada em Propriedade Intelectual pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

² Advogada no Monteiro e Weiss Trade. Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e em Administração na Universidade de Brasília (UnB).

distorting. However, there are concerns about the use of these lists to gain competitive advantages, or that CRMs could be used as “weapons” in situations of geopolitical conflicts. In this context, the article aims to analyze the motivations behind trade policies related to critical and strategic raw materials and examine the trends in measures adopted by Brazil and its major trading partners.

Keywords: Critical Raw Materials. Global Value Chains.

1. Introdução: o enfraquecimento das cadeias globais de valor

Durante os últimos 30 a 40 anos, as empresas industriais, em razão da globalização, estabeleceram cadeias de fornecimento internacionais para maximizar a produção e a eficiência dos custos de produção e logística.

Em razão do aumento da importância no Comércio Internacional, tais organizações receberam o nome de Cadeias Globais de Valor, e consistem na fragmentação das diferentes etapas do ciclo produtivo de bens e serviços, em diferentes países.

Nesse contexto, essa nova relação foi benéfica principalmente aos países menos desenvolvidos, dado que se observou um aumento na participação na renda e nas exportações mundiais auferidas pelos países emergentes nas últimas décadas.

Nesse contexto, ultrapassada a expansão verificada nos últimos anos, as Cadeias Globais de Valor estão passando por uma crise, sendo ameaçadas por uma confluência de fatores externos antecipados pela pandemia da Covid-19, que intensificou desafios decorrentes de três megatendências: a Nova Revolução Industrial em direção à chamada indústria 4.0; o crescente nacionalismo econômico; e o imperativo da sustentabilidade socioambiental do crescimento econômico.

Além da pandemia que iniciou em 2020, que derrubou muitas Cadeias Globais de Valor por interrupções devido a atrasos relacionados às questões de logística, escassez ou atrasos de insumos necessários para a produção e aumento do preço das matérias-primas, as cadeias de fornecimento globais enfrentam os riscos das políticas governamentais que incentivam as indústrias nacionais e impedem os fluxos transfronteiriços de bens e capital.

Ademais, as operações das Cadeias Globais de Valor foram significativamente perturbadas e abaladas por novas tarifas, barreiras

técnicas ou outras regulamentações ou restrições comerciais impulsionadas por governos de todo o mundo.

Nessa linha de raciocínio, a UNCTAD, departamento das Nações Unidas para o comércio e desenvolvimento, no documento intitulado Relatório de Investimento Mundial (WIR) 2020, retratou que a tendência verificada desde a pandemia foi de maior intervencionismo e protecionismo dos países.

E adicionou a UNCTAD no relatório em questão que, na última década, a competição tecnológica entre os países não apenas levou ao resgate das políticas industriais em mais de 100 países, como também estimulou ações para acumular e proteger o desenvolvimento tecnológico e assegurar soberania em setores e ativos considerados estratégicos.

Como consequência, têm surgido novas restrições ao comércio e ao investimento internacional, impondo custos às Cadeias Globais de Valor, sobretudo àquelas mais verticalmente especializadas.

O desafio ambiental, por sua vez, impõe pressões sobre as Cadeias Globais de Valor a partir de diferentes canais: demanda dos consumidores, diretrizes adotadas pelos bancos e mercados de capitais que financiam as empresas, políticas de combate às mudanças climáticas adotadas pelos países e a própria ocorrência de desastres ambientais.

E é nesse ponto que se iniciaram os debates relacionados às matérias-primas sensíveis e estratégicas, assim como a expansão, em vários países, de definições de indústrias e tecnologias sensíveis nacionalmente, aumentando inclusive os limites ao investimento estrangeiro direto.

2. Matérias-Primas Críticas e Estratégicas

2.1. Importância estratégica

As Matérias-Primas Críticas (MPC) têm uma importância estratégica mundial devido ao seu papel fundamental em setores econômicos e tecnológicos essenciais. Essas matérias-primas desempenham um papel crucial no desenvolvimento de diversas indústrias e na segurança econômica dos países.

O ressurgimento das políticas nacionais relacionadas às matérias-primas críticas ou estratégicas foi provavelmente uma resposta a duas

novas situações, quais sejam, o comércio internacional e a competição econômica por matérias-primas, e as inovações tecnológicas industriais que dependem de materiais específicos, que antes não eram tão relevantes, mas cuja disponibilidade depende de aspectos geológicos, geográficos e políticos.

Abaixo encontram-se destacadas as razões que justificam a importância estratégica mundial das matérias-primas críticas:³

- a) **Indústrias de alta tecnologia:** As MPC são fundamentais para o funcionamento e a produção de uma ampla gama de tecnologias avançadas. Elas são essenciais para a fabricação de dispositivos eletrônicos, baterias de armazenamento de energia, veículos elétricos, sistemas de energia renovável, equipamentos de comunicação, entre outros.
A dependência dessas indústrias inovadoras em MPC torna esses recursos de grande importância estratégica para todos os países do mundo.
- b) **Segurança e defesa:** As MPC são vitais para o setor de defesa e segurança. Elas são utilizadas na fabricação de equipamentos militares, armamentos, sistemas de comunicação, sensores e tecnologias de defesa avançadas.
A falta de acesso a essas matérias-primas pode comprometer a capacidade de um país de manter sua segurança nacional e defesa.
- c) **Transição para energias sustentáveis:** Com a crescente demanda por energias renováveis e a transição para uma economia de baixa emissão de carbono, as MPC se tornaram ainda mais cruciais. Elas são necessárias para a produção de tecnologias verdes, como painéis solares, turbinas eólicas e baterias de armazenamento de energia elétrica.
Outro aspecto importante na definição, para cada país, dos minerais críticos está associado às respectivas demandas industriais por insumos ou busca por transição para uma economia com baixa emissão de carbono, nos quais determinados minerais são essenciais para a obtenção de

³ CONSELHO EUROPEU. Infografia –Regulamento Europeu Matérias-Primas Críticas: um ato legislativo em prol do futuro das cadeias de abastecimento da EU. 2023. Disponível em: [Regulamento Matérias-Primas Críticas - Consilium \(europa.eu\)](#)

energia por fontes renováveis e na aplicação de tecnologias limpas.

Nesse contexto, é importante mencionar que as MPC estão no centro dos esforços de descarbonização, tendo em vista o foco na mudança da utilização de combustíveis fósseis para a geração de energia eólica e solar, veículos elétricos (EVs) baseados em baterias elétricas, e produção de hidrogênio.

A falta de acesso a essas matérias-primas pode afetar a capacidade dos países de adotarem soluções sustentáveis de energia.

- d) **Competitividade econômica:** As MPC podem conferir vantagens competitivas significativas às nações que possuem acesso a esses recursos de forma abundantes ou a tecnologias de extração eficientes.

O controle dessas matérias-primas pode influenciar a dinâmica econômica e o poder geopolítico entre as nações.

- e) **Dependência de fornecedores externos:** Muitos países dependem de fornecedores externos para a obtenção de MPC, o que cria vulnerabilidades na cadeia de abastecimento.

A instabilidade política, conflitos, restrições de exportação e flutuações nos preços podem afetar significativamente a disponibilidade dessas matérias-primas.

Em vista desses fatores, a busca por segurança de abastecimento e a adoção de estratégias de gestão de MPC tornaram-se uma preocupação crescente para muitos países e organizações internacionais. O desenvolvimento de uma cadeia de abastecimento resiliente e sustentável para essas matérias-primas é fundamental para garantir a estabilidade econômica, tecnológica e de defesa em âmbito mundial.

2.2. *Definição e critérios para enquadramento*

O regular fornecimento de matérias-primas e independência na produção com vistas ao impulsionamento das suas indústrias nacionais sempre foi uma preocupação para a maioria dos países e tema constante nos discursos políticos das principais potências econômicas.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela abertura do comércio internacional, com o incremento da participação de diversas

nações no comércio global. Importa destacar, nessa seara, a ascensão da China em termos de consumo, produção e oferta de matérias-primas.

Por seu turno, o ressurgimento das políticas nacionalistas, como resposta ao aumento do comércio internacional e a competição econômica por matérias-primas, especialmente aquelas necessárias às indústrias de alta tecnologia e de energia sustentável, tornou a definição das matérias primas críticas e estratégicas por cada país ainda mais relevante e necessária.

Nesse sentido, as estratégias dos países sobre as MPC procuram atender aos anseios domésticos identificadas por meio de políticas que direcionam os interesses econômicos, de defesa e até mesmo de saúde de cada país.

Não obstante a ausência de unicidade com relação à definição dos materiais críticos por cada país,⁴ existe concordância dos governos de todo mundo no sentido de que os materiais de importância crítica podem e devem receber tratamento especial em termos de política comercial.

Ademais, importante destacar que as matérias-primas minerais formam a base das cadeias produtivas, pois os bens minerais fazem parte de todas as indústrias em algum nível de suas linhas de produção. Constituem-se, assim, substâncias minerais vitais para o desenvolvimento econômico e setores industriais de um país, mas cujo suprimento e abastecimento pode envolver riscos devido a diversas questões, tais como: escassez minerogeológica, dinâmicas geopolíticas, regulações comerciais, instabilidade política ou de infraestrutura, entre outros fatores.⁵

Outro aspecto importante na definição, para cada país, dos minerais críticos está associado às respectivas demandas industriais por insumos ou busca por transição para uma economia de baixo carbono, nos quais determinados minerais são essenciais para a obtenção de energia por fontes renováveis e na aplicação de tecnologias limpas. Da mesma forma, alguns insumos minerais estão se tornando cada vez mais essenciais para promover mudanças disruptivas e atender novos

⁴ EVENETT, Simon J.; FRITZ, Johannes. The Scramble for Critical Raw Materials: Time to Take Stock? 31st Global Trade Alert Report. 2023

⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Texto para discussão 2768: Minerais Estratégicos e Críticos: Uma Visão Internacional e da Política Mineral Brasileira. 2022.

mercados, tais como: as tecnologias digitais, as tecnologias de baixo carbono, aeroespacial, defesa e mobilidade sustentável (elétrica).

Dessa forma, em síntese, as MPC podem ser definidas como insumos de produção de grande importância econômica, com elevado risco de interrupção do fornecimento devido à concentração de fontes e à falta de substitutos.

Contudo, a definição, para cada país, de quais são suas matérias-primas críticas necessita de estudos nacionais para cada bem mineral e suas respectivas cadeias industriais relacionadas, de modo a formular uma estratégia de suprimento para atender as demandas.

Por fim, em resumo, dentre os critérios a serem considerados para o enquadramento da matéria-prima, destacam-se:

- a) Insumos fundamentais e insubstituíveis para indústrias estratégicas

São consideradas indústrias estratégicas: defesa e aeroespacial, eletrônica, produção de energia eólica e solar e indústria de mobilidade automobilística, entre outras.

Para alguns países, “materiais críticos” referem-se apenas a “qualquer mineral, elemento, substância ou material não combustível”. Outros incluem explicitamente minerais relacionados à energia nas suas listas de MPC.

- b) Insumos fundamentais e insubstituíveis para Indústrias limpas e de Tecnologias digitais

São considerados insumos fundamentais e insubstituíveis na produção de tecnologias limpas e digitais, tais como produção microchips, computadores, células de combustível de hidrogênio, motores de tração, iluminação LED, painéis fotovoltaicos, certos dispositivos de saúde, robótica e drones.

- c) Riscos na cadeia de abastecimento

São considerados insumos em situação crítica aqueles com forte concentração geográfica da produção e receios de escassez de oferta devido à limitada capacidade de produção global.

Dentre as principais matérias-primas críticas, destacam-se: Terras Raras (*Rare Earth Elements*), cobalto, lítio, metais do grupo da platina (*Platinum Group Metals*) e metais raros (por exemplo, tungstênio, tântalo, nióbio).

2.3. *Aspectos políticos e desafios para a segurança das Cadeias de Suprimentos*

É possível identificar diversas motivações por trás da inclusão de materiais nas listas de MPC e as estratégias que as nações empregam para aproveitar suas vantagens comparativas, avaliar riscos econômicos e políticos e atender à demanda.

Como visto, a crescente demanda por certas matérias primas é uma força motriz por trás das decisões de muitos países para incluí-los em suas listas de MPC. Assim, países que não tem posse destes materiais podem estabelecer listas com base nas vulnerabilidades que esses recursos podem causar.

Por outro lado, a inclusão nas listas também serve como uma oportunidade econômica, em que alguns países em posse desses materiais os incorporam estrategicamente em suas listas de MPC como forma de obter vantagem comparativa.

Tendo em conta as tensões comerciais e geopolíticas, a inclusão de produtos nas listas de materiais críticos é utilizada na busca desenfreada de lucro (*rent-seeking*) e corrobora com o enviesamento de políticas comerciais. Desta forma, esta prática desempenha um papel significativo em um contexto de armamentização do comércio.⁶

Importante destacar que os avanços nas tecnologias de reciclagem e a capacidade de obter certos materiais como subprodutos permitiram que os governos diminuíssem sua dependência de fontes estrangeiras para certas *commodities*. Essa mudança na autossuficiência levou algumas nações a removerem produtos de suas listas de MPC.

Destaca-se que as intervenções políticas raramente referem-se explicitamente à segurança nacional, sendo frequentes as menções à segurança do abastecimento.

Nas seguintes subseções, serão apresentadas as abordagens gerais das políticas norteadoras sobre os minerais críticos do Brasil e seus principais parceiros comerciais: China, Estados Unidos, Argentina, União Europeia, Índia e Rússia.

3. **Análise das Matérias-Primas Críticas definidas pelo Brasil e**

⁶ EVENETT, Simon J.; FRITZ, Johannes. The Scramble for Critical Raw Materials: Time to Take Stock? 31st Global Trade Alert Report. 2023.

seus principais parceiros comerciais

A análise das políticas adotadas para MPC foi realizada com base nos dados da *Essential Goods Initiative database*, divulgada pelo *Global Trade Alert*.⁷ Constatam 871 medidas relacionadas a MPC no mundo em vigor em 2023, publicadas por meios oficiais, sendo 109 medidas tomadas por motivos geopolíticos e 200 por estratégias competitivas. Por outro lado, 137 medidas foram tomadas para proteção da cadeia de suprimentos e 55 por razão de segurança nacional. Ressalta-se que uma medida pode destacar diversos motivos de forma concomitante.

Entende-se por motivo geopolítico a medida tomada para combater o risco de um país ou de uma classe de países, definidas por sistema político, alianças, ideologia ou geografia. A segurança nacional para o escopo da presente pesquisa refere-se à segurança militar atual ou futura ou a medida que citar especificamente “segurança nacional”.⁸

Já a proteção à cadeia de suprimentos refere-se a aumentar a estabilidade ou a segurança do abastecimento local de produtos não alimentícios. Por fim, medidas tomadas com o objetivo de aumentar a competitividade envolvem a promoção da competitividade interna ou inovação em um produto ou setor estratégico.⁹

Estas medidas envolvem desde barreiras tarifárias, como tarifas, quotas ou licenças de exportação e importação, a medidas de incentivo à produção, como subsídios, empréstimos Estatais e benefícios fiscais.

Cumprido destacar que além de medidas e políticas adotadas para matérias primas consideradas críticas e estratégicas, com o fim de garantir a segurança da cadeia de suprimentos e a competitividade, também são destacadas as listas que trazem a relação de MPC, que proporcionam priorização destas matérias primas no planejamento estratégico e na definição de políticas comerciais de um país.

⁷ GLOBAL TRADE ALERT. Essential Goods Initiative: Tracking policies in essential goods including Food, Fuel, Critical Raw Materials and Medical Products. Suíça: 2 de maio de 2020. Disponível em: [THE ESSENTIAL GOODS INITIATIVE+ \(October 2023\) \(globaltradealert.org\)](https://www.globaltradealert.org/essential-goods-initiative)

⁸ GLOBAL TRADE ALERT. The Covid-19 Pandemic: 21st Century Approaches to Tracking Trade Policy Responses in Real-Time (Methodological Note). Suíça: 2 de maio de 2020. Disponível em: [THE ESSENTIAL GOODS INITIATIVE+ \(October 2023\) \(globaltradealert.org\)](https://www.globaltradealert.org/covid-19-pandemic)

⁹ *Ibid.*

No que se refere às listas de MPC, como já frisado nos capítulos anteriores, não existe um entendimento comum sobre quais materiais as compõem. Entretanto, como se verá a seguir, há semelhanças entre as listas de certos países e grupos de países, como entre os países integrantes do BRICS e do G7.¹⁰ Em todos os casos, minérios de terras raras são os principais componentes destas listas.

A análise das listas de MPC foi realizada com base nos dados divulgados pelo 31º Relatório do *Global Trade Alert*¹¹ e por publicações oficiais do Brasil e de seus principais parceiros comerciais.

3.1. *Brasil*

No Brasil, em 2023 foram identificadas 34 normas e políticas voltadas a MPC em vigor. As medidas incluem alteração de tarifas de importação, imposição de quotas para tarifas diferenciadas de importação, taxação interna de importações, injeção de capital e participações de capital (incluindo *bailouts*), empréstimos Estatais, subsídios de produção, estabilização de preços e incentivos para exportação na forma de linha de financiamento e crédito rural. Entretanto, 13 destas medidas tem o impacto de liberalização do comércio.

Em relação à lista que define as MPC, o Decreto nº 10.657, de 24 de março de 2021, que institui a Política de Apoio ao Licenciamento Ambiental de Projetos de Investimentos para a Produção de Minerais Estratégicos, é regulamentado pela Resolução CGM nº 2, de 18 de junho de 2021, que define a relação de minerais considerados estratégicos para o País.

O Brasil incluiu em sua lista elementos semelhantes aos demais países do BRICS.¹² Ainda, dentre os países do grupo, o Brasil é o segundo país com mais materiais incluídos em sua lista de produtos estratégicos.

A lista conta, atualmente, com 28 itens, divididos entre: i) Bens minerais dos quais o País depende de importação em alto percentual para o suprimento de setores vitais da economia; ii) Bens minerais que

¹⁰ EVENETT, Simon J.; FRITZ, Johannes. The Scramble for Critical Raw Materials: Time to Take Stock? 31st Global Trade Alert Report. 2023.

¹¹ *Ibid.*

¹² Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

têm importância pela sua aplicação em produtos e processos de alta tecnologia; e iii) Bens minerais que detêm vantagens comparativas e que são essenciais para a economia pela geração de superávit da balança comercial do País.

Dentre os 28 itens, tem-se o item ‘minério de terras raras’, subdividido em 17 minérios¹³ e minérios do grupo da platina, subdividido em 6 minérios¹⁴. Em conclusão, o Brasil conta com 45 minérios em sua lista, sendo superado pela Rússia, com 49.

Além disso, todos os países do BRICS têm 17 produtos em comum em suas listas, sendo estes os minérios classificados como ‘minério de terras raras’. Destes, 7 podem ser classificados como minérios de terras raras leves e 10 como minérios de terras raras pesados.

alumínio	hólmio*	neodímio*	promécio*	tálio
cério*	irídio	níquel	ródio	túlio*
cobalto	minério de ferro	nióbio	rutênio	estanho
cobre	lantânio*	ósmio	samário*	titânio
disprósio*	lítio	paládio	escândio*	tungstênio
érbio*	lutécio*	rocha fosfática	silício metálico	urânio
europio*	manganésio	platina	enxofre	vanádio
gadolínio*	molibdênio	potássio	tântalo	itérbio*
ouro	grafite natural	praseodímio*	térbio*	ítrio*

Fonte: Resolução CGM nº 2, de 18 de junho de 2021

* minérios de terras raras

¹³ AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL. Sumário Mineral: Terras Raras. 2014. Disponível em: [terras-raras-sumario-mineral-2014 \(www.gov.br\)](http://www.gov.br/terras-raras-sumario-mineral-2014)

¹⁴ AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL. Sumário Mineral: Metais Do Grupo Da Platina. 2001. [Metais do Grupo Platina \(www.gov.br\)](http://www.gov.br/metais-do-grupo-platina)

3.2. *China*

Também parte do BRICS, a China conta com 40 minérios considerados minerais estratégicos, sendo 30 também constantes da lista brasileira. Todos os 17 minérios de terras raras integram a lista.

A China classifica sua lista em: i) minerais energéticos (petróleo, gás natural, gás de xisto, carvão, metano, urânio); ii) minerais metálicos (ferro, cromo, cobre, alumínio, ouro, níquel, tungstênio, estanho, molibdênio, antimônio, cobalto, lítio, terras raras, zircônio); iii) e minerais não metálicos (fósforo, sal de potássio, grafite cristalino, fluorita).

alumínio	disprósio*	minério de ferro	óleo	térbio*
antimônio	érbio*	lantânio*	fósforo	túlio*
cério*	európio*	lítio	potássio	estanho
cromo	flúor/fluorita	lutécio*	praseodímio*	tungstênio
metano	gadolínio*	molibdênio	promécio*	urânio
cobalto	gás/petróleo	grafite natural	samário*	itérbio*
carvão coqueificável	ouro	neodímio*	escândio*	ítrio*
cobre	hólmio*	níquel	gás de xisto	zircônio

Fonte: Site do Ministério da Terra e Recursos

* minérios de terras raras

Além da lista de Minerais Estratégicos, a China teve 21 medidas voltadas a MPC em vigor em 2023. As medidas incluem restrições à exportação e à importação, empréstimos Estatais, subsídios de produção e outras formas de auxílio Estatal.

3.3. *Estados Unidos*

Parte do G7, os Estados Unidos da América estabeleceu lista com 50 Minerais Críticos. Dentre os países do G7, existem 30 itens comuns a todas as listas, sendo 16 minérios de terras raras.

O país define sua lista com base nos critérios: i) material mineral ou mineral não combustível essencial para a segurança econômica e nacional, ii) cuja cadeia de suprimentos seja vulnerável a interrupções e iii) que sirva a uma função essencial na fabricação de um produto,

cuja ausência teria consequências significativas para nossa economia ou nossa segurança nacional.¹⁵

alumínio	disprósio*	irídio	paládio	túlio*
antimônio	érbio*	lantânio*	platina	estanho
arsênico	európio*	lítio	praseodímio*	titânio
bário	flúor/fluorita	lutécio*	ródio	tungstênio
berílio	gadolínio*	magnésio	rubídio	vanádio
bismuto	gálio	manganésio	rutênio	itérbio*
cério*	germânio	grafite natural	samário*	ítrio*
césio	háfio	neodímio*	escândio*	zinco
cromo	hólmio*	níquel	tântalo	zircônio
cobalto	índio	nióbio	telúrio	túlio*

Fonte: Serviço Geológico dos EUA

* minérios de terras raras

O país contou, durante o ano de 2023, com 111 medidas voltadas para a proteção de MPC, de restrição à importação ou exportação, empréstimos Estatais, auxílios financeiros, fiscais e outros. Somente 8 das medidas tem o impacto de liberalização do comércio, enquanto as demais são consideradas práticas distorcivas.

3.4. *Argentina*

A Argentina define Minerais Críticos como aqueles em risco de escassez e Minerais Estratégicos, como os que são utilizados na indústria por suas propriedades particulares, sendo suas reservas altamente cobiçadas pelos países industrializados.¹⁶

¹⁵ GABINETE EXECUTIVO DA PRESIDÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Executive Order 13817 of December 20, 2017. [Federal Register :: A Federal Strategy To Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals](#)

¹⁶ MINISTERIO DE ECONOMÍA DE ARGENTINA – CONSEJO FEDERAL DE MINERÍA (CONFEMIN). Minerales Críticos, Minerales Estratégicos Y Minerales De Importancia Económica Estratégica. Disponível em: [20220818_definiciones_de_minerales_criticos_estrategicos_y_de_importancia_economica_estrategica_smn-cofemin-segemar.pdf \(argentina.gob.ar\)](#)

Apesar de não contar com uma lista consolidada, a Argentina desenvolveu uma política de desenvolvimento econômico voltada à produção mineira, que estabelece um plano de elaboração de um relatório anual para a definição de minerais estratégicos e críticos.¹⁷

Neste ponto, a Argentina adotou 12 medidas voltadas a MPC em 2023, incluindo medida suspendendo as exportações de sucata de ferro, aço e resíduos plásticos utilizados como insumos pela indústria siderúrgica e plástica, para proteção do suprimento e fornecimento desses insumos, necessários para o seu desenvolvimento,¹⁸ e medida que retira a restituição à exportação de lítio, óxido e hidróxido de lítio, cloreto de lítio e carbonato de lítio extraídos, visto que “a procura global tem levado a um aumento significativo dos preços internacionais dos recursos relacionados com o lítio, com a consequente melhoria em termos de competitividade”.¹⁹

3.5. União Europeia

Os países da União Europeia (UE), incluindo a Alemanha e a França, membros do G7, tem 49 itens selecionados como Matérias Primas Críticas, incluindo os 17 minérios de terras raras.

alumínio	érbio*	lantânio*	rocha fosfática	estrôncio
antimônio	európio*	lítio	fósforo	tântalo
bário	flúor/fluorita	lutécio*	platina	térbio*
berílio	gadolínio*	magnésio	praseodímio*	túlio*
bismuto	gálio	grafite natural	promécio*	titânio
boratos	germânio	borracha natural	ródio	tungstênio
cério*	háfnio	neodímio*	rutênio	vanádio
cobalto	hólmio*	nióbio	samário*	itérbio*

¹⁷ MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO DE ARGENTINA. Plan Estratégico para el Desarrollo Minero Argentino. Junho de 2021. Disponível em: [plan_estrategico_para_el_desarrollo_minero_argentino.pdf \(argentina.gob.ar\)](https://www.argentina.gob.ar/plan-estrategico-para-el-desarrollo-minero-argentino)

¹⁸ ARGENTINA. Decreto 70 de 10 de Fevereiro de 2023.

¹⁹ ARGENTINA. Decreto 57 de 6 de Fevereiro de 2023.

carvão coqueificável	índio	ósmio	escândio*	ítrio*
disprósio*	irídio	paládio	silício metálico	

Fonte: Comissão Europeia, Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME

* minérios de terras raras

A UE apresenta preocupação com sua capacidade de extração, processamento, reciclagem, refinação, separação e processamento de certos minerais, dependendo do abastecimento de outras partes do mundo. Desta forma, a UE pretende aumentar sua resiliência na cadeia de valor das terras raras, vital para a indústria.²⁰

Além disso, a UE traz uma preocupação com a obtenção sustentável destas matérias primas, com foco nos resíduos de minérios ricos em MPC e na reciclagem.

De toda forma, não é esperada uma autonomia da UE, de forma que a procura por MPC continuará e deverá priorizar um acesso diversificado aos mercados mundiais.²¹

3.6. Rússia

Integrante do BRICS, a Rússia é o país com mais materiais em sua lista de MPC, contando com 49 minérios considerados Matérias-Primas Minerais Estratégicas. A Rússia também é o país com mais minerais comuns à lista brasileira, com 37 minerais constantes na Resolução CGM nº 2, de 2021, incluindo os 17 minérios de terras raras.

²⁰ COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT. Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability (COM(2020) 474 final). 2020. Disponível em: [EUR-Lex - 52020DC0474 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²¹ COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT. Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability (COM(2020) 474 final). 2020. Disponível em: [EUR-Lex - 52020DC0474 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

alumínio	flúor/fluorita	manganésio	potássio	túlio*
antimônio	gadolínio*	molibdênio	praseodímio*	estanho
cério*	gás/petróleo	grafite natural	promécio*	titânio
cromo	ouro	neodímio*	quartzo	tungstênio
cobalto	hélio	níquel	ródio	urânio
cobre	hólmio*	ósmio	rutênio	Água
ouro	irídio	óleo	samário*	itérbio*
disprósio*	lantânio*	paládio	escândio*	ítrio*
érbio*	chumbo	rocha fosfática	prata	zinco
európio*	lutécio*	platina	térbio*	

Fonte: Decreto do Governo da Federação Russa de 30.08.2022 No. 2473-r

* minérios de terras raras

Além disso, a Rússia tem 26 medidas diversas voltadas a MPC em vigor em 2023, a exemplo de empréstimo Estatal, auxílios financeiros e fiscais, e restrições à exportação, e anunciou 2 medidas a serem implementadas nos próximos anos. Dentre as 28 medidas, 21 são consideradas restritivas ao comércio.

3.7. Índia

Também parte do BRICS, a Índia conta com 28 itens considerados Recursos Minerais Críticos Não Combustíveis, sendo o país com a menor lista do grupo.

Assim como o Brasil, mas diferentemente da China e da Rússia, a Índia não inclui combustíveis em sua lista, se limitando aos minerais.

berílio	gadolínio*	grafite natural	samário*	túlio*
cério*	germânio	neodímio*	escândio*	itérbio*
cromo	hólmio*	nióbio	silício metálico	ítrio*
disprósio*	lantânio*	praseodímio*	estrôncio	zircônio
érbio*	calcário	promécio*	tântalo	
európio*	lutécio*	rênio	térbio*	

Fonte: Departamento de Ciência e Tecnologia, Governo da Índia

* minérios de terras raras

Além disso, estiveram em vigor na Índia, em 2023, 68 políticas voltadas a MPC, incluindo subsídios à produção, tarifas e restrições à importação, taxaço interna de importações e incentivos à exportação. 33 medidas são consideradas distorcivas ao comércio.

Conclusão

Em um contexto de crise das Cadeias Globais de Valor, as Matérias Primas Críticas e Estratégicas desempenham papel relevante, tendo em vista o impacto que geram no setor industrial. Isso porque as inovações tecnológicas somadas às limitações de disponibilidade de certos materiais interferem na oferta e na demanda global de recursos.

Desta forma, os países passaram a definir regras voltadas à proteção da cadeia no que se refere às matérias primas consideradas críticas ou estratégicas, seja por meio de medidas para produtos específicos, ou pela criação de listas de matérias primas alvos de incentivos. Dentre as matérias primas de maior enfoque nas referidas listas, constam os minérios de terras raras.

A atenção dada às MPC é complementada pelo aumento na criação de políticas comerciais, sejam liberalizadoras ou distorcivas do comércio, por todos os países analisados.

Entretanto, com a criação de listas de MPC, surgem conflitos relacionados a aspectos políticos, como o receio de que alguns países se utilizem deste mecanismo como forma de obter vantagem competitiva, potencialmente causando risco às cadeias globais de valor e desabastecimento. Também há o argumento de que poderiam ser utilizadas em situações de conflitos geopolíticos, como “arma” comercial.

Desta forma, o presente artigo buscou demonstrar as principais motivações para a implementação de políticas comerciais voltadas às matérias primas críticas e estratégicas, bem como analisar as tendências das medidas adotadas pelo Brasil e seus principais parceiros comerciais.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL. Sumário Mineral: Terras Raras. 2014. Disponível em: [terras-raras-sumario-mineral-2014 \(www.gov.br\)](http://www.gov.br/terras-raras-sumario-mineral-2014)

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL. Sumário Mineral: Metais Do Grupo Da Platina. 2001. Disponível em: [Metais do Grupo Platina \(www.gov.br\)](http://www.gov.br)

ARGENTINA. Decreto 57, de 6 de fevereiro de 2023.

ARGENTINA. Decreto 70, de 10 de fevereiro de 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.657, de 24 de março de 2021.

BRASIL. Resolução CGM nº 2, de 18 de junho de 2021.

COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT. Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability (COM (2020) 474 final). 2020. Disponível em: [EUR-Lex - 52020DC0474 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuris/ui/entry.do?uri=COM%2F2020%2FDC0474%2FEN%2FLEX)

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO. World Investment Report 2020: International Production Beyond the Pandemic. Geneva, 2020. Disponível em: [https://unctad.org/publications-search?f\[0\]=product%3A397](https://unctad.org/publications-search?f[0]=product%3A397)

CONSELHO EUROPEU. Infografia –Regulamento Europeu Matérias-Primas Críticas: um ato legislativo em prol do futuro das cadeias de abastecimento da EU. 2023. Disponível em: [Regulamento Matérias-Primas Críticas - Consilium \(europa.eu\)](https://consilium.europa.eu/en/infographic/2023/06/01/critical-raw-materials/)

EVENETT, Simon J.; FRITZ, Johannes. The Scramble for Critical Raw Materials: Time to Take Stock? 31st Global Trade Alert Report. 2023.

GABINETE EXECUTIVO DA PRESIDÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Executive Order 13817 of December 20, 2017. Disponível em: [Federal Register :: A Federal Strategy To Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals](https://www.federalregister.gov/documents/2017/12/20/2017-26247/a-federal-strategy-to-ensure-secure-and-reliable-supplies-of-critical-minerals)

GLOBAL TRADE ALERT. Essential Goods Initiative: Tracking policies in essential goods including Food, Fuel, Critical Raw Materials and Medical Products. Suíça: 2 de maio de 2020. Disponível em: [THE ESSENTIAL GOODS INITIATIVE+ \(October 2023\) \(globaltradealert.org\)](https://www.globaltradealert.org/)

GLOBAL TRADE ALERT. The Covid-19 Pandemic: 21st Century Approaches to Tracking Trade Policy Responses in Real-Time (Methodo-

logical Note). Suíça: 2 de maio de 2020. Disponível em: [THE ESSENTIAL GOODS INITIATIVE+ \(October 2023\) \(globaltradealert.org\)](https://www.globaltradealert.org/en/essential-goods-initiative)

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Texto para discussão 2768: Minerais Estratégicos e Críticos: Uma Visão Internacional e da Política Mineral Brasileira. 2022.

MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO DE ARGENTINA. Plan Estratégico para el Desarrollo Minero Argentino. Junho de 2021. Disponível em: [plan_estrategico_para_el_desarrollo_minero_argentino.pdf \(argentina.gob.ar\)](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_para_el_desarrollo_minero_argentino.pdf)

MINISTERIO DE ECONOMÍA DE ARGENTINA – CONSEJO FEDERAL DE MINERÍA (CONFEMIN). Minerales Críticos, Minerales Estratégicos Y Minerales De Importancia Económica Estratégica. Disponível em: [20220818_definiciones_de_minerales_criticos_estrategicos_y_de_importancia_economica_estrategica_smn-cofemin-segemar.pdf \(argentina.gob.ar\)](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20220818_definiciones_de_minerales_criticos_estrategicos_y_de_importancia_economica_estrategica_smn-cofemin-segemar.pdf)

ESTIMANDO ALÍQUOTAS DE IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO DADO O NÍVEL DE COMPETITIVIDADE RELATIVA DO BRASIL

Eduardo Dornelas Munhoz¹
Gesner José Oliveira Filho²
José Matheus Andrade³
Rafael Pereira Oliveira⁴

Resumo: O objetivo deste artigo é propor uma metodologia baseada em modelos econométricos e de *machine learning* para estimar alíquotas de imposto de importação que seriam esperadas dado o nível de competitividade relativo do Brasil. Busca-se, assim, contribuir de maneira quantitativa com o debate em torno de qual deve ser o grau e velocidade adequados de processos de abertura comercial, considerando que existem gargalos estruturais e institucionais (ou ‘Custo Brasil’) que prejudicam o ambiente de negócios e limitam a competitividade das indústrias brasileiras frente à concorrência externa. A metodologia proposta, a qual pode ser aplicada para diferentes setores e produtos de interesse, utiliza indicadores do *Global Competitiveness Index* (GCI) como *proxies* para o grau de competitividade dos países. Juntamente com os fluxos de comércio do país para o produto de interesse, tais dados compõem o conjunto de covariadas que explicam a tarifa de importação. Calibra-se tal função a partir dos dados disponíveis entre 2017 e 2019 para os demais países e, então, estima-se qual seria a tarifa para o caso do Brasil. Apenas para fins de ilustração, este artigo realiza

¹ Mestre em Economia pela Universidade de Brasília. Coordenador de Infraestrutura na GO Associados.

² Ph.D. em Economia pela Universidade da Califórnia em Berkeley. Sócio executivo da GO Associados.

³ Mestre em Economia na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. Consultor Sênior na GO Associados.

⁴ Mestre em Economia Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. Gerente de Projetos e Macrossetorial da GO Associados.

um estudo de caso para a indústria química, mais especificamente, para lixívia de soda cáustica.

Palavras-Chave: Custo Brasil. competitividade. proteção comercial. imposto de importação. machine learning.

Abstract:The objective of this article is to propose a methodology based on econometric and machine learning models to estimate import tax rates that would be expected given Brazil's relative competitiveness level. Thus, it aims to contribute quantitatively to the debate about the appropriate degree and speed of trade openness processes, considering that there are structural and institutional bottlenecks (or 'Custo Brasil') that hinder the business environment and limit the competitiveness of Brazilian industries against foreign competition. The proposed methodology, which can be applied to different sectors and products of interest, uses indicators from the Global Competitiveness Index (GCI) as proxies for the competitiveness level of countries. Together with the country's trade flows for the product of interest, these data constitute the set of covariates that explain the import tariff. This function is calibrated based on the available data between 2017 and 2019 for other countries, and then, it estimates what the tariff would be for Brazil. For illustrative purposes, this article conducts a case study for the chemical industry, specifically for caustic soda bleach.

Keywords: Custo Brasil. competitiveness. trade protection. import tax. machine learning.

1. Introdução

O objetivo deste artigo é propor uma metodologia baseada em modelos econométricos e de *machine learning* para estimar alíquotas de imposto de importação que seriam esperadas dado o nível de competitividade relativo do Brasil. Busca-se, assim, contribuir de maneira quantitativa com o debate político e acadêmico em torno de qual deve ser o grau e velocidade adequados de processos de abertura comercial, considerando que existem gargalos estruturais e institucionais (ou 'Custo Brasil') que prejudicam o ambiente de negócios e limitam a competitividade das indústrias brasileiras frente à concorrência externa.

A literatura acadêmica é extensa no que diz respeito aos benefícios econômicos de longo prazo da abertura comercial e da maior inserção dos países nas cadeias globais de valor. No entanto, o grau de

desenvolvimento de cada país, suas condições estruturais e qualidade das instituições, bem como dinâmicas setoriais tornam o processo de abertura complexo. A depender do grau de competitividade do país, reduções de barreiras tarifárias e aumento da concorrência externa podem gerar prejuízos significativos para a economia doméstica, como aumento do desemprego.

A interrupção das cadeias globais de valor causada pela pandemia de Covid-19 a partir de 2020, juntamente com a guerra entre Rússia e Ucrânia iniciada em 2022 e as mudanças climáticas, adicionaram ainda mais camadas de complexidade ao tema e colocaram em xeque a necessidade da liberalização comercial nos últimos anos pós-pandemia da Covid-19. Diversos governos têm se preocupado com suas relações comerciais e grau de dependência externa em termos de acesso a matérias-primas e insumos industriais⁵.

Tem-se observado cada vez mais uma tendência de desglobalização, marcada por países menos conectados em termos de comércio e uma maior valorização da produção e fontes renováveis domésticas. No Brasil, por exemplo, ganhou força em 2023 o discurso sobre a chamada ‘neointustrialização’⁶, a qual também possui forte componente ‘verde’ de aproveitamento do enorme potencial brasileiro na dimensão ambiental.

Assim, o debate político e acadêmico sobre o grau e velocidade adequados de processos de abertura comercial, que já era complexo por conta de uma série de aspectos estruturais de cada país, tem se tornado cada vez mais complexo devido a aspectos também conjunturais. Nesse sentido, a utilização de ferramentas quantitativas e criação de critérios objetivos sobre qual deve ser o posicionamento do Brasil no que tange à sua política de defesa comercial tornaram-se ainda mais relevantes.

Este artigo busca preencher essa lacuna, ao menos no que tange aos aspectos estruturais relevantes para o debate, e apresenta abordagem baseada em modelos econométricos e de *machine learning* capaz de

⁵ WEF. Global Competitiveness Report – 2018. World Economic Forum, 2018. Disponível em: <https://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/The-GlobalCompetitivenessReport2018.pdf>. Acesso: 30/07/2023.

⁶ SILVA, L. I. L.; ALCKMIN, G. Neointustrialização para o Brasil que queremos. **Governo Federal**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/vice-presidencia/central-de-conteudo/artigos/neointustrializacao-para-o-brasil-que-queremos>. Acesso em: 30/07/2023.

estimar as alíquotas esperadas de imposto de importação após levar em consideração a qualidade das instituições e o grau de competitividade relativo do Brasil frente a outros países.

Para tanto, indicadores do *Global Competitiveness Index* (GCI)⁷, disponíveis para 152 países, são utilizados como *proxies* e, juntamente com os fluxos de comércio do país para um dado produto de interesse, compõem o conjunto de covariadas que explicam a tarifa de importação. Calibra-se tal função a partir dos dados disponíveis entre 2017 e 2019 para os demais países e, então, estima-se qual seria a tarifa para o produto de interesse no caso do Brasil. De modo a ilustrar a metodologia, realiza-se estudo de caso para a indústria química, mais especificamente, para lixívia de soda cáustica.

Este artigo está organizado da seguinte forma, para além desta Introdução. A Seção 2 resume o debate a respeito dos benefícios e prejuízos do processo de abertura comercial. A Seção 3 detalha a metodologia quantitativa para estimar alíquotas de imposto de importação que seriam esperadas dado o nível de competitividade relativo do Brasil. A Seção 4 apresenta um estudo de caso para fins de ilustração, com aplicação da metodologia proposta para um produto escolhido de forma aleatória. Por fim, a Seção 5 apresenta as considerações finais.

2. Breve revisão de literatura

A literatura acadêmica é extensa no que diz respeito aos benefícios econômicos de longo prazo da abertura comercial e da maior inserção dos países nas cadeias globais de valor. Há diversos estudos que encontram evidências de efeitos positivos de reduções tarifárias no crescimento econômico e no bem-estar social⁸. Há também trabalhos que apontam que a redução de tarifas está ligada à incentivos

⁷ WEF. *Global Competitiveness Report – 2018*. World Economic Forum, 2018. Disponível em: <https://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/The-GlobalCompetitivenessReport2018.pdf>. Acesso: 30/07/2023.

⁸ FURCERI, D; HANNAN, S; OSTRY, J; ROSE, A. Are tariffs bad for growth? Yes, say five decades of data from 150 countries. *Journal of Policy Modeling*, v.42, p.850-859, 2020.

à exportação, notoriamente em setores em que a qualidade do produto é relevante⁹.

Tais resultados, de certa forma, já eram aguardados pela Teoria Econômica, visto que a imposição de impostos (ou outras formas de barreiras, tarifárias ou não) tendem a criar distorções na economia as quais geram uma alocação subótima dos recursos existentes em um país¹⁰. De fato, evidências sugerem que, após a eliminação dessas distorções via abertura comercial, há queda nos investimentos em indústrias de baixa produtividade e em setores mais expostos à competição com as importações, indicando realocação de recursos para agentes mais produtivos da economia¹¹.

Por outro lado, há estudos que mostram que a imposição de tarifas de importação em alguns setores pode gerar crescimento da renda nacional, por exemplo, em atividades que tenham ganhos claros via *learning by doing* e pesquisa e desenvolvimento¹². Não à toa existe extensa literatura (como em DIXIT, 1985¹³; BOND, 1990¹⁴; COSTINOT et al, 2015¹⁵) que analisa qual seria o patamar de uma *tarifa ótima de importação* e que, em geral, considera modelos de equilíbrio geral ou parcial para encontrar seus resultados.

Muitos modelos teóricos parecem não captar fatores institucionais e estruturais importantes que afetam a alocação dos recursos em

⁹ HAYAKAWA, K.; ISHIKAWA, J.; TARUI, N. What goes around comes around: Export-enhancing effects of import-tariff reductions. *Journal of International Economics*, v.126, 2020.

¹⁰ SAMUELSON, P. Ohlin was right. *Swedish Journal of Economics*, p.365–384, 1971.

¹¹ PIERCE, J.; SCHOTT, P. Investment responses to trade liberalization: Evidence from U.S. industries and establishments. *Journal of International Economics*, v.115, p.203-222, 2018.

¹² NUNN, N.; TREFLER, D. The structure of tariffs and long-term growth. *American Economic Journal: Macroeconomics*, v.2, n.4, p.158-194, 2010.

¹³ DIXIT, A. Chapter 6: Tax policy on open economies in *Handbook of Public Economics* vol.1. *Elsevier Science Publishers B.V.*, 1985.

¹⁴ BOND, E. The optimal tariff structure in higher dimensions. *International Economic Review*, v.31, p.103-116, 1990.

¹⁵ COSTINOT, A. DONALDSON, D.; VOGEL, J.; WERNING, I. Comparative advantage and optimal trade policy. *The Quarterly Journal of Economics*, p.659-702, 2015.

cada país. Embora seja discussão relativamente recente na Teoria Econômica, tem surgido cada vez mais trabalhos empíricos sobre os efeitos da qualidade das instituições e até de aspectos culturais e históricos sobre crescimento econômico¹⁶. No caso específico de fluxos de comércio e abertura comercial, existem evidências de que tais fatores institucionais e culturais podem, inclusive, ser acrescentados às vantagens comparativas na troca entre dois países¹⁷.

Quando se consideram tais fatores em conjunto com as tarifas de importação, essas perdem seu efeito para explicar o volume fluxo de comércio – ainda que os efeitos da interação entre tarifas e instituições mostre que os efeitos positivos da redução de tarifas são intensificados quanto melhores forem as instituições –¹⁸. Tal resultado sugere que, em caso de instituições fracas, os efeitos sobre o fluxo de comércio após reduções de barreiras comerciais podem ser reduzidos. Na mesma linha, há evidências de que o grau de abertura comercial é menos relevante para o crescimento econômico do que a qualidade das instituições e as políticas comerciais em si (tarifações e subsídios)¹⁹.

Considerando que a retirada ou diminuição de barreiras à importação pode causar efeitos negativos, ao menos no curto prazo, à economia doméstica devido ao fechamento de empresas e destruição de postos de trabalho²⁰, a literatura parece convergir para a conclusão de que a solução ótima é de sincronismo entre a redução de barreiras comerciais e aprimoramento do ambiente de negócios, melhora das instituições e eliminação de gargalos estruturais.

¹⁶ ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, A. The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *American Economic Review*, v.91, n.5, p.1369-1401, 2001.

¹⁷ BELLOC, M.; BOWLES, S. Persistence and Change in Culture and Institutions under Autarchy, Trade, and Factor Mobility. *American Economic Journal: Microeconomics*, v.9, p.245-276, 2017.

¹⁸ JANSEN, M.; NORDAS, H. K. Institution, trade policy and trade flows. Staff Working Paper ERSD-2004-02, *World Trade Organization*, Economic Research and Statistics Division, 2004.

¹⁹ MAMOON, D.; MURSHED, S. M. Trade policy, openness, institutions. *The Pakistan Development Review*, v.45, n.1, p.99-119, 2006.

²⁰ Tais efeitos nocivos independem se o nível de produção era ou não eficiente, isto é, se a alocação dos recursos era ótima ou se o setor era artificialmente beneficiado pelo maior grau de proteção às importações.

No Brasil, popularizou-se o termo “Custo Brasil” para descrever o conjunto de gargalos estruturais, burocráticos e econômicos que encarecem o investimento e prejudicam o ambiente de negócios no país. Dentre tais gargalos estão fatores diretamente ligados às instituições, como elevada burocracia e corrupção, tamanho da carga tributária, bem como aspectos estruturais como alto custo logístico (derivado de uma gestão ineficiente pelo Estado) e ambiente de negócios pouco competitivo. A lógica do sincronismo é que uma redução gradual do Custo Brasil criaria condições para que as indústrias e empresas domésticas concorressem com o mercado externo a partir da redução de barreiras comerciais. Tal processo gradual de abertura permitiria o país absorver ganhos de bem estar e crescimento econômico ao longo do tempo, mas sem observar os potenciais impactos negativos de curto prazo.

Embora intuitiva, a ideia do sincronismo entre a redução de barreiras comerciais e redução de Custo Brasil não é trivial de ser implementada. Isso porque, para além dos aspectos conjunturais discutidos anteriormente, inexistem atualmente ferramentas quantitativas e critérios objetivos que indiquem qual é o patamar de proteção comercial esperado de uma dada indústria dado o nível de competitividade do Brasil frente ao resto do mundo. A metodologia quantitativa proposta neste artigo e apresentada na próxima seção busca suprir essa lacuna.

3. Metodologia quantitativa para estimação da alíquota esperada de imposto de importação

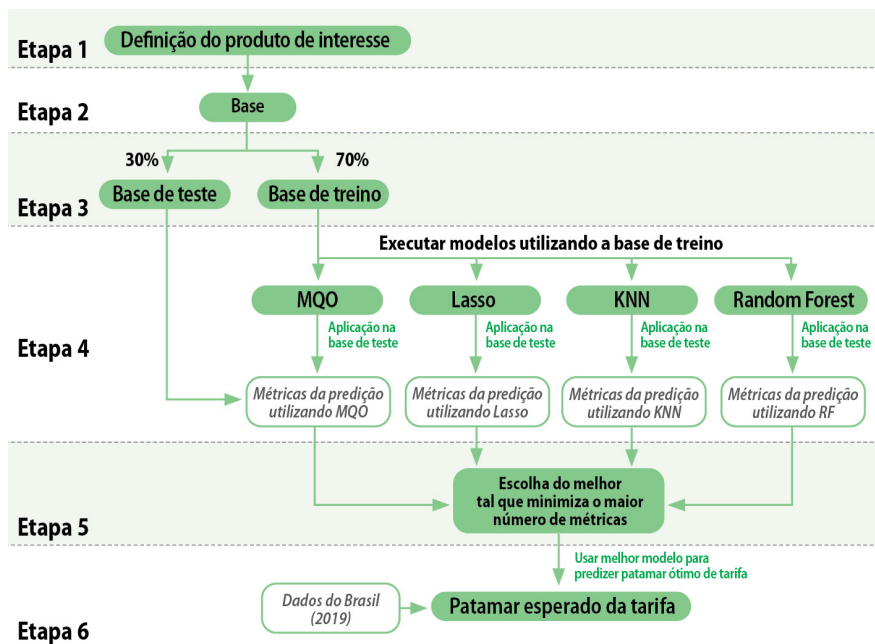
A metodologia de identificação da alíquota de imposto de importação esperada dado o nível de competitividade relativo do Brasil frente a outros países pode ser explicada em seis etapas, descritas a seguir e ilustradas na Figura 1:

- (i) A primeira etapa é a definição do produto de interesse, isto é, aquele cuja alíquota de imposto de importação esperada no Brasil se deseja estimar;
- (ii) Uma vez definido o produto de interesse, a segunda etapa é a coleta dos dados disponíveis sobre alíquotas de imposto de importação para todos os países, inclusive o Brasil. Constrói-se, assim, uma base de dados que possui

informações sobre todos os países no que tange às alíquotas do produto de interesse e um conjunto de variáveis explicativas – isto é, variáveis relevantes para explicar o patamar vigente da alíquota daquele produto;

- (iii) A terceira etapa é a segregação dos conjuntos de dados para a “base de treino” e para a “base de teste”. A base de treino será utilizada para que os modelos econométricos e de *machine learning* possam “aprender” sobre a relação existente entre as alíquotas de imposto de importação dos países e seu nível de competitividade, dado pela performance do país nas diferentes variáveis explicativas. Uma vez aprendida tal relação, a base de teste será utilizada para testar os modelos comparando suas estimativas de alíquota esperada com as alíquotas efetivamente observadas;
- (iv) A quarta etapa é a estimação dos diferentes modelos econométricos e de *machine learning* comumente utilizados na literatura acadêmica: Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), Regressão de Lasso (Lasso), *K-Nearest Neighbors* (KNN) e *Random Forest*;
- (v) A quinta etapa é a de avaliação da performance dos modelos estimados na etapa anterior a partir de diferentes critérios comumente utilizados na literatura acadêmica para avaliação de modelos de previsão: Erro médio absoluto (*Mean Absolute Error* - MAE, na sigla em inglês), Erro médio absoluto escalado (*Mean Absolute Scaled Error* - MASE, na sigla em inglês), Erro quadrático médio (*Mean Squared Error* - MSE, na sigla em inglês) e Raiz quadrada do erro quadrático médio (*Root Mean Square Error* - RMSE, na sigla em inglês);
- (vi) Uma vez identificado o melhor modelo de previsão da alíquota de imposto de importação esperada dado o nível de competitividade relativo, a sexta etapa é a aplicação deste modelo para o produto de interesse no Brasil.

Figura 1: etapas da metodologia quantitativa de estimação da alíquota de imposto de importação esperada²¹



Fonte: Elaboração própria

3.1. Etapa 1: definição do produto de interesse

A primeira etapa da metodologia é a definição do produto de interesse, isto é, aquele cuja alíquota de imposto de importação esperada no Brasil se deseja estimar. Idealmente, o produto escolhido deve ser tal que seu NCM seja suficientemente desagregado para permitir a comparação entre os países e a interpretação sobre os patamares vigentes e esperados das alíquotas de imposto de importação. No caso em questão, conforme será discutido na Seção 4, apenas para demonstrar a metodologia, optou-se aleatoriamente pela utilização do produto *lixívia de soda cáustica*, cujo código de seis dígitos do sistema harmonizado é 2815.12.

²¹ Elaboração própria.







3.2. Etapa 2: construção da base de dados

A base de dados deve conter tanto as alíquotas de imposto de importação de diversos países quanto variáveis que reflitam o nível de competitividade de cada economia e que sejam capazes de, em alguma medida, explicar a alíquota vigente do produto de interesse. A seguir é apresentado um conjunto de variáveis explicativas utilizadas neste artigo para a estimação da alíquota esperada do produto de interesse.

3.2.1. Dados do GCI 4.0

De forma a captar o impacto da competitividade dos países na determinação de suas alíquotas de imposto de importação para o produto de interesse, foram coletados dados do GCI 4.0²² para todos os países disponíveis e referentes aos anos de 2017 a 2019, último ano disponível²³. Consideraram-se os 12 pilares do GCI apresentados na Figura 2 como variáveis explicativas elegíveis para comporem os modelos quantitativos, além do próprio índice agregado.

Figura 2: Pilares do GCI 4.0 (WEF, 2018)

Enabling Environment	Markets	Human Capital
 Pillar 1 Institutions	 Pillar 7 Product market	 Pillar 5 Health
 Pillar 2 Infrastructure	 Pillar 8 Labour market	 Pillar 4 Skills
 Pillar 3 ICT adoption	 Pillar 9 Financial system	Innovation Ecosystem
 Pillar 4 Macroeconomic stability	 Pillar 10 Market size	 Pillar 11 Business dynamism
		 Pillar 12 Innovation capability

²² WEF. Global Competitiveness Report – 2018. World Economic Forum, 2018. Disponível em: <https://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/The-GlobalCompetitivenessReport2018.pdf>. Acesso: 30/07/2023

²³ Em 2020, o relatório do Global Competitiveness Index foi publicado, mas apenas com os rankings de países entre os pilares, e não foi possível encontrar os dados abertos, como nos casos de 2017 a 2019. Desde aquele ano, não há novas publicações disponíveis.

3.2.2. *Dados exportações líquidas*

Além dos dados do GCI 4.0, considera-se também como variável explicativa as exportações líquidas do produto de interesse de cada país, calculadas como a diferença entre o valor exportado e o valor importado, em dólares, conforme os dados da base UN Comtrade. Com tal variável, espera-se captar efeitos sobre o volume de comércio exterior do produto de interesse em cada país na determinação de sua alíquota de imposto importação.

3.2.3. *Alíquota de imposto de importação*

Enquanto as variáveis explicativas descritas anteriormente são *regressores* – isto é, fatores que explicam a variável de interesse a ser regredida –, a alíquota de imposto de importação é a variável de interesse, ou seja, a variável regredida. Tais dados são coletados junto à OMC e se referem às alíquotas máximas do código NCM do produto de interesse. Em caso de eventuais dados faltantes na base, assumiu-se sempre a alíquota do último ano disponível. Ao final da construção da base de todos, todos os países que continham informações incompletas foram expurgados da base.

Para evitar qualquer viés no aprendizado dos modelos a serem testados, os dados referentes ao Brasil foram retirados da base de treino e de teste. Além disso, foram utilizados algoritmos com métodos de seleção automática de variáveis explicativas, incluindo o Mínimos Quadrados Ordinários com método *stepwise*. Isto é, o próprio procedimento econométrico automaticamente escolhe quais covariadas, dentre as disponibilizadas, são mais relevantes para estimar as alíquotas de imposto de importação. Tal seleção automática de variáveis explicativas é especialmente relevante para a seleção dos pilares do GCI com maior capacidade preditiva, além de reduzir drasticamente qualquer interferência do pesquisador sobre os resultados.

3.3. *Etapa 3: segregação dos conjuntos de treino e teste*

A terceira etapa da abordagem quantitativa é a preparação para estimação dos modelos econométricos e de *machine learning*. Para aplicação dos modelos, a base de dados construída foi segregada aleatoriamente em duas: uma base para teste (correspondente a 30%

das observações); e uma base para treino (70% das observações). Os modelos são treinados utilizando a base de treino; e sua capacidade preditiva é, posteriormente, mensurada a partir da comparação entre a previsão das alíquotas de imposto de importação por cada um dos modelos baseando-se nas variáveis explicativas presentes na base de teste e as próprias alíquotas observadas na base de teste.

3.4. Etapa 4: estimação dos modelos

Na quarta etapa, estimam-se quatro modelos, escolhidos pelo seu popular uso em estudos regressionais e preditivos na literatura acadêmica (SHAPI *et al*, 2018²⁴; IDICULA-THOMAS *et al*, 2021²⁵; DUDEK, 2022²⁶; KIM, 2017²⁷; BREINLICH *et al*, 2021²⁸), assim como – especialmente para os métodos de *machine learning* – sua robustez estatística. Em todos os casos, o método de seleção de regressores (variáveis utilizadas para explicar a alíquota de imposto de importação) é automatizado, de forma que se elimina quaisquer vieses de seleção por parte do pesquisador. Os quatro modelos considerados são descritos a seguir:

- Mínimos Quadrados Ordinários (MQO): método econométrico linear clássico. Neste artigo foi considerado em conjunto com o método *stepwise*, que escolhe automaticamente o melhor conjunto de regressores a partir do modelo que apresenta

²⁴ SHAPI, M.; RAMLI, N.; AWALIN, L. Energy consumption prediction by using machine learning for smart building: Case study in Malaysia. *Developments in Built Environment*, v.5, mar. 2018.

²⁵ IDICULA-THOMAS, S.; GAWDE, U.; JHA, P. *Comparison of machine learning algorithms applied to symptoms to determine infectious causes of death in children: national survey of 18,000 verbal autopsies in the Million Death Study in India*. BMC Public Health, out. 2021. DOI: 10.1186/s12889-021-11829-y.

²⁶ DUDEK, G. A Comprehensive Study of Random Forest for Short-Term Load Forecasting. *Energies*, v. 15, n. 20, p. 7547, 2022.

²⁷ KIM, I. S. Political cleavages within industry: Firm-level lobbying for trade liberalization. *American Political Science Review*, v. 111, n. 1, p. 1-20, 2017.

²⁸ BREINLICH, H.; CORRADI, V.; ROCHA, N.; RUTA, M.; SILVA, J. M. C. S.; ZYLKIN, T. Machine learning in international trade research: Evaluating the impact of trade agreements. Policy Research Working Paper 9629, *World Bank Group*, 2021.

a menor estatística AIC (“*Akaike Information Criterion*”) dentre os conjuntos testados;

- Regressão de Lasso (Lasso): método linear de *machine learning* que também realiza seleção de regressores, com a característica adicional de penalizar modelos com muitos regressores e / ou com regressores altamente correlacionados entre si, de forma a evitar o problema de “*overfitting*”;
- *K-Nearest Neighbors* (KNN): algoritmo de *machine learning* capaz de agrupar observações (nesse caso, países) em grupos (“vizinhos”) conforme as características apresentadas pelos regressores. Quando requisitado que estime as observações da base de teste, o algoritmo analisa cada observação de teste e, matematicamente, encontra o vizinho mais próximo; e
- *Random Forest*: método paramétrico de *machine learning* bastante utilizado em análises quantitativas. É baseado no método “*ensemble*”, em que diversos modelos diferentes são gerados (neste caso, “árvores de decisão”) e o resultado é gerado a partir da agregação dos resultados individuais.

Como comentado anteriormente, tais modelos são executados levando-se em conta a base de treino. Posteriormente, são avaliados por sua capacidade de prever as alíquotas de imposto de importação da base de teste a partir das variáveis explicativas contidas nesta base.

3.5. *Etapa 5: avaliação da performance dos modelos estimados e Etapa 6: aplicação*

Realizado o treinamento e o teste de todos os modelos, avalia-se sua performance a partir de diferentes métricas, o que garante robustez à abordagem quantitativa. Quatro métricas avaliaram o desempenho dos modelos²⁹, todas elas comuns na avaliação de modelos de previsão:

- i. Erro médio absoluto (*Mean Absolute Error* - MAE, na sigla em inglês): calcula a média da diferença absoluta entre os valores reais e os previstos, isto é, o módulo do erro observado;

²⁹ Todas as métricas utilizadas foram computadas pelo pacote *Metrics*, (HAMMER, FRASCO E LeDELL, 2022) da linguagem de programação R. Disponível em: <https://cran.r-project.org/web/packages/Metrics/Metrics.pdf>. Acesso: 30/07/2023.

- ii. Erro médio absoluto escalado (*Mean Absolute Scaled Error* - MASE, na sigla em inglês): tem a mesma lógica que o MAE, porém os erros são escalados por uma estimativa “naive” do valor da série histórica. Isto é, compara-se o erro observado ao erro que seria observado fazendo uma estimativa naive de usar o próprio valor da amostra do período anterior para predizer o próximo período. Caso o MASE seja superior a um, a estimativa naive é melhor do que a do modelo avaliado;
- iii. Erro quadrático médio (Mean Squared Error - MSE, na sigla em inglês): calcula a média dos erros de cada predição e os eleva ao quadrado. Uma vez que cada erro é elevado ao quadrado, este método dá um peso maior a erros mais distantes dos valores atuais. Note que a unidade dessa métrica é o quadrado da unidade das observações (exemplo: se as observações estão na casa de dezenas, então o MSE mostrará uma medida de erro na casa de centenas);
- iv. Raiz quadrada do erro quadrático médio (Root Mean Square Error - RMSE, na sigla em inglês): é a raiz quadrada do MSE, procedimento que serve para que a unidade da métrica seja igual à unidade das observações. Além disso, tal procedimento também faz com que o RMSE seja menos sensível à presença de outliers.

Especificamente para os modelos Lasso, KNN e Random Forest, que possuem algum grau de aleatoriedade em seus métodos, os modelos testados foram executados a partir de diversos *seeds*³⁰ de modo a manter a replicabilidade da análise e, ao mesmo tempo, também realizar análises de sensibilidade. Os resultados das previsões de cada um desses modelos consideram a média dos critérios entre os vários *seeds* aplicados.

³⁰ Em métodos que possuem algum grau de aleatoriedade em sua construção, executá-lo mais de uma vez pode gerar resultados ligeiramente diferentes entre si, mesmo utilizando a mesma base para treino. Ainda que o resultado, de forma geral, não se altere, tal característica pode atrapalhar a replicabilidade do exercício. Portanto, para os três modelos supracitados, utilizam-se diversos *seeds*, isto é, funções que retiram a aleatoriedade dos geradores de números aleatórios presentes em *softwares* e linguagens de programação, de forma que diversas execuções do mesmo modelo sob o mesmo conjunto de treino sempre apresentarão o mesmo resultado sob o mesmo *seed*.

Os modelos foram estimados utilizando-se o *software* econométrico R. Em especial, os seguintes pacotes foram utilizados: (i) Caret: (KUHN, 2008³¹) utilizado, por exemplo, para treinar os modelos *Random Forest* e KNN; (ii) Stats:³² utilizado, por exemplo, para aplicar o método MQO junto com *stepwise*; (iii) Metrics: (HAMNER E FRASCO, 2018³³) utilizado, por exemplo, para calcular as métricas de erro para escolher o melhor modelo; e (iv) glmnet (FRIEDMAN *et al*, 2010³⁴): utilizado, por exemplo, para aplicar o modelo Lasso.

Uma vez identificado o melhor modelo de previsão da alíquota de imposto de importação esperada dado o nível de competitividade relativo, a sexta etapa é a aplicação deste modelo para o produto de interesse no Brasil. Para tanto, estima-se, a partir do melhor modelo, a alíquota que seria esperada para o produto de interesse dada a performance do Brasil nas variáveis explicativas.

4. Estudo de caso: aplicação da metodologia na indústria química

A metodologia de identificação da alíquota de imposto de importação esperada dado o nível de competitividade relativo do Brasil frente a outros países foi aplicada, de maneira aleatória, para a indústria química, mais especificamente, para a lixívia de soda cáustica. Os resultados são apresentados na Tabela 1.

Os modelos de MQO, Lasso, KNN e Random Forest foram estimados a partir das variáveis explicativas presentes na base de teste para prever a alíquota de imposto de importação da lixívia de soda cáustica. Os resultados na Tabela 1 mostram que o KNN foi o modelo

³¹ KUHN, M. Building Predictive Models in R Using the caret Package. *Journal of Statistical Software*, v.28, n.5, pág.1-26, 2008.

^{32R} Core Team. R: A language and environment for statistical computing. *R Foundation for Statistical Computing*. 2013. Disponível em: <http://www.R-project.org/>. Acesso em: 30/07/2023

³³ HAMNER, B; FRASCO, M. Metrics: Evaluation Metrics for Machine Learning. *R Package*. 2018. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=Metrics>>. Acesso em: 30/07/2023.

³⁴ FRIEDMAN, J; HASTIE, T; TIBSHIRANI, R. Regularization paths for generalized linear models via coordinate descent. *Journal of statistical software*, v. 33, n. 1, p. 1, 2010.

com melhor performance na previsão das alíquotas de imposto de importação da lixívia de soda cáustica da base teste em três das quatro métricas e, portanto, foi considerado o melhor modelo e aquele a ser aplicado para o caso brasileiro.

Tabela 1: Avaliação da performance dos modelos estimados

Modelo*	Média de RMSE	Média de MAE	Média de MSE	Média de MASE	Predição da tarifa
KNN	3,22	2,09	10,38	0,57	12,75
MQO	4,06	3,03	16,44	0,60	5,28
Lasso	4,00	2,92	16,03	1,01	5,65
Random Forest	3,27	2,30	10,68	0,46	11,58

Fonte: Elaboração própria. *Apresentou-se a média dos resultados de cada modelo para as diferentes *seeds* consideradas.

Considerando os dados do Brasil em 2019, bem como as diversas variáveis explicativas para o país, estimou-se a alíquota de imposto de importação esperada da lixívia de soda cáustica dado o nível de competitividade relativa do país a partir do modelo KNN. Observa-se que a alíquota esperada para o produto de interesse é de 12,75%, enquanto a alíquota vigente é de 7,2%. Isto é, a análise quantitativa proposta neste artigo sugere que uma alíquota de 12,75% seria mais adequada para o produto de interesse tendo em vista o nível de competitividade relativo do Brasil.

Em suma, considerando a abordagem quantitativa proposta, percebe-se que, em relação ao nível de competitividade do Brasil frente ao resto do mundo – refletido por um conjunto de variáveis explicativas, em especial, do GCI –, a alíquota estimada pelo modelo para o país é de 12,75%. Isto significa um aumento de 5,55 pontos percentuais em relação à alíquota vigente.

Deve-se ressaltar algumas limitações da metodologia proposta. Por exemplo, o modelo não capta potenciais efeitos socioeconômicos

ou ambientais de se produzir localmente determinados insumos. Tampouco considera questões estratégicas de segurança em termos de fornecimento de matérias-primas nem a existência de setores estratégicos ou preocupações relacionadas à soberania nacional. Ademais, os modelos levam em consideração *proxies* agregadas do grau de competitividade do país e sua relação com as tarifas de importação ao redor do mundo, mas não capta diretamente a diferença de custos de capital e outras variáveis financeiras que são importantes para determinar a rentabilidade de um projeto de investimento.

Entre os possíveis aprimoramentos da metodologia proposta, pode-se citar: a inclusão de mais variáveis explicativas, que podem variar entre os diferentes setores da economia; inclusão de uma variável *dummy* para captar se o país em questão fabrica aquele produto; utilização de uma base de dados mais atualizada (a depender de divulgações mais recentes do GCI ou outras fontes alternativas); inclusão de fator dinâmico no modelo (o qual considera as variáveis em *cross section*).

5. Considerações finais

Este artigo propõe uma metodologia baseada em modelos econométricos e de *machine learning* para estimar alíquotas de imposto de importação que seriam esperadas dado o nível de competitividade relativo do Brasil. Busca-se, assim, suprir a ausência de ferramentas quantitativas e critérios objetivos que permitam a implementação da ideia do sincronismo entre a redução de barreiras comerciais e redução de Custo Brasil.

A metodologia proposta utiliza a relação entre os pilares do *Global Competitiveness Index* (GCI), mensurado pelo Fórum Econômico Mundial, como uma *proxy* para o grau de competitividade dos países. Juntamente com os fluxos de comércio do país (exportações líquidas) para um dado produto de interesse, tais dados compõem o conjunto de covariadas que explicam a tarifa de importação. São utilizados dados de 2017 a 2019.

Calibra-se tal função para os demais países e, então, estima-se qual seria a tarifa para o caso do Brasil considerando seu grau de competitividade. A lógica subjacente da metodologia proposta é: qual seria a alíquota de imposto de importação esperada para o Brasil se a

mesma relação entre os pilares do GCI e alíquotas aplicadas no conjunto dos demais países vigorasse para o caso brasileiro.

Tal metodologia é passível de ser aprimorada por meio, por exemplo, da inclusão de novas variáveis explicativas ou uso de outras bases de dados. Mas o que chama atenção é sua flexibilidade: pode ser aplicada para qualquer setor ou produto de interesse. De modo a ilustrar seu funcionamento, este artigo aplicou a metodologia para o caso da “lixívia de soda cáustica”, produto escolhido aleatoriamente e cujo código no sistema harmonizado é “2815.12”.

Após testar os modelos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) com algoritmo *stepwise*, Lasso, KNN, Random Forest, verificou-se que, para o exemplo em questão, o modelo com melhor desempenho dentre as métricas de erro consideradas foi o KNN. Seu resultado foi o de que a alíquota de imposto de importação que é esperada para o Brasil dado o seu nível de competitividade relativa seria de 12,75%. Isto significa um aumento de 5,55 pontos percentuais em relação à alíquota vigente, de 7,2%.

Conforme destacado, os resultados da aplicação da metodologia proposta devem ser analisados com parcimônia e à luz de suas limitações. Dentre elas, pode-se destacar que o modelo não capta, do ponto de vista macroeconômico, potenciais efeitos socioeconômicos ou ambientais de se produzir localmente determinados insumos. Tampouco considera questões estratégicas de segurança em termos de fornecimento de matérias-primas nem a existência de setores estratégicos ou preocupações relacionadas à soberania nacional. Do ponto de vista microeconômico, o modelo não capta aspectos como o custo de capital e de instalação de maquinário, de modo que a alíquota esperada resultante não necessariamente é aquela que permitiria equiparar o retorno de se investir no Brasil para produzir determinado produto ao retorno que se pode obter em outros países.

Em que pesem tais limitações, os resultados para o caso da lixívia de soda cáustica ilustram a capacidade de a metodologia proposta adicionar uma dimensão quantitativa fundamental e atualmente inexistente ao processo de determinação de alíquotas de imposto de importação no Brasil. Na mesma linha, contribui com o debate político e acadêmico em torno de qual deve ser o grau e velocidade adequados de processos de abertura comercial.

Referências bibliográficas

- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, A. The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *American Economic Review*, v.91, n.5, p.1369-1401, 2001.
- BELLOC, M.; BOWLES, S. Persistence and Change in Culture and Institutions under Autarchy, Trade, and Factor Mobility. *American Economic Journal: Microeconomics*, v.9, p.245-276, 2017.
- BOND, E. The optimal tariff structure in higher dimensions. *International Economic Review*, v.31, p.103-116, 1990.
- BREINLICH, H.; CORRADI, V.; ROCHA, N.; RUTA, M.; SILVA, J. M. C. S.; ZYLKIN, T. Machine learning in international trade research: Evaluating the impact of trade agreements. Policy Research Working Paper 9629, *World Bank Group*. 2021.
- COSTINOT, A. DONALDSON, D.; VOGEL, J.; WERNING, I. Comparative advantage and optimal trade policy. *The Quarterly Journal of Economics*, p.659-702, 2015.
- DIXIT, A. Chapter 6: Tax policy on open economies in *Handbook of Public Economics vol.1. Elsevier Science Publishers B.V.*, 1985.
- DUDEK, G. A Comprehensive Study of Random Forest for Short-Term Load Forecasting. *Energies*, v. 15, n. 20, p. 7547, 2022.
- FAN, H.; LI, Y.; YEAPLE, S. Trade liberalization, quality and export prices. *Review of Economics and Statistics*, v.97, n.5, 2015.
- FRIEDMAN, J; HASTIE, T; TIBSHIRANI, R. Regularization paths for generalized linear models via coordinate descent. *Journal of statistical software*, v. 33, n. 1, p. 1, 2010.
- FURCERI, D; HANNAN, S; OSTRY, J; ROSE, A. Are tariffs bad for growth? Yes, say five decades of data from 150 countries. *Journal of Policy Modeling*, v.42, p.850-859, 2020.
- HAMNER, B; FRASCO, M. Metrics: Evaluation Metrics for Machine Learning. *R Package*. 2018. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=Metrics>>. [Acesso em: 30/07/2023.](#)

HAYAKAWA, K.; ISHIKAWA, J.; TARUI, N. What goes around comes around: Export-enhancing effects of import-tariff reductions. *Journal of International Economics*, v.126, 2020.

IDICULA-THOMAS, S.; GAWDE, U.; JHA, P. *Comparison of machine learning algorithms applied to symptoms to determine infectious causes of death in children: national survey of 18,000 verbal autopsies in the Million Death Study in India*. BMC Public Health, out. 2021. DOI: 10.1186/s12889-021-11829-y.

JANSEN, M.; NORDAS, H. K. Institution, trade policy and trade flows. Staff Working Paper ERSD-2004-02, *World Trade Organization*, Economic Research and Statistics Division, 2004.

KIM, I. S. Political cleavages within industry: Firm-level lobbying for trade liberalization. *American Political Science Review*, v. 111, n. 1, p. 1-20, 2017.

KUHN, M. Building Predictive Models in R Using the caret Package. *Journal of Statistical Software*, v.28, n.5, pág.1-26, 2008.

MAMOON, D.; MURSHED, S. M. Trade policy, openness, institutions. *The Pakistan Development Review*, v.45, n.1, p.99-119, 2006.

NAIDIN, L. C.; VEIGA, P. da M.; RIOS, S. P. *Liberalização comercial sob Bolsonaro: O que foi feito e o que pode ser feito até o final do governo*. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES). 2021.

NUNN, N.; TREFLER, D. The structure of tariffs and long-term growth. *American Economic Journal: Macroeconomics*, v.2, n.4, p.158-194, 2010.

PIERCE, J.; SCHOTT, P. Investment responses to trade liberalization: Evidence from U.S. industries and establishments. *Journal of International Economics*, v.115, p.203-222, 2018.

R Core Team. R: A language and environment for statistical computing. *R Foundation for Statistical Computing*. 2013. Disponível em: <http://www.R-project.org/>. Acesso em: 30/07/2023.

SAMUELSON, P. Ohlin was right. *Swedish Journal of Economics*, p.365-384, 1971.

SILVA, L. I. L.; ALCKMIN, G. Neoindustrialização para o Brasil que queremos. *Governo Federal*, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/vice-presidencia/central-de-conteudo/artigos/neoindustrializacao-para-o-brasil-que-queremos>. Acesso em: 30/07/2023.

SHAPI, M.; RAMLI, N.; AWALIN, L. Energy consumption prediction by using machine learning for smart building: Case study in Malaysia. *Developments in Built Environment*, v.5, mar. 2018.

WEF. Global Competitiveness Report – 2018. World Economic Forum, 2018. Disponível em: <https://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>. Acesso: 30/07/2023

O SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO E GEOPOLÍTICA: DISPUTAS DE CARÁTER GEOPOLÍTICO ANALISADAS PELO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

Vera Kanas¹

Resumo: A Organização Mundial do Comércio (“OMC”), como arcabouço institucional, negocial e regulatório, foi criada com base na premissa de que a cooperação econômica e o crescimento do comércio internacional impulsionariam o crescimento e desenvolvimento dos países, e em última instância, seria um instrumento para a Paz. Nesse contexto, o GATT admite que um país adote medidas restritivas ao comércio em razão de sua Segurança Nacional. Essa questão já foi analisada em alguns casos concretos, mas estará a OMC preparada para um crescimento no número de controvérsias relacionadas a guerras comerciais mais amplas ou conflitos bélicos?

Palavras-Chave: OMC. GATT. Segurança Nacional. guerra comercial.

Abstract: The World Trade Organization (“WTO”), as an institutional, negotiating and regulatory framework, was created based on the premise that economic cooperation and the growth of international trade would boost the growth and development of countries, and would ultimately be an instrument for Peace. In this context, GATT allows a country to adopt restrictive measures on trade due to its National Security. This issue has already been analyzed in some specific cases, but is the WTO prepared for an increase in the number of disputes related to broader trade wars or military conflicts?

Keywords: WTO. GATT. National Security. trade war.

¹ Sócia responsável pela área de Comércio Internacional de TozziniFreire Advogados. Graduada pela Faculdade de Direito da USP (1998), Mestre em Direito Internacional Econômico pela Université de Paris I Panthéon-Sorbonne (2002), e Doutora em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP (2004).

1. Introdução

Como parte dos esforços para reconstruir a economia mundial após a Segunda Guerra Mundial, um grupo de países se reuniu para negociar regras que promovessem um ambiente de maior cooperação na área da economia internacional, resultando em um acordo concluído em Bretton Woods (EUA) em 1944.

Este acordo previa o estabelecimento de três instituições internacionais: o Fundo Monetário Internacional (“FMI”), cuja função seria manter a estabilidade das taxas de câmbio e auxiliar os países com problemas de balanço de pagamento; o Banco Mundial, a que caberia fornecer os capitais necessários para reconstrução dos países atingidos pela guerra; e a Organização Internacional do Comércio (“OIC”), que teria o propósito de regular o comércio mundial com base nos princípios do multilateralismo e do liberalismo.

Banco Mundial e FMI foram efetivamente criados após o final da guerra, mas os EUA recusaram-se a apoiar o estabelecimento da OIC alegando que esta restringiria a soberania dos EUA na seara do comércio internacional.

Nesse cenário, em 1947, alternativamente à OIC, 23 países negociaram um acordo provisório para regular o comércio, o *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Rodadas de negociações promoveram a redução de tarifas e o desenvolvimento de regras sobre temas conexos ao comércio internacional (como defesa comercial, valoração aduaneira, etc). O GATT atuou para resolver controvérsias entre os Estados Partes e atraiu mais países. Até que, ao fim da Rodada Uruguai, em 1 de janeiro de 1995, foi criada a Organização Mundial do Comércio (“OMC”), que abarcou o GATT atualizado e uma série de outros acordos multilaterais (e alguns plurilaterais), mantendo sua sede em Genebra².

A atual OMC, como instituição, tem quatro funções principais: (i) administrar os Acordos da OMC; (ii) ser o foro continuado de negociação entre seus membros para a liberalização do comércio de

² Sobre a história da OMC, vide materiais disponíveis em www.wto.org (acesso em 13 de novembro de 2023), e uma vasta bibliografia, em que se destaca THORSTENSEN, Vera. *OMC – Organização Mundial do Comércio – As Regras do Comércio Internacional e a Rodada do Milênio*. Ed. Aduaneiras, 1999. P. 29 a 31.

bens e serviços e de temas relacionados ao comércio; (iii) ser o foro para dirimir controvérsias, estas entendidas como violações de algum Acordo da OMC; (iv) ser o foro para a revisão das políticas de comércio de seus membros.

O Sistema Multilateral de Comércio consubstanciado no GATT, e reproduzido nos demais Acordos da OMC, tem por princípios básicos a não discriminação, transparência e previsibilidade, eliminação de restrições quantitativas, tratamento diferenciado para países em desenvolvimento. E a busca por disciplinar a imposição de barreiras ao comércio, seja em razão de medidas sanitárias e fitossanitárias, barreiras técnicas, ou medidas de defesa comercial. Tais princípios convergem para o objetivo maior de liberalizar o comércio internacional.

Tal objetivo partia da premissa que a cooperação econômica e o crescimento do comércio internacional impulsionariam o crescimento econômico no mundo, que promoveria o desenvolvimento dos países.

Ao longo dos anos, porém, diversos debates surgiram. O comércio poderia prejudicar a proteção do meio ambiente³? O comércio gera riquezas para todos, ou privilegia alguns países já desenvolvidos, aprofundando a desigualdade social? Como considerar outros “interesses legítimos” dos países que podem impactar o comércio internacional? Mais recentemente, passou-se a questionar se o livre comércio seria, de fato, uma ferramenta para a paz e a boa convivência entre os povos.

Alguns dessas discussões materializaram-se em medidas impostas por determinados países que foram consideradas, por outros países, como contrárias a regras da OMC, e levadas para o seu Órgão de Solução de Controvérsias. Nessas ocasiões, tais medidas foram analisadas à luz dos Acordos da OMC, e forneceram respostas válidas sob a ótica do Sistema Multilateral de Comércio.

Em determinadas ocasiões, painéis e o Órgão de Apelação foram instados a analisar medidas que foram alegadamente adotadas por questões de segurança nacional.

Note-se que a predominância de interesses geopolíticos vem se intensificando nos últimos anos, no contexto dos movimentos de “desglobalização”, “*near shoring*”, “*friend shoring*”, de dissociação

³ Vide, entre outros, KANAS, Vera Sterman. *O Tratamento do Meio Ambiente no âmbito da Organização Mundial do Comércio*. Tese apresentada ao Departamento de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Prof. Dr. Luiz Olavo Baptista, 2004.

e de fragmentação resultando a adoção mais frequentes de políticas comerciais que se afastam dos princípios que baseiam o Sistema Multilateral do Comércio.

O presente artigo não pretende abordar as razões para o predomínio da geopolítica - esta entendida como a relação entre a dinâmica do poder nas relações interacionais e na geografia – sobre a racionalidade econômica, essa baseada nas vantagens comparativas, na economia de escala, no custo de produção. O foco será a análise dos casos práticos em que questões geopolíticas foram analisadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

2. Segurança Nacional sob a ótica do GATT

A Segurança Nacional é expressamente abordada no Artigo XXI do GATT, cuja redação segue abaixo:

Artigo XXI: Exceções de Segurança

Nada neste Acordo será interpretado de modo a:

(a) exigir que qualquer parte contratante forneça qualquer informação cuja divulgação considere contrária aos seus interesses essenciais de segurança; ou

(b) impedir que qualquer parte contratante adote qualquer medida que considere necessária para a proteção dos seus interesses essenciais de segurança

(i) relativos a materiais cindíveis ou aos materiais dos quais são derivados;

(ii) relativos ao tráfico de armas, munições e instrumentos de guerra e ao tráfico de outros bens e materiais realizado direta ou indiretamente com a finalidade de abastecer um estabelecimento militar;

(iii) tomadas em tempo de guerra ou outra emergência nas relações internacionais; ou

(c) impedir que qualquer parte contratante adote qualquer medida no cumprimento das suas obrigações nos termos da Carta das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Nota-se que a natureza da Segurança Nacional é a de uma exceção. Ou seja, ela permite que um membro da OMC adote uma medida restritiva ao comércio que viole uma ou mais disposições do

GATT (ou de outros Acordos da OMC) sob a justificativa da Segurança Nacional.

Em um caso concreto, o membro Reclamante acionará o Sistema de Solução de Controvérsias, solicitando consultas e posteriormente requerendo a instalação de um painel ao Órgão de Solução de Controvérsias, sob a alegação de que a medida adotada é discriminatória, ou que viola qualquer outra regra do GATT ou de outro Acordo da OMC.

Em sua defesa, o Reclamado alegará que adotou tal medida em nome da sua Segurança Nacional, nos termos do Artigo XXI do GATT.

Essa sistemática foi levada ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC nos seguintes casos:

- *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit (Russia – Traffic in Transit)*, reclamação apresentada pela Ucrânia (DS512). Relatório do Painel distribuído em 5 de abril de 2019, adotado em 26 de abril de 2019.
- *United States - Origin Marking Requirement (US – Origin Marking)*, reclamação apresentada por Hong Kong (DS597). Relatório do Painel distribuído em 21 de dezembro de 2022, não adotado, EUA apelaram, aguardando apelação.
- *United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (US – Steel and Aluminium Products)*, reclamação apresentada pela Turquia (DS564). Relatório do Painel distribuído em 9 de dezembro de 2022, não adotado, EUA apelaram, aguardando apelação.

Em todos esses casos, a medida questionada foi analisada à luz do Artigo XXI(b)(iii):

Artigo XXI: Exceções de Segurança

Nada neste Acordo será interpretado de modo a:

(a) impedir que qualquer parte contratante adote qualquer medida que considere necessária para a proteção dos seus interesses essenciais de segurança

(iii) tomadas em tempo de guerra ou outra emergência nas relações internacionais.

Não há casos em que outros dispositivos do Artigo XXI tenham sido questionados.

3. **Russia – Traffic in Transit (Ukraine) (DS512)**

Em 2014, o presidente ucraniano Viktor Yanukovitch foi deposto, o que gerou protestos de milhares de pessoas de etnia russa, que passaram a exigir um estreitamento de laços com a Rússia, ou mesmo a independência da Península da Crimeia em relação à Ucrânia. Após alguns desdobramentos bélicos, tropas russas invadiram e anexaram a Crimeia.

Nesse contexto, em setembro de 2016, a Ucrânia solicitou consultas à Rússia a respeito de múltiplas restrições ao tráfego no trânsito, por rodovias e ferrovias, a partir da Ucrânia para terceiros países (Cazaquistão e Quirguistão, mas também Mongólia, Tajiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão) através da Rússia.

A Ucrânia alegou que tais medidas seriam contrárias aos Artigos V (liberdade de trânsito), X (publicação e administração de medidas comerciais), do GATT, e também violariam as disposições em mesmo sentido do Protocolo de Acesso da Rússia à OMC.

Em 9 de fevereiro de 2017, a Ucrânia solicitou o estabelecimento de um Painel, que foi efetivamente iniciado em março daquele ano.

A Rússia defendeu-se com base no Artigo XXI(b)(iii) do GATT. Com efeito, a Rússia afirmou que as medidas estavam entre aquelas que considerou necessárias para a proteção dos seus interesses essenciais de segurança, que tomou em resposta à situação de emergência nas relações internacionais que ocorreu em 2014, e que representava ameaças a tais interesses essenciais de segurança. A Rússia alegou que, em virtude do Artigo XXI(b)(iii) do GATT, o Painel não teria competência para tratar mais detalhadamente a questão.

O Painel discordou do argumento russo, e concluiu que os painéis da OMC têm jurisdição para analisar determinados aspectos da medida alegadamente adotada com base no Artigo XXI(b)(iii) por um membro. O Painel concordou, porém, que, no caso concreto, as proibições e restrições de trânsito estavam abrangidas pelo Artigo XXI(b)(iii) do GATT.

Em particular, o Painel concluiu que, embora o caput do Artigo XXI(b) permita que um Membro tome medidas “que considere necessárias” para a proteção dos seus interesses essenciais de segurança, esta discricionariedade é limitada a circunstâncias que objetivamente se enquadram no âmbito dos três parágrafos do Artigo XXI(b).

Consequentemente, o Painel rejeitou o argumento da Rússia de que o Artigo XXI(b)(iii) era totalmente “autoproclamado” (“*self-judging*”).

Passando ao subparágrafo (iii) do Artigo XXI(b), e com base nas circunstâncias específicas que afetavam as relações entre a Rússia e a Ucrânia, o Painel concluiu que a situação entre a Ucrânia e a Rússia desde 2014 constituiria uma “emergência nas relações internacionais”. O Painel também considerou que as medidas contestadas foram tomadas em 2014 e 2016 e, portanto, foram adotadas durante (“*tomadas em tempo de*”) a questão bélica.

No tocante ao poder discricionário concedido a um país nos termos do caput do Artigo XXI(b), o Painel observou que interesses específicos dependem da situação particular e das percepções do país em questão, e pode-se esperar que variem com a evolução das circunstâncias. Por isso, o Painel considerou que cabe, de maneira geral, a cada país definir o que considera serem os seus interesses essenciais de segurança.

Além disso, o Painel foi da opinião de que a linguagem específica “que considera” significa que cabe ao membro da OMC decidir sobre a “necessidade” das suas ações para a proteção dos seus interesses essenciais de segurança.

Interessante notar que o Painel também foi da opinião de que o Artigo XXI(b)(iii) reconhece que uma guerra ou outra emergência nas relações internacionais “envolve uma mudança fundamental de circunstâncias que altera radicalmente a matriz factual na qual a compatibilidade das medidas em questão com as regras da OMC deve ser avaliada.”

Mas, mais importante, o Painel fez uma distinção entre as exceções previstas nos Artigos XX (exceções gerais) e XXI. Ao contrário das avaliações sobre a aplicabilidade das exceções do Artigo XX, a análise das medidas adotadas ao abrigo do Artigo XXI(b)(iii) não pressupõe uma determinação prévia de que as medidas violariam alguma regra da OMC se tivessem sido tomadas em “tempos normais”.

O Painel considerou, portanto, que, uma vez decidido que as medidas em questão estavam dentro dos seus termos de referência, seria natural determinar que as medidas estavam em conformidade com o Artigo XXI(b) (iii) do GATT.

O Relatório do Painel esclareceu, porém, que, caso as suas conclusões sobre a aplicabilidade do Artigo XXI(b)(iii) pela Rússia fossem revertidas em sede de Apelação, o Órgão de Apelação teria que completar a análise da medida adotada pela Rússia à luz das regras

da OMC apontadas pela Ucrânia. Ou seja, caso caísse o entendimento de que as medidas em questão foram tomadas numa “emergência nas relações internacionais” (e cumpridas as outras condições do Artigo XXI(b)), o Órgão de Apelação teria que analisar os indícios apresentados pela Ucrânia de que as medidas russas estavam em desacordo com o Artigo V do GATT, e com compromissos dispostos no parágrafo 1161 do Relatório do Grupo de Trabalho da Rússia (no âmbito do Protocolo de Adesão da Rússia).

Neste caso, não houve apelação, e o Relatório do Painel foi adotado em 5 de abril de 2019.

4. US – Steel and Aluminium Products – China (DS544), Noruega (DS552), Suíça (DS556) e Turquia (DS564)

Em março de 2018, os EUA impuseram restrições à importação de aço e alumínio de diversas origens com base na Seção 232 do Trade Expansion Act de 1962, sob a alegação de “Segurança Nacional”. Em particular, o governo do Presidente Donald Trump elevou as tarifas sobre o aço (25%) e o alumínio (10%), alegando que a dependência do aço e do alumínio estrangeiros poderia por em risco a indústria armamentista norte-americana, resultando na necessidade premente de proteger o fabricante nacional desses produtos. Canadá e México foram excluídos, e critérios flexíveis foram aplicados às importações de “países aliados” – tais como países com os quais os EUA tinham superavit comercial, ou países com os quais os EUA tinham colaboração militar. O Brasil, assim como Argentina, Austrália, Coreia do Sul e União Europeia, foram inicialmente isentos do aumento tarifário, mas passaram a estar sujeitos aos humores de Washington nos anos seguintes.

A China foi vista como principal alvo dessa medida. A China passou a produzir quase a metade do aço e do alumínio mundial em 2017, e tornou-se o principal exportador global desses produtos.

Nesse contexto, a China, Noruega, Suíça e Turquia solicitaram o estabelecimento de um Painel para analisar a violação de diversas disposições do Acordo sobre Salvaguardas e do GATT⁴.

⁴ O Canadá (DS550), a Índia (DS547), a União Europeia (DS548), o México (DS551), também questionaram os EUA perante a OMC, mas as partes notificaram que chegaram a um acordo e as conclusões do painel não foram publicizadas. A Rússia também solicitou o estabelecimento de um painel (DS554), mas este

Em 21 de novembro de 2018, o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC estabeleceu um Painel.

Os EUA alegaram, em sua defesa, o Artigo XXI(b) do GATT, em relação às medidas em questão como “qualquer ação que considerem necessária para a proteção dos seus interesses essenciais de segurança”, e que as medidas foram “tomadas em tempo de guerra ou outra emergência nas relações internacionais” nos termos do Artigo XXI(b)(iii).

O Painel concluiu que a medida era incompatível com o Artigo II do GATT, por representar uma tarifa superior do que foi acordado na OMC, além de discriminar entre membros da OMC (violando o Artigo I do GATT), e estabelecer quotas inconsistentes com o Artigo XI do GATT. Porém, a medida não deveria ser analisada à luz do Acordo sobre Salvaguardas.

O Painel primeiramente avaliou até que ponto os termos do Artigo XXI(b) do GATT permitem a revisão da alegação dessa disposição por um Membro da OMC em um caso concreto. Com base na sua interpretação do Artigo XXI(b) do GATT 1994, o Painel avaliou se as medidas consideradas inconsistentes com certas disposições do GATT foram tomadas nas condições e circunstâncias descritas no item (iii) do Artigo XXI(b) - prevendo que um Membro pode tomar medidas que considere necessárias para a proteção dos seus interesses essenciais de segurança “em tempo de guerra ou outra emergência nas relações internacionais”. O Painel considerou que uma “emergência nas relações internacionais” nos termos do Artigo XXI(b)(iii) refere-se a situações de certa gravidade ou severidade e tensões internacionais que são de natureza crítica ou grave em termos do seu impacto na conduta das relações internacionais.

Com efeito, o Painel concluiu que as medidas em questão não foram “tomadas em tempo de guerra ou outra emergência nas relações internacionais” na acepção do Artigo XXI(b)(iii) do GATT. O Painel concluiu, portanto, que as inconsistências das medidas em questão com certas disposições do GATT de 1994 não eram justificadas nos termos do Artigo XXI(b)(iii) do GATT de 1994.

Em 26 de janeiro de 2023, os EUA anunciaram sua intenção de apelar. Como o Órgão de Apelação está inoperante, o caso foi suspenso.

5. US – Origin Marking (Hong Kong) DS 597

Por meio da Hong Kong Policy Act, de 1992, os EUA concederam a Hong Kong tratamento diferenciado em relação à China em determinados aspectos, dentre os quais determinação de origem, com a condição de que Hong Kong permanecesse suficientemente autônomo em relação à China.

Após determinados acontecimentos políticos em Hong Kong, incluindo a adoção da Hong Kong Security Law pela China em 2020, o Presidente dos EUA emitiu a Ordem Executiva 13936, concluindo que Hong Kong não seria mais suficientemente autônoma, e ordenando a suspensão do tratamento diferenciado em algumas áreas. Entre outros, a nova regra passou a obrigar que produtos importados produzidos em Hong Kong fossem marcados para indicar que a sua origem era “China” (requisito de marcação de origem).

Em 30 de outubro de 2020, Hong Kong solicitou consultas aos EUA, e um Painel foi estabelecido em 22 de fevereiro de 2021.

Hong Kong alegou que a medida dos EUA violava o princípio da nação mais favorecida (Artigo I do GATT), a regra sobre Marcação de Origem (Artigo IX do GATT) e regras sobre a administração de informações (Artigo X do GATT), além do Acordo sobre Regras de Origem e o Acordo TBT.

Os EUA fundamentaram sua defesa no Artigo XXI(b)(iii) do GATT.

O Painel analisou, primeiramente, se o Artigo XXI(b) do GATT é auto-proclamável (*self-judging*). Quanto a esse ponto, as partes estavam de acordo. Porém, os EUA externalizaram que a frase “que considera” se estende à totalidade do Artigo XXI(b), e Hong Kong alegou que esta frase não se estenderia às condições e circunstâncias estabelecidas nos subparágrafos que estariam, portanto, sujeitas à revisão pelo Painel.

Com base na interpretação dos artigos 31.º e 33.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, o Painel concluiu que as palavras “que considera” no caput do Artigo XXI(b) não se estendem aos subparágrafos, e que, portanto, os subparágrafos do Artigo XXI(b) estão sujeitos à revisão pelo Painel.

O Painel, então, concluiu que os EUA violaram regras da OMC ao marcar um produto importado por um membro da OMC (Hong Kong) como se fosse de outro membro da OMC (China). Foi negado a

Hong Kong a oportunidade de concorrer no mercado americano com a origem correta, o que fere o Artigo IX do GATT.

No tocante à análise do item (iii) do Artigo XX(b), o Painel concluiu que a expressão “emergência nas relações internacionais” se refere a uma situação de extrema gravidade, uma situação que representa um colapso ou quase colapso nas relações entre Estados ou outros participantes nas relações internacionais.

Assim, o Painel concluiu que, embora houvesse provas de que os EUA estavam preocupados com a situação dos direitos humanos em Hong Kong, a situação não tinha atingido um limiar de gravidade necessária para que fosse considerada uma emergência nas relações internacionais que justificasse a adoção de medidas contrárias ao GATT.

Os EUA notificaram o Órgão de Solução de Controvérsias sobre sua intenção de apelar em 26 de janeiro de 2023. Dada a inoperância do Órgão de Apelação, o caso está suspenso e o Relatório do Painel não foi adotado.

6. Conclusão

Com base nos casos acima, é possível concluir que os membros da OMC podem aplicar regras que seriam, em princípio, contrárias às regras da OMC a outros membros, desde que tais atos tenham uma conexão direta com um ato bélico ou notoriamente conflituoso.

Em outras palavras, medidas que afetam o comércio internacional adotadas no âmbito de uma guerra (ou de intervenção militar propriamente dita) foram acolhidas pelo sistema. Porém, medidas tomadas no âmbito de uma “guerra comercial”, ou em nome da proteção de um setor produtivo, não foram consideradas como conformes ao Artigo XXI(b)(iii) do GATT.

Note-se que é sobre esse equilíbrio frágil, de guerras com impactos regionais, ou de guerras comerciais amplas entre potências ocidentais e a China, que um número crescente de pedidos de consulta chegaram à OMC:

- No contexto de guerra entre a Ucrânia e a Rússia, a Ucrânia atualmente questiona, à luz do GATT e do Acordo sobre Agricultura, medidas comerciais que afetam seus produtos agrícolas adotadas pela Polônia (DS619), Hungria (DS620), Eslová-

quia (DS621);⁵

- A China questiona a compatibilidade de medidas adotadas pelos EUA em relação a semi-condutores e tecnologia relacionadas com GATT, GATS e TRIMS e TRIPS (DS615);⁶
- A União Europeia questiona medidas adotadas pela China que prejudicam a proteção de direitos de propriedade intelectual (DS611)⁷, e diversas medidas que restringem o movimento de mercadorias entre o bloco e a China (DS610)⁸.

Não sabemos quantos desses casos avançaram para o estabelecimento de um painel, mas é possível prever que pleitos relacionados a conflitos mais amplos serão cada vez mais comuns, em detrimento de controvérsias meramente comerciais relacionadas ao livre comércio e à globalização. Estará a OMC preparada para essa nova realidade?

Referências bibliográficas

KANAS, Vera Sterman. O Tratamento do Meio Ambiente no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Tese apresentada ao Departamento de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Prof. Dr. Luiz Olavo Baptista, 2004.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Website www.wto.org, acessado em 10 de novembro de 2023.

RUIZ FABRI, Helène. Organisation Mondiale du Commerce. Éditions du Juris-Classeur, 1998, Fascicule 130.

THORSTENSEN, Vera. OMC – Organização Mundial do Comércio – As Regras do Comércio Internacional e a Rodada do Milênio. Ed. Aduaneiras, 1999.

Foram citados os seguintes casos da OMC (todos acessíveis em www.wto.org, em 10 de novembro de 2023):

⁵ Consultas solicitadas em 18 de setembro de 2023.

⁶ Consultas solicitadas em 12 de dezembro de 2022.

⁷ Consultas solicitadas em 28 de março de 2023.

⁸ Consultas solicitadas em 27 de janeiro de 2023.

- DS512 - [Russian Federation — Measures Concerning Traffic in Transit](#) (reclamante Ucrânia)
- DS544 - [United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products](#) (reclamante China)
- DS547- [United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products](#) (reclamante Índia)
- DS548 - [United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products](#) (reclamante União Europeia)
- DS550 - [United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products](#) (reclamante Canadá)
- DS551- [United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products](#) (reclamante México)
- DS552 - [United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products](#) (reclamante Noruega)
- DS554 - [United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products](#) (reclamante Rússia)
- DS556 - [United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products](#) (reclamante Suíça)
- DS564 - [United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products](#) (reclamante Turquia)
- DS597 - [United States — Origin Marking Requirement](#) (reclamante Hong Kong)
- DS610 - [China — Measures Concerning Trade in Goods](#) (reclamante União Europeia)
- DS611 - [China — Enforcement of Intellectual Property Rights](#) (reclamante União Europeia)
- DS615 - [United States — Measures on Certain Semiconductor and other Products, and Related Services and Technologies](#) (reclamante China)
- DS619 - [Poland — Measures concerning agricultural products from Ukraine](#) (reclamante Ucrânia)
- DS620 - [Hungary — Measures concerning agricultural products from Ukraine](#) (reclamante Ucrânia)

DS621 - [Slovak Republic — Measures concerning agricultural products from Ukraine](#) (reclamante Ucrânia)

ASPECTOS ENVOLVENDO A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO CONSUMIDOR

Alexandre Salomão Jabra¹
Beatriz Guthmann Spalding²

Resumo: O presente artigo a crescente importância da proteção internacional do consumidor no cenário global contemporâneo. Serão abordadas as principais razões pelas quais há a necessidade de regulamentações e acordos internacionais que protegem os direitos dos consumidores em transações comerciais transfronteiriças. Será discutido como a globalização e o comércio eletrônico tem desafiado as fronteiras tradicionais da proteção do consumidor e o papel das normativas e legislação já existentes sobre a proteção internacional do consumidor. Além disso, serão apontados os desafios e principais questões contemporâneas, como o a harmonização de normas, o comércio eletrônico, a responsabilidade de empresas multinacionais e acesso à justiça.

Palavras-Chave: Direito do Consumidor. Direito Internacional. Comércio Internacional. Proteção Internacional do Consumidor.

Abstract: This article details the growing importance of international consumer protection on the contemporary global stage. We will explore the main reasons for the need for international regulations and agreements that protect consumer rights in cross-border commercial transactions. We will discuss how globalization and e-commerce have challenged the traditional boundaries of consumer protection and examine the role of existing regulations and legislation on international

¹ Advogado sênior da área de Meio Ambiente, Consumidor e Sustentabilidade do escritório Trench, Rossi e Watanabe Advogados. Graduado em Direito e mestre em Direito Administrativo pela PUC/SP, mestre em Direito e Política Ambiental pela Stanford University e pós-graduando em Direito do Consumidor pela PUC/PR. Integrante do Comitê de Relações de Consumo do IBRAC.

² Advogada plena da área de Meio Ambiente, Consumidor e Sustentabilidade do escritório Trench, Rossi e Watanabe Advogados. Graduada em Direito com menção honrosa pela PUC/SP, pós-graduada em Direito Digital e Proteção de Dados pela Escola Brasileira de Direito e pós-graduanda em Direito do Consumidor pela PUC/PR. Integrante do Comitê de Relações de Consumo do IBRAC.

consumer protection. In addition, we will address the challenges and main contemporary issues, such as the harmonization of standards, e-commerce, the liability of multinational companies and access to justice.

Keywords: Consumer Law. International Law. International Trade. International Consumer Protection.

1. Introdução

A proteção internacional do consumidor emerge como um domínio jurídico de crescente relevância, especialmente à luz da crescente globalização econômica e da intrincada interconexão das economias ao redor do mundo. Com o aumento exponencial do comércio internacional no âmbito da sociedade de informação e o advento de relações comerciais cada vez mais complexas que ultrapassam sem esforço as fronteiras nacionais, a salvaguarda dos direitos dos consumidores em uma escala verdadeiramente global tornou-se uma prioridade inegável. Esta necessidade decorre da crescente exposição dos consumidores a produtos e serviços originados em jurisdições distantes, que frequentemente acarretam desafios específicos de segurança, qualidade e até mesmo acesso à justiça.

Este artigo se propõe a fornecer uma visão abrangente das questões intrínsecas à proteção internacional do consumidor, considerando os fatores que impulsionam sua crescente importância. Além disso, serão abordadas as complexidades e desafios inerentes a essa arena em evolução constante, examinando como os avanços tecnológicos, o comércio eletrônico e a mobilidade dos consumidores contribuíram para redefinir o panorama das transações internacionais.

É imperativo reconhecer que a proteção internacional do consumidor é uma meta que transcende as fronteiras nacionais e requer uma colaboração global coordenada para estabelecer e aplicar padrões que garantam um ambiente de compra seguro, equitativo e confiável. Este artigo, portanto, enfatiza a necessidade contínua de uma cooperação internacional sólida e a implementação de regulamentações eficazes como um meio de assegurar que os consumidores em todo o mundo possam desfrutar de seus direitos com confiança, independentemente da origem geográfica dos produtos e serviços que adquirem.

2. Evolução histórica e principais instrumentos legais de proteção do direito do consumidor

A evolução da proteção internacional do consumidor é intrinsecamente ligada à percepção crescente de que os consumidores desempenham um papel fundamental na economia global e, portanto, merecem salvaguardas adequadas. Como se verá a frente, existem diversos dispositivos legais, internacionais e nacionais, que buscam salvaguardar os consumidores, conferindo proteção legal a eles.

2.1. *Proteção consumerista internacional*

A proteção internacional do consumidor é respaldada por uma série de tratados e acordos jurídicos que estabelecem normas e princípios para a proteção dos direitos dos consumidores. O objetivo desse artigo não é esgotá-las, mas apenas trazer à tona algumas referências jurídicas essenciais.

Há quem diga que o reconhecimento da importância da proteção consumerista origina-se na Idade Antiga, no conhecido Código de Hamurabi³. Dotado de 282 cláusulas, a cláusula 235 regulava o comércio de barcos, de modo que o construtor seria obrigado a refazê-lo em caso de defeito estrutural, dentro do prazo de um ano.

A grande consolidação do direito do consumidor em âmbito internacional se deu nas décadas de 1960 e 1970, quando vários países começaram a adotar legislação para garantir direitos e segurança dos consumidores. Trata-se de movimento encontrado em diversos países conferindo maior proteção e poder aos consumidores e trabalhadores, enquanto valorização do ser humano frente ao Estado, que antes possuía poderes absolutos e arbitrários.

Relembra-se, também, o conhecido discurso do Presidente dos Estados Unidos John Kennedy que, em 1962, enuncia a necessidade de proteção ao consumidor estadunidense, incluindo direitos básicos como “o direito a segurança, o direito à informação, o direito de escolha e o direito a ser ouvido”⁴.

³ SERRANO, Pablo Jiménez. *Para uma melhor Compreensão dos Fundamentos do Direito do Consumidor*. Disponível em <https://www.ubm.br/revista-direito/pdf/4073eed497d36558dbda096ea52a1e2d.pdf>. Acesso em 21.10.2023.

⁴ KENNEDY, John. *Special message to congress on protecting consumer interest*.

Já em 1985, a Organização das Nações Unidas (ONU), por intermédio da Resolução 39/248⁵, regulamentou a necessidade de proteção dos consumidores considerando do desequilíbrio em suas relações com os fornecedores e criou diversas determinações detalhadas sobre a matéria. Essas diretrizes fornecem orientações abrangentes para a proteção dos consumidores em áreas como informação, educação, padrões de produtos e serviços, e mecanismos de resolução de litígios.

A Organização Mundial do Comércio (“OMC”) também desempenha um papel fundamental no comércio internacional. O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio⁶ e o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias⁷ contêm disposições relacionadas à segurança do produto e proteção do consumidor.

Vale ainda o destaque para a União Europeia (“UE”), que sempre teve papel pioneiro na criação de regulamentações rigorosas de proteção do consumidor. A legislação da UE abrange diversas áreas, incluindo rotulagem de produtos, contratos de consumo e direitos de arrependimento, servindo como um modelo para outras regiões.

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (cuja sigla é “UNCTAD”, em inglês) também possui grupo interno que foca no direito do consumidor, o chamado *Intergovernmental Group of Experts on Consumer Protection Law and Policy*⁸. O grupo se reúne periodicamente para discutir sobre avanços e projetos dentro da esfera do direito do consumidor.

Por fim, mais recentemente, em 2017, o Mercosul aceitou a conexão de aplicação da lei “mais favorável ao consumidor” no

15 de março de 1962. Disponível, em inglês, na Biblioteca JFK: <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKPOF/037/JFKPOF-037-028>.

⁵ Disponível, em inglês, em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/462/25/PDF/NR046225.pdf?OpenElement>.

⁶ Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/asbtc.asp>. Acesso em 21.10.2023.

⁷ Disponível, em espanhol, em: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/15sps_01_s.htm. Acesso em 21.10.2023.

⁸ Mais informações disponíveis em: <https://unctad.org/meeting/intergovernmental-group-experts-consumer-protection-law-and-policy-fourth-session>. Acesso em 25.10.2023.

“Acordo do Mercosul sobre direito aplicável em matéria de contratos internacionais de consumo”⁹.

2.2. *Direito do consumidor no Brasil*

Já no Brasil, os primeiros apontamentos normativos que tratavam da defesa às relações de consumo se deram no Brasil-Colônia¹⁰, com as Ordenações Filipinas¹¹, que se tratavam de compilações do reino português que prevaleceram no Brasil até a publicação do Código Civil de 1916¹².

Em 1971, o Deputado Nina Ribeiro apresentou o projeto de lei nº 70 que criava o Conselho de Defesa do Consumidor Brasileiro, não tendo sido aprovado pelo Congresso Federal¹³. Porém, o interesse pela proteção do consumidor já estava presente há mais tempo. Como exemplo, Wolney Neto destaca:

“Destacaram-se a marcha da fome em 1931 e da panela vazia em 1953; o protesto contra o alto custo de vida em 1963; a campanha Diga não à inflação em 1972; a criação do primeiro órgão de defesa do consumidor, o PROCON-SP em 1978; o boicote à carne em 1979; a criação do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor em 1985 (atualmente se chama Secretaria Nacional de Direito Econômico) e o movimento das Donas de Casa nas décadas de oitenta e noventa. Na seara legislativa, o Código Comercial já traz algumas regras esparsas sobre a matéria, o Decreto 22.626/33, que versava sobre juros

⁹ Mais informações sobre o Acordo em: <https://www.camara.leg.br/noticias/930006-comissao-aprova-acordo-dos-paises-do-mercosul-sobre-contratos-de-consumo/>. Acesso em 21.10.2023.

¹⁰ NETO, Wolney Maciel de Carvalho Neto. *Considerações sobre a evolução histórica dos direitos do consumidor*. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/21981/consideracoes-sobre-a-evolucao-historica-dos-direitos-do-consumidor>. Acesso em 21.10.2023.

¹¹ Disponíveis em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242733>. Acesso em 21.10.2023.

¹² TEIXEIRA, Odelmir Bilhalva. *Aspectos Principiológicos do Código de Defesa do Consumidor*. 1. ed. Campinas: Russel, 2009. 232 p.95.

¹³ ALMEIDA, João Batista de. *A Proteção Jurídica do Consumidor*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 34.

no contrato, reprimindo a usura, foi a primeira norma nesta seara, este tema ganhou status constitucional nos artigos 115 e 117, parágrafo único da Constituição de 1934; os Decretos-Lei 869/38 e 9.840/46 que cuidaram dos crimes contra a economia popular, sendo posteriormente revogada em 1951 pela Lei de Economia Popular, que vigora até hoje; o Decreto-Lei 5384/42 que dispunha sobre seguro de vida; a Lei de Repressão ao Abuso do Poder Econômico, que criou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, que indiretamente beneficiava o consumidor; a Lei 1283/50 que detalhou a inspeção industrial e sanitária; a Constituição de 1967, apesar de instituir a competência da União para legislar sobre produção e consumo no seu artigo 150, nada dispôs sobre os direitos dos consumidores quando tratou da ordem econômica no artigo 157; ainda assim, a lei mais significativa, antes da Carta Magna de 1988, foi a Lei da Ação Civil Pública 7.437/85 que deu início à tutela jurisdicional dos interesses difusos no Brasil¹⁴.

O direito do consumidor como conhecemos hoje no Brasil tem origem normativa na Constituição da República de 1988 (Constituição Cidadã). O artigo 5º, inciso XXXII determina que “*o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor*”. Na sequência, no Ato das Disposições Transitórias, em seu artigo 48, foi determinado que o legislador aprovasse o Código de Defesa do Consumidor (“CDC”). E assim o foi feito em 11 de setembro de 1990, com a promulgação da Lei Federal n. 8.078/1990.

A principal norma aplicável às questões de defesa do consumidor é o CDC e seus regulamentos. O CDC é uma lei protetiva com princípios e deveres que visam a preservar a “parte vulnerável” da relação, ou seja, o consumidor. Estabelece os direitos básicos do consumidor, ou seja, regras relativas à qualidade de produtos e serviços, levando em consideração a saúde e a segurança do consumidor, bem como determina a responsabilidade dos fornecedores por defeitos de produtos e serviços. Há também regras sobre práticas comerciais que abrangem publicidade, práticas abusivas e proteção contratual, além de estabelecer penalidades

¹⁴ NETO, Wolney Maciel de Carvalho Neto. *Considerações sobre a evolução histórica dos direitos do consumidor*. 2010. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/21981/consideracoes-sobre-a-evolucao-historica-dos-direitos-do-consumidor>. Acesso em 21.10.2023.

criminais e administrativas, bem como estabelecer regras para ações civis públicas e individuais em matéria de consumo.

Vale ressaltar também que o CDC possui raiz, natureza e fundamento constitucional, conforme reconhecido pela doutrina brasileira:

“A Constituição, ao determinar no artigo 48 da ADCT, a realização de u Código de Defesa do consumidor, estava em verdade determinando a realização eficaz da norma constitucional consagradora do direito fundamental (artigo 5º, XXXII) [...]”¹⁵.

Além disso, temos outras normas que merecem destaque relacionadas ao direito consumerista: (i) Decreto Federal nº 7.962/2013¹⁶, que dispõe sobre a contratação no comércio eletrônico; (ii) Decreto Federal nº 2.181/1997¹⁷, que institui o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e estabelece as normas gerais para aplicação das sanções administrativas previstas no CDC; (iii) Decreto Federal nº 11.034/2022¹⁸, que estabelece diretrizes e normas sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor (“SAC”); (iv) Portaria nº 618/2019¹⁹ do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que regulamenta os procedimentos de recall no Brasil; (v) Lei Federal nº 14.181 de 2021²⁰, que introduziu novas regras sobre o superendividamento do consumidor; (vi) Lei Federal nº 8.137/1990²¹, que define, entre outros, crimes contra as relações de consumo, entre outros.

¹⁵ MIRAGEM, Bruno. Curso de direito do consumidor. 8. ed. Thomson Reuters Brasil: São Paulo, 2019. p. 67/68

¹⁶ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7962.htm. Acesso em 25.10.2023.

¹⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm. Acesso em 25.10.2023.

¹⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11034.htm. Acesso em 25.10.2023.

¹⁹ Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/defesadoconsumidor/Biblioteca/legislacao-upload/portaria_mjsp_n-618_2019.pdf. Acesso em 25.10.2023.

²⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14181.htm#art1. Acesso em 25.10.2023.

²¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.137%2C%20DE%2027%20

Por fim, vale o destaque ao recentíssimo Código Internacional para a Proteção de Turistas (“ICPT”), assinado pelo Ministério do Turismo em 19 de outubro de 2023, no Uzbequistão. De acordo com informações do Ministério do Turismo, se trata de um documento que contém “*princípios e recomendações sobre a proteção de turistas em situações de emergência, não limitado a pandemias, e os direitos dos consumidores, com o objetivo de restaurar a confiança das viagens e fornecer garantias suficientes aos viajantes internacionais em situações adversas*”²².

3. A necessidade de harmonização de normas do direito internacional privado em matéria consumerista

Nos tempos atuais, a relação entre o consumidor e as compras internacionais alcançou níveis sem precedentes de interação. A globalização e as inovações tecnológicas permitiram que os consumidores de todo o mundo acessem produtos e serviços de fornecedores internacionais com facilidade. A internet, em particular, desempenhou papel fundamental nesse aumento, transformando a maneira com que as pessoas compram e interagem com empresas estrangeiras. É o que ensina Guilherme Mucelin:

“Desde o surgimento da internet, mais utilizada como ferramenta para comunicação, o seu conceito e suas finalidades evoluíram. Ciberespaço ganhou cor e forma, posto que colonizamos o ambiente virtual, notadamente com nossas conexões e redes sociais, trabalho, relacionamentos afetivos, consumo, exercícios etc. — para qualquer coisa, haverá um app disposto a te ajudar em cada tarefa diária, do amanhecer ao monitoramento do sono... Claro, pagando um pequeno preço ou, se “gratuito”, fornecendo uma imensa gama de dados de diversas naturezas que será

[DE%20DEZEMBRO%20DE%201990.&text=Define%20crimes%20contra%20a%20ordem,consumo%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias..](https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/brasil-ade-re-ao-codigo-internacional-para-a-protecao-de-turistas) Acesso em 25.10.2023.

²² Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/brasil-ade-re-ao-codigo-internacional-para-a-protecao-de-turistas>. Acesso em 25.10.2023.

utilizada para as mais variadas finalidades (e que nem sempre são especificadas)”²³.

Nesse contexto, inclusive, o Ministério do Turismo brasileiro, juntamente com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao qual está vinculada a Secretaria Nacional do Consumidor (“SENACON”) publicou, em 2021, documentos com orientações voltadas exclusivamente para o *consumidor turista*, com os guias do consumidor turista “*transporte aéreo - antes da viagem*”²⁴, “*transporte aéreo - durante a viagem*”²⁵, “*transporte aéreo - chegando ao destino*”²⁶, “*viajando de carro*”²⁷ e “*turismo seguro em ambientes naturais*”²⁸.

Ainda, Cláudia Lima Marques nos ensina que não é mais necessário viajar para que um consumidor que contrate de forma internacional. A autora traz o conceito e diferenciação entre consumidores turistas²⁹. O chamado “consumidor ativo”, que é aquele que se desloca de um país para outro e o “consumidor passivo”, que, por sua vez, é aquele que recebe a informação, que contrata em seu país, sem deslocamento físico.

²³ MUCELIN, Guilherme. Metaverso e vulnerabilidade digital. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-24/garantias-consumo-consideracoes-metaverso-vulnerabilidade-digital>. Acesso em 25.10.2023.

²⁴ Disponível em: https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/consumidor-turista/Publicacao1_Anac_Senacon_30.08.pdf. Acesso em 14.10.2023.

²⁵ Disponível em: https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/consumidor-turista/Publicacao2_Anac_Senacon_v13.pdf. Acesso em 14.10.2023.

²⁶ Disponível em: https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/consumidor-turista/Publicacao3_Anac_Senacon_v10.pdf. Acesso em 14.10.2023.

²⁷ Disponível em: https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/consumidor-turista/Publicacao4_ANTT_Senacon_v71.pdf. Acesso em 14.10.2023.

²⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/consumidor-turista/consumidor-turista-no-5-turismo-seguro-em-ambientes-naturais.pdf>. Acesso em 14.10.2023.

²⁹ MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no código de defesa do consumidor*. 9. ed. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2019, p. 122.

É preciso destacar também o crescimento do comércio eletrônico, que trouxe novos desafios, incluindo a necessidade de regulamentação e proteção do consumidor em transações online e ambiente totalmente digital.

Plataformas de comércio eletrônico tornaram a aquisição de produtos em outros países tão simples quanto clicar em um botão, eliminando barreiras geográficas. Resolução de litígios transfronteiriços são preocupações essenciais. Segundo dados da Associação Brasileira de Comércio Eletrônico (“ABCOMM”)³⁰, compras online atingem quase R\$ 170 bilhões no Brasil em 2022.

Além disso, outro ponto absolutamente importante ao direito internacional privado é garantir que os consumidores tenham acesso efetivo à justiça em casos de litígios transnacionais é um desafio complexo que requer cooperação internacional.

Como nos ensina Cláudia Lima Marques: “*o consumidor não deve ser prejudicado, sob o plano da segurança, da qualidade, da garantia ou do acesso à justiça, somente porque adquire produto ou utiliza serviço proveniente de outro país ou fornecido por empresa com sede no exterior*”³¹.

O acesso à justiça, que pode se traduzir em diversos elementos, traz à tona, por exemplo, o desafio complexo da competência processual para julgamentos de demandas consumeristas. É o que destaca Bruno Miragem:

“A expansão do consumo de produtos e serviços para além das fronteiras nacionais, cujo estímulo pelo desenvolvimento e acesso pela internet repercute decisivamente, coloca em destaque a competência para julgamento de demandas de consumo como um dos desafios principais à efetividade dos direitos do consumidor”³².

No entanto, essa crescente relação não foi acompanhada pela legislação brasileira, ou quiçá internacional. Sendo assim, passa-se a

³⁰ Disponível em: <https://abcomm.org/>. Acesso em 21.10.2023.

³¹ MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no código de defesa do consumidor*. 9. ed. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2019, p. 123.

³² MIRAGEM, Bruno. *Curso de direito do consumidor*. 8. ed. Thomson Reuters Brasil: São Paulo, 2019. p. 835.

abordar como a proteção internacional do consumidor enfrenta desafios complexos que precisam ser abordados de forma contínua.

Uma das principais questões que necessitam ser abordadas quando se trata da proteção internacional do consumidor é a diversidade de leis, regulamentações e padrões de qualidade entre países, que pode criar incertezas quanto a segurança e qualidade dos produtos adquiridos internacionalmente.

Como resultado, a proteção dos direitos dos consumidores em transações internacionais se tornou uma preocupação premente, já que o desequilíbrio das normas de segurança dos produtos entre os países pode criar obstáculos para a proteção do consumidor.

Um exemplo que reforça a necessidade de No Brasil, como nos ensina Cláudia Lima Marques:

“As normas de conflito de leis no espaço que indicam a lei aplicável a um contrato de comércio eletrônico entre um consumidor residente no Brasil e um fornecedor com residência (sede) no exterior encontram-se na Lei de Introdução de 1942, são rígidas e antigas e nada mencionam sobre consumidor (sujeito de direitos desconhecidos à época)m nem sobre a proteção do contratante mais fraco ou vulnerável”³³.

No Brasil, as normas de Direito Internacional Privado fixaram a aplicação da Lei Introdução às normas de Direito Brasileiro (“LINDB”) no caso de conflitos internacionais.

Especificamente se tratando de contratos eletrônicos, ou seja, aqueles realizados à distância, aplica-se o §2º do art. 9º da LINDB³⁴, o qual prevê a utilização da legislação do local da residência do proponente, que, por sua vez, nos contratos de consumo, será o do fornecedor, de acordo com o artigo 30 do CDC³⁵. Portanto, conforme

³³ MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no código de defesa do consumidor*. 9. ed. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2019, p. 125.

³⁴ “Art. 9º Para qualificar e reger as obrigações, aplicar-se-á a lei do país em que se constituírem. [...] § 2º A obrigação resultante do contrato reputa-se constituída no lugar em que residir o proponente”.

³⁵ “Art. 30. Toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado”.

determinam as regras do Direito Internacional Privado, será aplicada a lei do local da residência do fornecedor estrangeiro, ou seja, de quem apresenta a oferta em caso de conflito internacional de consumo.

Sendo assim, essa será a regra para contratos de consumo à distância, tal como nos contratos eletrônicos internacionais de consumo. Porém, esse racional, de acordo com parte da doutrina, beneficiaria exclusivamente o fornecedor estrangeiro, pecando na proteção do consumidor brasileiro, já que esses estariam sujeitos a uma legislação a qual não conhecem, além de não haver qualquer tipo de garantia de que essa lei estrangeira será a mais favorável ao consumidor.

É nesse sentido o posicionamento de Cláudia Lima Marques:

“Observar-se-ia, pois, uma forte incoerência do direito internacional privado brasileiro, que, em vez de proteger o sujeito constitucionalmente identificado e seus direitos fundamentais (art. 5o, XXXII da CF/1988), privilegiaria o fornecedor com sede no exterior”³⁶.

Já a parte da doutrina que defende a aplicação da LINDB, que não parece ser majoritária, “o risco é do consumidor quando realiza uma compra internacional à distância e a aplicação da lei mais favorável ao fornecedor é uma consequência aceitável”³⁷.

Ou seja, de acordo com a autora Daniela Machado, “verifica-se a incompatibilidade da norma de Direito Internacional Privado brasileira com o princípio da proteção do consumidor, pois deixa desprotegido o consumidor brasileiro, o qual é constitucionalmente protegido pela Constituição Federal de 1988”³⁸.

³⁶ MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no código de defesa do consumidor*. 9. ed. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2019, p. 130.

³⁷ BENEVIDES DE CARVALHO, Rodrigo. *A internet e as relações de consumo*. In: SCHOUERI, Luis Eduardo (Org.). *Internet: o direito na era virtual*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 108.

³⁸ MACHADO, Daniele Maria Tabosa. O CDC e a efetiva proteção do consumidor brasileiro nos contratos eletrônicos internacionais de consumo. 2014. Disponível em: <http://www.ccj.ufpb.br/pos/contents/pdf/bibliovirtual/dissertacoes-2014/daniele-maria-tabosa-machado.pdf>. Acesso em 14.10.2023.

Existem algumas iniciativas que visam dirimir esse conflito no Brasil. Destaca-se o Projeto de Lei n. 3.514/2015³⁹, que objetiva, entre outros, a alteração do CDC e da LINDB para que estes prevejam:

“Artigo 101, §2 do CDC: Aos conflitos decorrentes do fornecimento a distância internacional, aplica-se a lei do domicílio do consumidor, ou, desde que mais favorável a este, a norma estatal escolhida pelas partes, assegurado, em qualquer hipótese, o acesso do consumidor à justiça”.

“Art. 9º-B LINDB: O contrato internacional de consumo, entendido como aquele realizado entre um consumidor pessoa natural e um fornecedor de produtos e serviços cujo estabelecimento esteja situado em país distinto daquele de domicílio do consumidor, reger-se-á pela lei do lugar de celebração ou, se executado no Brasil, pela lei brasileira, desde que mais favorável ao consumidor”.

“Art. 9º-B, §1º, LINDB: Se a contratação for precedida de qualquer atividade negocial ou de marketing, por parte do fornecedor ou de seus representantes, dirigida ao território brasileiro ou nele realizada, em especial envio de publicidade, correspondência, e-mails, mensagens comerciais, convites, prêmios ou ofertas, aplicar-se-ão as disposições da lei brasileira que possuírem caráter imperativo, sempre que mais favoráveis ao consumidor”.

“Art. 9º-B, §2º, LINDB: Os contratos de pacotes de viagens internacionais ou viagens combinadas, que envolvam grupos turísticos ou serviços de hotelaria e turismo, com cumprimento fora do Brasil, contratados com agências de turismo e operadoras situadas no Brasil, reger-se-ão pela lei brasileira”.

Ou seja, é de suma importância que regulamentações e acordos sejam harmonizados em âmbito internacional e abordem essas questões, garantindo que os consumidores possam confiar em suas compras globais.

³⁹ O PL n. 3.514/2015 está em trâmite perante a Câmara dos Deputados e pode ser consultado em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2052488>. Acesso em 14.10.2023.

É preciso que haja uma mudança não apenas no ordenamento jurídico brasileiro, quanto nas normativas internacionais. A necessidade de padrões e normas globais consistentes é evidente, tanto para regular questões envolvendo o conflito de normas, o comércio eletrônico e o acesso à justiça.

4. Conclusão

A proteção internacional do consumidor é um campo em constante evolução, fundamental para assegurar que os consumidores se beneficiem de um ambiente de consumo seguro e justo em todo o mundo. A cooperação global entre governos, organizações internacionais e empresas é essencial para enfrentar os desafios em constante mutação e garantir que os direitos dos consumidores sejam respeitados e protegidos em um contexto internacional.

Este artigo objetivou trazer uma visão geral, e a proteção internacional do consumidor continua a evoluir à medida que novos desafios surgem no cenário global. Para aprofundar o conhecimento sobre este tópico, é importante consultar as convenções, tratados, regulamentos e jurisprudência específicos de cada jurisdição e organismo internacional relevante, além de obras de autores especializados em direito do consumidor internacional.

Para garantir a segurança jurídica, é importante que, no âmbito da sociedade de informação em que vivemos, as regulamentações e acordos sejam harmonizados em âmbito internacional e abordem questões globais como turismo, comércio internacional, compras digitais e fornecimento de serviços e produtos cada vez mais tecnológicos, com uso da inteligência artificial.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, João Batista de. *A Proteção Jurídica do Consumidor*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BENEVIDES DE CARVALHO, Rodrigo. *A internet e as relações de consumo*. In: SCHOUERI, Luis Eduardo (Org.). *Internet: o direito na era virtual*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no código de defesa do consumidor*. 9. ed. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2019.

MACHADO, Daniele Maria Tabosa. O CDC e a efetiva proteção do consumidor brasileiro nos contratos eletrônicos internacionais de consumo. 2014. Disponível em: <http://www.ccj.ufpb.br/pos/contents/pdf/bibliovirtual/dissertacoes-2014/daniele-maria-tabosa-machado.pdf>. Acesso em 14.10.2023.

MIRAGEM, Bruno. Curso de direito do consumidor. 8. ed. Thomson Reuters Brasil: São Paulo, 2019.

MUCELIN, Guilherme. Metaverso e vulnerabilidade digital. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-24/garantias-consumo-consideracoes-metaverso-vulnerabilidade-digital>. Acesso em 25.10.2023.

NETO, Wolney Maciel de Carvalho Neto. *Considerações sobre a evolução histórica dos direitos do consumidor*. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/21981/consideracoes-sobre-a-evolucao-historica-dos-direitos-do-consumidor>. Acesso em 21.10.2023.

SERRANO, Pablo Jiménez. *Para uma melhor Compreensão dos Fundamentos do Direito do Consumidor*. Disponível em <https://www.ubm.br/revista-direito/pdf/4073eed497d36558dbda096ea52a1e2d.pdf>. Acesso em 21.10.2023.

TEIXEIRA, Odelmir Bilhalva. *Aspectos Principiológicos do Código de Defesa do Consumidor*. 1. ed. Campinas: Russel, 2009.

HISTÓRICO E PERSPECTIVAS DO USO DE INSTRUMENTOS DE ALTERAÇÃO TARIFÁRIA NO BRASIL: INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL E/OU DE POLÍTICA INDUSTRIAL?

Ana Luiza Taborda Vieira Sanches¹

André da Cunha Michelin²

Bruna Linhares Ferrazzo³

Camila Emi Tomimatsu⁴

Caroline Ana Dias Jorge⁵

Igor Ribeiro Azevêdo⁶

Resumo: ⁷O Brasil conta com uma série de instrumentos de alteração tarifária, cuja regulamentação e aplicação têm observado constante aprimoramento a nível interno e, a passos mais lentos, a nível Mercosul. Inicialmente, foram tidos como instrumentos clássicos de política comercial. Entretanto, observou-se seu crescente uso e interlocução

¹ Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). LL.M. pela Georgetown University (em curso). Advogada no escritório Magalhães e Dias – Advocacia.

² Graduado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Mestre em *Economía, Regulación y Competencia en los Servicios Públicos* pela *Universidad de Barcelona* (UB) e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP).

³ Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP), com intercâmbio acadêmico na *University of Antwerp*. Advogada no escritório Magalhães e Dias – Advocacia.

⁴ Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da USP. LL.M. pela Universidade de Harvard. Doutora pela USP. Advogada no escritório Magalhães e Dias – Advocacia.

⁵ Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da FGV/SP. Advogada no escritório Magalhães e Dias.

⁶ Graduado em Direito, Mestre em Economia, e Doutorando em Economia pela USP. Advogado no escritório Magalhães e Dias – Advocacia.

⁷ Os autores agradecem o valioso auxílio de Rafaela Benites Caffaro e de José Lucas Ramos Donzalisky para complementação do levantamento dos dados para determinados anos.

também com medidas de política industrial no país, com variância de interesses, de objetivos e de tendências ao longo dos anos. Não obstante o governo anterior tenha sido caracterizado por amplas reduções tarifárias, as perspectivas para o atual governo ainda estão se desenhando – o que é sinalizado inclusive pela abertura de Consulta Pública para definição de Estratégia Nacional de Comércio Exterior. As elevações tarifárias já implementadas no atual do governo, não obstante tenham sido ostensivamente publicizadas pela mídia, não ofuscaram reduções tarifárias que também foram implementadas na atual Administração sob diferentes instrumentos. No período de 2011 a outubro/2023, prevaleceram reduções *vis-à-vis* elevações tarifárias, sobretudo pelo uso da LETEC. Verifica-se, em síntese, que o histórico de alterações tarifárias mapeado no presente artigo parece sinalizar que, na prática, pouco importa se políticas tarifárias são classificadas como políticas comerciais ou políticas industriais, considerando que ambas parecem ter sido implementadas de forma complementar ao longo dos anos.

Palavras-Chave: Instrumentos de alteração tarifária. Política comercial. Política industrial. Análise empírica. Perspectivas.

Abstract: Brazil has a series of tariff change instruments, the regulation and application of which have seen constant improvement at the internal level and, at a slower pace, at the Mercosur level. Initially, they were considered classic trade policy instruments. However, its increasing use and dialogue with industrial policy measures in the country was also observed, with varying interests, objectives, and trends over the years. Although the previous Administration was characterized by broad tariff reductions, the prospects for the current Administration are still being developed – which is also signaled by the opening of a Public Consultation on a National Foreign Trade Strategy. The tariff increases already implemented under the current Administration, despite having been ostensibly publicized by the media, did not overshadow tariff reductions that were also implemented under the current Administration under different instruments. In the period from 2011 to October/2023, reductions prevailed *vis-à-vis* tariff increases, mainly due to the use of LETEC. In summary, the history of tariff changes mapped in this article seems to indicate that, in practice, it is indifferent whether tariff policies are classified as commercial policies or industrial policies, considering that both seem to have been implemented in a complementary manner throughout of years.

Keywords: Tariff change instruments. Trade policy. Industrial policy. Empirical analysis. Perspectives.

1. Introdução

Em 25 de maio de 2023, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o Vice-Presidente Geraldo Alckmin publicaram um artigo no qual manifestaram, em síntese, a necessidade de recuperar o setor industrial brasileiro, por meio de uma política industrial “inteligente” (para o que chamaram de “neoindustrialização”), colocando a indústria como “*o fio condutor de uma política econômica voltada para a geração de renda e de empregos mais intensivos em conhecimento, inclusive no setor de serviços*”.⁸ Sinalizaram também que estão “*resgatando ainda a política comercial, que complementa a política industrial*” (destaque nosso), tendo indicado, ao final, o entendimento de que a política industrial “*trata da produção*”, ao passo que a política comercial “*promove sua vazão*”.

Com efeito, “política comercial” e “política industrial” são termos que têm sido invocados de forma recorrente em ações do governo brasileiro. Convém esclarecer que, para fins do presente artigo, entende-se que “política industrial” é caracterizada por um conjunto de ações estratégicas do governo visando promover a atividade produtiva e induzir mudanças tecnológicas, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do país.⁹ Política comercial, por sua vez, poderia ser entendida como a política de comércio exterior de dado país ou bloco. Envolve diversos instrumentos, tais como instrumentos de política de

⁸ Cf. <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/vice-presidencia/central-de-conteudo/artigos/neoindustrializacao-para-o-brasil-que-queremos>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

⁹ Tais ações envolvem instrumentos de incentivo e regulações que influenciam a alocação de recursos nos diferentes setores da economia, e podem: (i) influenciar o nível de competição enfrentado pelas empresas (como medidas de controle de processos de fusão e aquisição, políticas de concessão de patente); (ii) influenciar o ambiente de atividades das empresas (como concessão de crédito subsidiado para inovação). Cf. CASTILHO, Marta; MIRANDA, Pedro. Tarifa aduaneira como instrumento de política industrial: a evolução da estrutura de proteção tarifária no Brasil no período 2004-2014 in *A Política Comercial Brasileira em Análise*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2017, p. 15. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/171129_livro_politica_comercial.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2023.

exportações e de importações (como a tarifa aduaneira), barreiras não-tarifárias, de defesa comercial e programas de créditos para exportação.¹⁰

Instrumentos de política comercial podem ser utilizados de forma articulada com instrumentos de política industrial. Essa interação, na visão de Suzigan e Furtado, deveria inclusive se concretizar de forma harmônica, sem ambiguidades em termos de sinais transmitidos entre os agentes, numa concepção de política industrial como estratégia de desenvolvimento.¹¹

O uso dos diferentes instrumentos de alteração tarifária pelo governo brasileiro, na percepção dos autores, é um exemplo da concretização da interação próxima entre objetivos de política industrial e de política comercial.

Nessa toada, desde a primeira reunião de 2023 do Comitê Executivo de Gestão (Gecex) da Câmara de Comércio Exterior (Camex), o governo federal publicou certas medidas que implicaram na elevação do imposto de importação incidente sobre diversos produtos, a começar pela elevação tarifária das alíquotas de importação de resinas plásticas, e de cinco modelos de pneus de carga.¹² Como justificativas, alegou-se, em síntese, que: (i) os fabricantes de pneus nacionais vinham enfrentando queda na produção causada pelo aumento de importados, ao ponto de ameaçarem paralisar a produção e realizar demissões com os estoques cheios; e (ii) que as reduções das alíquotas sobre resinas plásticas supostamente tiveram consequências danosas para o setor

¹⁰ Id. Tais instrumentos também potencialmente afetam as condições de concorrência no mercado doméstico, e/ou influenciam a alocação de recursos entre as diferentes atividades.

¹¹ “*Trata-se de administrar os vários instrumentos – sistema de proteção, financiamento, promoção de exportações, incentivos fiscais, defesa da concorrência, lei de patentes e outros – de modo harmônico, sem ambiguidades em termos dos sinais transmitidos aos agentes, e de forma consistente com os objetivos da estratégia industrial. Isto pode ser determinante para o sucesso ou fracasso da estratégia. Por exemplo, movimentos contraditórios da taxa de câmbio e da tarifa aduaneira (ou outros instrumentos de proteção...) (...) ou com prioridades diferentes das estabelecidas pela PI [política industrial], e legislações que criem incertezas (...) distorcem os efeitos alocativos desejados e impedem que a PI funcione como uma estratégia de desenvolvimento*” (SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 163-185, 2006, p. 167).

¹² Implementada pelas Resoluções Gecex n. 381/23 e n. 459/23.

químico brasileiro, com o aumento das importações e queda de preço de venda das resinas nacionais, tendo o segmento registrado paralisação em pelo menos uma linha de produção de resina PET.¹³ Outro destaque foi a elevação tarifária para determinados produtos lácteos em agosto/2023¹⁴ - decisão que, segundo o Secretário-Executivo do MDIC, considerou a situação delicada por que passava a pecuária de leite no país.¹⁵

Essas declarações, portanto, fazem parecer que o governo brasileiro utilizou e utiliza instrumentos de alteração tarifária para consecução de objetivos que entende ser de interesse público. Tradicionalmente, tais instrumentos são considerados como instrumentos de política comercial de um país. Contudo, observando-se, por exemplo, as razões invocadas para justificar alterações tarifárias recentemente implementadas, vê-se uma aparente interação próxima com objetivos de política industrial.

Inicialmente, o Brasil parece ter empregado mecanismos de ajuste tarifário para proteger sua indústria nacional. Mesmo que assim o fosse, essa utilização de tarifas seria legitimada pela Organização Mundial do Comércio (OMC), uma vez que o propósito das tarifas é conferir vantagem de preço aos bens produzidos localmente e gerar receita para os governos. Desde que respeitados os limites máximos negociados na Rodada Uruguai, do ponto de vista legal, é possível sustentar que não há irregularidades na imposição de tarifas, seja como instrumento de política comercial ou industrial.

Para além do olhar para a indústria nacional, os governos podem optar pela redução das tarifas como meio de promover o bem-estar – visto ser compreensível que a liberalização do comércio possa resultar em maior bem-estar econômico. Tal motivação também parece ter pautado certas práticas do governo brasileiro ao longo dos anos com frequência.

Com esse pano de fundo, o presente artigo pretende (i) compreender melhor como se desenvolveu o uso de instrumentos de alteração tarifária no Brasil nos últimos anos, bem como o seu uso seja

¹³ Cf. <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/gecex-aprova-volta-de-tarifa-de-importacao-para-pneus-de-carga-e-recompoe-aliquotas-de-resinas-plasticas>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

¹⁴ Implementada pela Resolução Gecex n. 511/2023.

¹⁵ Cf. <<https://agromais.uol.com.br/conteudo/gecex-aprova-o-aumento-do-imposto-de-importacao-para-tres-produtos-lacteos>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

como instrumento de política comercial, seja de política industrial; (ii) refletir sobre a utilização de instrumentos de alterações tarifárias temporárias para estas políticas; e (iii) olhando prospectivamente, prognosticar possíveis perspectivas acerca do uso desses instrumentos no atual governo.

2. Dos instrumentos de alteração tarifária no Brasil, e do seu uso no contexto de políticas comerciais e industriais

No Brasil, alterações na nomenclatura e nas alíquotas do imposto de importação são competências delegadas ao Gecex.¹⁶ As alterações tarifárias podem ter natureza permanente ou temporária. O Gecex é atualmente responsável, no contexto de alterações tarifárias permanentes, pela (i) gestão da Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM) e da Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC), para definição das posições brasileiras no Comitê Técnico nº 1 (CT-1) do Mercosul e, tratando-se de alterações tarifárias temporárias, pela (ii) Lista de Exceção à TEC do Brasil (LETEC¹⁷); (iii) ações pontuais de desabastecimento – Resolução GMC 49/19¹⁸; (iv) Lista de Exceção à TEC de Bens de Informática e Telecomunicações e de Bens de Capital – LEBITBK; (v) Lista de redução temporária das alíquotas do Imposto de Importação para combate à COVID-19; (vi) Regime de Ex-tarifários de Bens de Informática e Telecomunicações (BIT) de Bens de Capital (BK); (vii) Regime de Autopeças Não-Produzidos¹⁹; e (viii) Regime de Autopeças Não-Produzidos.^{20 21}

¹⁶ Órgão interministerial a quem compete, *inter alia*, “atos necessários à consecução dos objetivos da política de comércio exterior”, cabendo-lhe, dentre outras competências, (i) “formular orientações e editar regras para a política tarifária na importação e na exportação”, (ii) “estabelecer as alíquotas do imposto de importação”; e (iii) “alterar, na forma estabelecida nos atos decisórios do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, a Nomenclatura Comum do MERCOSUL”.

¹⁷ Anexo V da Resolução Gecex nº 272, de 19 de novembro de 2021.

¹⁸ Anexo IV da Resolução Gecex nº 272, de 19 de novembro de 2021.

¹⁹ Resolução Gecex nº 284, de 21 de dezembro de 2021 – redução a 2%.

²⁰ Decreto - Resolução Gecex nº 285, de 21 de dezembro de 2021 – isenção do Imposto de Importação.

²¹ Os cinco primeiros instrumentos (*NCM/TEC*, *LETEC*, *desabastecimento*, *LEBITBK* e *Covid-19*) são instrumentos cujos pleitos e análises são coordena-

2.1. *Instrumentos de alteração tarifária permanente vs. temporária*

Em mais detalhes, alterações tarifárias permanentes podem resultar na modificação das descrições das mercadorias, na criação/ eliminação de códigos da NCM, ou, ainda, na alteração na TEC. Pleitos para alteração tarifária permanente devem ser apresentados e aprovados tanto no âmbito doméstico²² quanto regional, no Mercosul.²³ Devido à sua extensão temporal – sem prazo certo para conclusão, e considerando o alongado trâmite no Mercosul – e procedimental, bem como à necessidade de convergência de interesses (consenso) entre os Membros do Mercosul, pode ser visto como instrumento de política comercial de longo (ou até longuíssimo) prazo, e de difícil atribuição a um governo ou a uma gestão governamental em específico.

No que tange às alterações tarifárias temporárias, as ações pontuais de desabastecimento têm escopo claro e específico, qual seja, “*garantir o abastecimento normal e fluido de produtos no Mercosul*” (ou seja, endereça situação fática de desabastecimento *regional*), conforme disposto na Resolução GMC nº 49/19 – que prevê ainda se tratar de ação “*de caráter excepcional no campo tarifário*”.

Trata-se de instrumento técnico, e que, em tese, não fora concebido como instrumento de política comercial nem de política industrial. Entretanto, na prática, as hipóteses de uso da norma²⁴ são

dos pela Subsecretaria de Estratégia Comercial da Secretaria-Executiva da CAMEX (*STRAT/SE-CAMEX/ME*), e tratados no âmbito do Comitê de Alterações Tarifárias (*CAT*). Já os três últimos (Regimes de autopeças não-produzidas e Regime de Ex-tarifários de BIT e BK) são instrumentos cujos pleitos e análises são coordenados pela Subsecretaria de Indústria (SI) da Secretaria Especial da Produtividade, Emprego e Competitividade. Uma vez analisados, esses pleitos são elevados para deliberação do Gecex. Cf. <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/estrategia-comercial/alteracao-de-imposto-de-importacao/alteracoes-tarifarias>>. Acesso em: 17 nov. 2023.

²² No caso de um pleito brasileiro, deve tramitar até obter uma deliberação favorável pelo Gecex.

²³ Inicialmente, no CT-1, e, se aprovado, será elevado para deliberação à Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) e, em seguida, ao Grupo de Mercado Comum (GMC), que promove a deliberação final, para posterior internalização nos respectivos ordenamentos jurídicos nacionais caso aprovado.

²⁴ Previstas no art. 2º da Resolução GMC nº 49/19.

relativamente abrangentes²⁵, abarcando não só capacidade/produção insuficiente, como também *ausência de produção regional de um bem similar com as características exigidas pelo processo produtivo* da indústria do Estado Parte solicitante.

Neste particular, há, em tese, a possibilidade de utilizar-se desse instrumento também para finalidade desenvolvimentista da indústria local. Eventual uso com viés mais político, por sua vez, em teoria seria limitado em vista de restrições inerentes ao próprio instrumento – como a necessária aprovação do pleito no âmbito do Mercosul, e as restrições quantitativas para sua utilização (até 100 códigos NCM por Estado Parte).

A LETEC, por sua vez, é expressamente referenciada na Decisão CMC nº 26/15 como um dos “*instrumentos de política comercial que promovam a competitividade na região*”²⁶, o qual possibilita a aplicação unilateral e temporária de alíquotas diferentes da TEC por cada Estado Membro (isto é, superiores ou inferiores à TEC) para uma lista de até 100 códigos da NCM vigente até dezembro de 2028²⁷. Os elementos que o governo brasileiro sinaliza como importantes na análise de pleitos de alteração da LETEC são: (i) impactos econômicos esperados com a alteração de alíquota proposta²⁸; (ii) cenário atual de produção e competitividade do produto com o atual nível de proteção e alterações esperadas com o novo nível proposto; (iii) impactos sobre a estrutura tarifária do elo produtivo no qual o produto está inserido; e (iv) urgência

²⁵ Quais sejam: (a) inexistência temporária de produção regional do bem; (b) existência de produção regional do bem, mas o Estado Parte produtor não conta com oferta suficiente para atender à quantidades demandadas; e (c) existência de produção regional de um bem similar, mas este não possui as características exigidas pelo processo produtivo da indústria do Estado Parte Solicitante.

²⁶ Cf. <https://sim.mercosur.int/simfiles/normativas/58074_DEC_026-2015_PT_Modific%20%20Dec%2058-10.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

²⁷ No caso do Brasil, conforme previsto na Decisão CMC nº 26/15, atualizada pela Decisão CMC nº 11/21. Vale ressaltar que, em teoria, essa Lista pode ser alterada em até 20 códigos a cada seis meses.

²⁸ Tais como possíveis impactos em termos de redução de custos, da alteração das condições de competitividade do produto e de produtos que o utilizem como insumo, de produção nacional, de emprego, de importação e exportação.

e relevância da alteração proposta (importante considerando a limitação do número de vagas e grande demanda pelo instrumento).²⁹

Os elementos de análise elencados revelam que se trata de um instrumento mais abrangente e flexível que o instrumento de desabastecimento – afinal, pode implementar elevações ou reduções tarifárias, de forma unilateral, com vigência imediata uma vez aprovada, e sem a obrigatoriedade da previsão de uma cota e de prazo determinado. Tais características possibilitaram e possibilitam a “politização” desse instrumento ao longo dos anos, com a inclusão e exclusão de produtos de maior interesse político em dado momento, como se verá no item 2.3 mais abaixo.

Outro instrumento que vale destacar é o Regime de Ex-tarifários de BIT e de BK³⁰, o qual autoriza a redução temporária das alíquotas do Imposto de Importação para esses bens, suas partes e componentes, quando não há produção equivalente no Brasil.³¹ Esse mecanismo apresenta um claro viés desenvolvimentista ao (i) facilitar o aumento de investimentos em BK e BIT que não são produzidos localmente, (ii) fomentar a inovação ao permitir a incorporação de tecnologias inexistentes no Brasil, impactando positivamente na produtividade e competitividade, e (iii) gerar um efeito multiplicador, contribuindo para a criação de empregos e renda em diversos setores da economia brasileira.³² Conforme será detalhado no item 2.3 mais abaixo, o uso desse instrumento parece ter se dado de forma constante ao longo dos diferentes governos.

Por fim, outro instrumento mais recente de exceção à TEC (para redução tarifária temporária) de destaque é a lista de redução temporária das alíquotas do imposto de importação para combate à

²⁹ Cf. <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/estrategia-comercial/lista-de-excecoes-a-tarifa-externa-comum>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

³⁰ Instrumento de exceção à TEC no âmbito da autorização (*waiver*) do Mercosul para produtos classificados na NCM como Bens de Informática e Telecomunicações (BIT) e Bens de Capital (BK) consoante a Decisão CMC nº 25/15.

³¹ Resolução GECEX nº 512, de 16 de agosto de 2023.

³² Sítio do MDIC: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/competitividade-industrial/ex-tarifario>. Acesso em: 13 nov. 2023.

COVID-19, cuja vigência foi prorrogada até 31 de março de 2024.³³ Trata-se de lista de produtos cujas alíquotas do Imposto de Importação foram temporariamente reduzidas a zero, com o objetivo de facilitar o combate à pandemia do Corona Vírus / Covid-19.³⁴ Destarte, em teoria, não foi concebido como instrumento estritamente de política comercial ou industrial, mas sim para endereçar situação emergencial (pandemia). Todavia, o fato de a lista continuar vigente (até março/2024) – não obstante a Organização Mundial da Saúde (OMS) já tenha declarado o fim da emergência de saúde pública em maio de 2023 – poderia relativizar a finalidade atual de se manter a lista ativa.

Superado esse breve apanhado conceitual sobre alguns dos principais instrumentos de alteração tarifária, apresentar-se-á brevíssimo histórico sobre a TEC e os mecanismos de exceção à TEC, antes de proceder à análise do efetivo uso dos instrumentos em tela.

2.2. Breve histórico

O Tratado de Assunção (1991)³⁵ formalizou a decisão da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai de constituir um Mercado Comum (o Mercosul), o qual implicaria, *inter alia*, “o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum”³⁶. Conforme diretrizes estabelecidas desde 1992, a TEC³⁷ deve (i) incentivar a competitividade dos Estados Partes; (ii) seus níveis

³³ Criado pela Resolução Gecex nº 17, de 17 de março de 2020, ao amparo do artigo 50, alínea ‘d’, do Tratado de Montevidéu de 1980. Cf. <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/estrategia-comercial/reducao-temporaria-covid-19>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

³⁴ Segundo anunciado pela CAMEX, a lista foi originalmente elaborada “*com o objetivo de incrementar a oferta de medicamentos destinados a combater a pandemia, bem como de máquinas e insumos utilizados para a fabricação desses produtos, aumentando sua disponibilidade e diminuindo, assim, os custos para o sistema de saúde brasileiro e, também, para o cidadão*”. Cf. <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/estrategia-comercial/reducao-temporaria-covid-19>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

³⁵ Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 350/1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm>. Acesso em: 10 nov. 2023.

³⁶ Cf. art. 1º do Tratado de Assunção.

³⁷ Recorde-se que a TEC foi implantada no Brasil pelo Decreto nº 1.343/94.

tarifários devem contribuir para evitar a formação de oligopólios ou de reservas de mercado; e (iii) atender a critérios pré-estabelecidos.³⁸ A aprovação da TEC³⁹ incluiu ainda alguns mecanismos de ajuste das tarifas nacionais, através de Listas de Exceções, com prazos definidos para convergência aos níveis da TEC. Desde então, a NCM e a TEC passaram por alterações pontuais, com destaque para alterações em 2006, em 2011, 2016 e em 2022.⁴⁰ ⁴¹

Em 2019, o governo federal empreendeu esforços para reformar e reduzir a TEC do Mercosul, visando a reduzir e a normalizar a TEC para aproximá-la das tarifas médias mundiais.⁴² Nesse espírito, implementou, por exemplo, reduções tarifárias de diversos produtos em até 10% em novembro/2021⁴³ e em maio/2022⁴⁴ – de forma unilateral, temporária e com fundamento no art. 50, “d” do Tratado de Montevidéu, resultando em redução tarifária incidente sobre mais de 87% dos códigos tarifários da NCM.

Em julho/2022, o Mercosul acordou reduzir em 10% as alíquotas da TEC para a maior parte do universo tarifário.⁴⁵ Segundo anunciado

³⁸ Quais sejam: a) ter pequeno número de alíquotas; b) baixa dispersão; c) maior homogeneidade possível das taxas de promoção efetiva (exportações) e de proteção efetiva (importação); d) que o nível de agregação para o qual seriam definidas as alíquotas era de seis dígitos. Cf. <<http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/contatos/9-assuntos/categ-comercio-exterior/341-certificado-form-11>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

³⁹ Em linhas gerais, a TEC apresenta níveis que variam de 0% e 20%, sendo insussumos em geral tarifados entre 0 e 12%, bens de capital em 14%, bens de informática e telecomunicações terminados em 16%, e bens de consumo em 18 a 20%.

⁴⁰ Cf., respectivamente, Resolução Camex nº 43/06; Resolução Camex nº 94/11; Resolução Camex nº 125/16; e Resolução Gecex nº 272/21.

⁴¹ Lembrando que o Sistema Harmonizado (SH) é revisado há cada cinco anos pela Organização Mundial das Aduanas, para promover atualizações e adaptações na classificação de mercadorias.

⁴² Cf. ALCARAZ, Fernando. A nova política comercial do Brasil. Um olhar preliminar sobre tarifas in Revista Brasileira de Comércio Exterior, ed. 140, pág. 4, 2019. Disponível em: <http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/rbce140_Alcaraz.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2023.

⁴³ Via Resolução Gecex nº 269/2021.

⁴⁴ Via Resolução Gecex nº 353/2022.

⁴⁵ Resguardadas as exceções já existentes no bloco.

pelo governo brasileiro à época, “*a medida vale para cerca de 80% do universo tarifário e aproxima os níveis tarifários praticados pelo Brasil e demais sócios do bloco da média praticada internacionalmente, especialmente pelos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)*”.⁴⁶

Ocorre que, no início da nova Administração Federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou⁴⁷ um Relatório de auditoria operacional cujo objetivo foi avaliar a governança da definição da TEC e de suas exceções, e a gestão do processo decisório de alterações de alíquotas do imposto de importação e de cotas de importação que se dão nos órgãos e instâncias colegiadas da Camex.⁴⁸ No referido Relatório, os Ministros do TCU apresentaram diversas recomendações à SE-Camex⁴⁹, ao Conselho de Estratégia Comercial da Camex⁵⁰, ao Gecex⁵¹ e à Camex como um todo, visando a aprimoramentos em transparência, à elaboração de uma estratégia e de diretrizes de política de comércio exterior, dentre outros pontos. Especificamente à Camex⁵², recomendou que apresentasse, no prazo de 120 dias, “*plano de ação com medidas*

⁴⁶ Cf. <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/julho/conse-lho-reduz-em-10-as-aliquotas-da-tarifa-externa-comum-do-mercosul>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

⁴⁷ Em sessão de 25 de janeiro de 2023.

⁴⁸ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A88%2520ANOACORDAO%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 10 nov. 2023.

⁴⁹ À SE-CAMEX, recomendou “*que assegure aos interessados, independentemente de requerimentos, o acesso aos processos de pleitos de alteração tarifárias, inclusive as manifestações de terceiros, as notas técnicas da Subsecretaria de Estratégia Comercial (Strat) e as decisões do Comitê de Alterações Tarifárias (CAT) e do Comitê-Executivo de Gestão (Gecex)*”.

⁵⁰ Recomendou “*que elabore a estratégia e as diretrizes da política de comércio exterior, conforme previsto nos artigos 1º, caput, 3º, inc. I, do Decreto 10.044/2019*”.

⁵¹ Recomendou ao Gecex “*que formule diretrizes da política tarifária de importação e de exportação*”.

⁵² O TCU também recomendou à Camex que leve em consideração em suas avaliações de pleitos de alteração tarifária ou de concessão de cotas de importação “*a participação dos pleiteantes em outras políticas públicas que impactem em barreiras à importação*”.

a serem tomadas, os responsáveis por essas medidas e os prazos para sua implementação”. Segundo relatado pela Secretária-Executiva em agosto/2023⁵³, a SE-CAMEX já apresentou o plano solicitado, cujo teor não foi publicizado até a presente data.

Resta claro, em teoria, que: (i) o governo brasileiro e os agentes econômicos no país podem se socorrer de diversos instrumentos de alteração tarifária, cada qual concebido para finalidades distintas; (ii) houve esforços de diferentes gestões do Governo Federal no sentido de harmonizar tarifas no âmbito do Mercosul a níveis internacionais; e (iii) também foram empreendidos esforços para aperfeiçoamento dos instrumentos de alteração tarifária disponíveis aos usuários no Brasil. Na prática, contudo, não há clareza sobre como se desenvolveu o uso desses instrumentos ao longo do tempo.

Nesse cenário, o presente artigo apresentará, doravante, os resultados de uma análise empírica com o objetivo de melhor compreender como se desenvolveu na prática o uso de alguns dos instrumentos acima referenciados.

2.3. Análise empírica de alterações tarifárias implementadas pelo governo brasileiro desde 2011

Utiliza-se de extenso levantamento das publicações no Diário Oficial da União (D.O.U.) de janeiro de 2011 a outubro de 2023 que implementaram alguma forma de alteração tarifária no país, de forma a contemplar período suficiente para análise de diferentes gestões presidenciais⁵⁴. Os objetivos foram, em suma: (i) mapear todas as publicações que implementaram alterações tarifárias, e compilá-las em uma única base de dados; (ii) detalhar as alterações tarifárias implementadas; e, destarte, (iii) analisar a evolução histórica do uso de instrumentos de alteração tarifária no país desde 2011.

⁵³ Mais especificamente, o 23º Seminário de Comércio Internacional do IBRAC, no Painel 4, cujo tema foi “*Discussões sobre os instrumentos de alteração tarifária em seus aspectos políticos e formais*”. Cf. <https://ibrac.org.br/inscricao_evento.htm/evento/058055060>. Acesso em: 10 nov. 2023.

⁵⁴ Quatro no total, quais sejam: (i) Presidente Dilma Rousseff (2011 – agosto/2016); (ii) Presidente Michel Temer (setembro/2016 – 2018); (iii) Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022); e (iv) Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023 – atualidade).

2.3.1. Metodologia

Nas publicações selecionadas, foram verificados: (i) o instrumento de alteração tarifária utilizado; (ii) os produtos contemplados, destacando seu código da NCM, a descrição do ex-tarifário/do produto, a natureza da alteração (i.e. se implicava inclusão ou exclusão de dado produto de uma lista, e/ou se resultou em redução ou elevação do imposto de importação incidente sobre o produto); e (iii) datas-chave (i.e. data da publicação no D.O.U.).⁵⁵

Os desafios enfrentados no presente levantamento foram múltiplos: (i) extensão temporal contemplada (quase 13 anos); (ii) pulverização dos dados em diferentes fontes⁵⁶; e (iii) em determinadas ocasiões, dificuldade em verificar as alíquotas efetivamente vigentes para determinados produtos em dado momento, visto que diversas publicações explicitam tão somente a nova alíquota implementada, sem menção a qual era a alíquota até então vigente.⁵⁷ Na medida do possível, tais desafios foram superados, de forma a possibilitar a realização das análises que serão doravante apresentadas.

As alterações tarifárias temporárias mapeadas foram classificadas sob as seguintes categorias: (i) LETEC; (ii) Desabastecimento; (iii) art. 50 do Tratado de Montevideu (“Lista Covid-19”); e (iv) BIT/BK. Não foram contempladas, para fins dessa análise, as alterações permanentes da TEC, nem outras como alterações tarifárias sob o regime de autopeças não produzidas. Os autores realizaram uma análise por linha de produto no que tange às alterações das categorias (i) e (ii) acima elencadas;

⁵⁵ Ademais, visando à maior completude possível, foram consultadas as seguintes fontes: (i) sítio eletrônico da Imprensa Nacional, para verificação das publicações no D.O.U.; (ii) sítios eletrônicos da CAMEX vigentes desde 2011; (iii) sítio eletrônico do Mercosul; e (iv) pesquisa geral em sítio eletrônico de busca (*google*). Convém mencionar, ainda, que a CAMEX atualmente disponibiliza em seu sítio eletrônico a planilha denominada “*Lista histórica de pleitos brasileiros já encerrados (deferidos/indeferidos/retirados)*”, que complementa a presente análise referente às alterações tarifárias por razões de desabastecimento.

⁵⁶ Visto que, até o momento, não há uma base governamental única e pública que compile e consolide, de forma sistemática, organizada e completa, especificamente as publicações e o histórico referentes a alterações tarifárias desde 2011.

⁵⁷ Ressalta-se que não basta verificar qual a TEC vigente à época, considerando a possibilidade de o Brasil (e dos demais Membros do Mercosul) alterar de forma unilateral e temporária a TEC.

as categorias (iii) e (iv), por sua vez, não contaram com o mesmo detalhamento por produto, em vista do grande volume de produtos contemplados em cada uma das referidas publicações, que poderá ser objeto de complementação futura pelos autores em artigo futuro.

Ainda se esclarece que, em um primeiro levantamento, foram contabilizadas as normas publicadas (i.e. Resoluções Camex ou Gecex e Portarias Secint). As análises detalhadas passam a identificar e verificar as alterações tarifárias por NCM, i.e., desconsiderando eventuais itens “ex”⁵⁸. Além disso, códigos da NCM identificados em prorrogações (em uma ou mais ocasiões) foram considerados como entradas adicionais.

Por fim, não fez parte do escopo do presente artigo analisar as *exclusões* nas listas LETEC e Desabastecimento. Importa mencionar, no entanto, que são menos frequentes, embora funcionem como elemento de política comercial e industrial, podendo refletir duas necessidades: (i) de priorização de um produto em detrimento de outro, isto é, quando o próprio governo brasileiro, de ofício, exclui produtos das listas para priorizar a inclusão de outros produtos, ou (ii) quando há um pedido de exclusão do produto por outras partes interessadas e que é deferido pelo governo brasileiro.

2.3.2. Resultados das análises

2.3.2.1. Grandes números

Como denotam os dados mapeados, verifica-se que:

- O instrumento de alteração tarifária que teve maior número de normas publicadas⁵⁹ de janeiro/2011 a outubro/2023 foi o Regime de Ex-tarifários de BIT e de BK (47,6% do total), seguido pela Lista de Desabastecimento (27,5%) e pela LETEC (24,9%), conforme se observa na tabela abaixo:

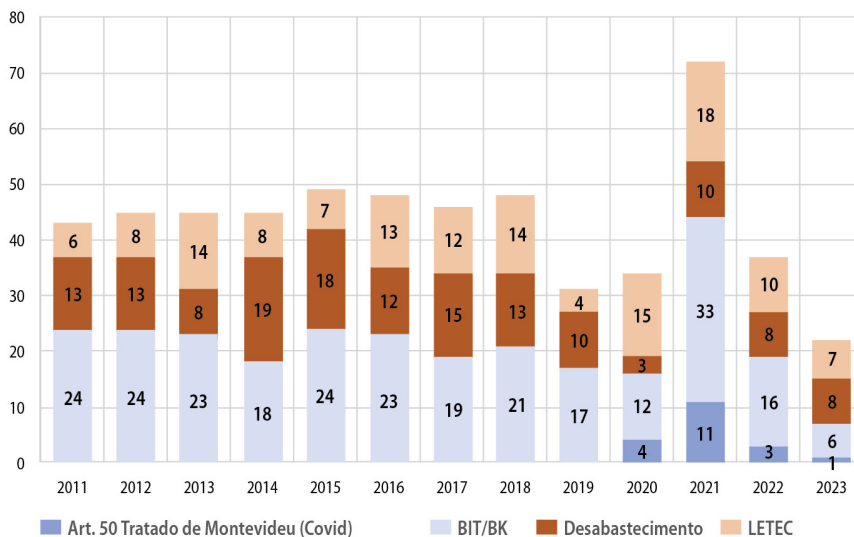
⁵⁸ Os “ex-tarifários” não foram contabilizados como múltiplas entradas a fim de se evitar distorções no número de posições ocupadas na lista, que são limitadas. Um estudo considerando as possíveis diversas subclassificações provavelmente encontraria resultados distintos dos que os apresentados no presente artigo.

⁵⁹ Ou seja, aqui não se está analisando por linha de produto, considerando que uma norma pode contemplar alterações tarifárias de diversos produtos. Foram desconsideradas as normas referentes a alterações de redação, de nomenclatura e estabelecimentos de quotas.

Instrumento	Número de publicações jan. 2011/out. 2023	Participação (%)
BIT/BK	260	47,6%
Desabastecimento	150	27,5%
LETEC	136	24,9%
Total	546	100,0%

- Historicamente, observa-se certo padrão no uso desses instrumentos entre 2011 e 2018 (acima de 40 normas), seguido de diminuição em 2019, 2020 e 2022. Por outro lado, 2021 se caracteriza pelo uso intensivo destes instrumentos, como se nota pela inclusão 33 normas de BIT/BK e, ainda, 18 alterações de LETEC.
- No caso do Art. 50 do Tratado de Montevidéu (Covid-19), foram 19 normas publicadas, sobretudo em 2021 (11 normas), as quais representaram 271 produtos (NCMs).

Evolução do número de resoluções e portarias publicadas



Fonte: Elaboração própria a partir das alterações tarifárias publicadas (jan/11 a out/23).

- Analisando-se por código da NCM alterado, observa-se que o Desabastecimento figura como o instrumento mais utilizado no período de análise (541 NCMs alterados), enquanto LETEC apresentou alterações tarifárias em 454 NCMs.

2.3.2.2. Desabastecimento

Conforme a planilha da CAMEX denominada “*Lista histórica de pleitos brasileiros já encerrados (deferidos/indeferidos/retirados)*”⁶⁰ já mencionada, até 27 de abril de 2023⁶¹, foram apresentados 926 pleitos de redução tarifária temporária por razões de desabastecimento – sendo que o pleito mais antigo foi protocolado em 2010. Desses pleitos: (i) 564 pleitos foram deferidos por razões de desabastecimento⁶²; (ii) 303 foram indeferidos; (iii) 45 foram retirados; e (iv) 14 foram deferidos (total ou parcialmente) para inclusão do produto na LETEC (em lugar da lista de desabastecimento).

Com relação à vigência dos pleitos deferidos, verifica-se que: **(i)** em 417 pleitos deferidos (seja total ou parcialmente, por desabastecimento ou após conversão para inclusão na LETEC), a vigência da redução foi de 12 meses; **(ii)** em 21 pleitos deferidos, a vigência da redução foi de 24 meses; **(iii)** em 3 pleitos deferidos, a vigência foi de 6 meses⁶³; **(iv)** em 1 pleito deferido, a vigência foi de 4 meses⁶⁴; e **(v)** em 1 pleito deferido, a vigência foi de 180 dias⁶⁵.

Com relação ao número de entradas na Lista de Desabastecimento, observa-se um pico no uso do instrumento em 2021, período que coincide com o período de agravamento da pandemia de COVID-19:

⁶⁰ Disponível em: <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/estrategia-comercial/resolucao-gmc-no-49-19-casos-de-desabastecimento>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

⁶¹ Data da planilha mais recente disponível até a data de conclusão deste artigo.

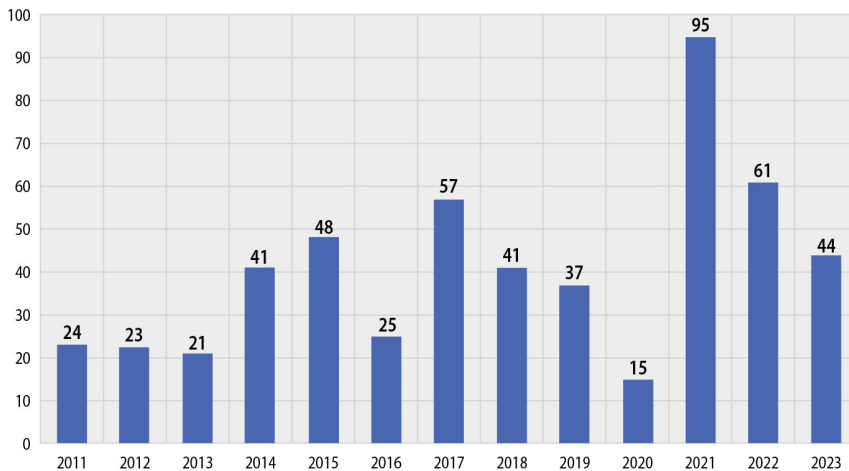
⁶² Recorde-se que as reduções tarifárias temporárias por razões de desabastecimento são para 0% ou 2%.

⁶³ A saber, nos casos: (i) da NCM 5402.20.90 (Fios de multifilamento de poliésteres de alta tenacidade, de título igual ou superior a 1.000 decitex e inferior ou igual a 1.200 decitex), protocolado em 2021; (ii) de NCM 3002.20.29 (Vacina contra dengue), apresentado de Ofício pelo governo brasileiro, e que teve a alíquota alterada a 0% e vigência definida para seis meses em 2018; e (iii) NCM 7606.12.90 (Bobinas de alumínio litográficas), protocolado em 2017.

⁶⁴ A saber, o pleito envolvendo a NCM 0802.22.00 (Avelãs sem casca), protocolado em 2018.

⁶⁵ A saber, no pleito envolvendo a NCM 2903.15.00 (Dicloreto de etileno), protocolado em 2019.

Evolução de entradas na Lista de Desabastecimento por produto



Fonte: Elaboração própria a partir das alterações tarifárias publicadas (jan/11 a out/23).

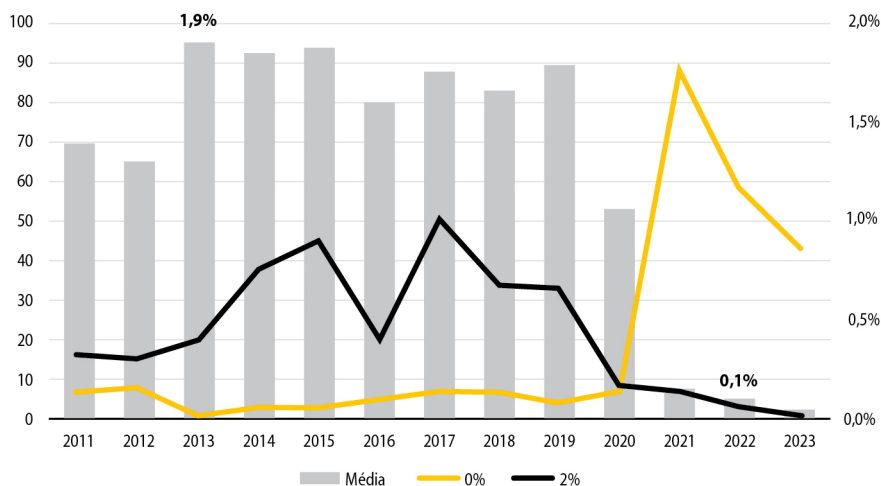
Ao observar as alíquotas finais dos pleitos para redução por desabastecimento, nota-se alteração do comportamento do patamar da alíquota estabelecida. Até 2020, as alterações eram definidas sobretudo para o patamar temporário de 2%, e menor intensidade para isenção total de alíquota. A alíquota de 2% era a chamada “tarifa modal” para produtos não produzidos no Mercosul. Portanto, se um produto não conta com produção regional, a sua TEC *default* é de 2%. Isso também pode ser observado ao longo da TEC. Assim, quando um produto estava desabastecido, o mais comum era reduzir sua tarifa para a mesma alíquota aplicada a produtos não produzidos regionalmente.

Até então, as reduções a 0% em razão de desabastecimento eram reservadas majoritariamente a produtos como medicamentos, vacinas e outros produtos médicos – salvo poucas exceções como o xileno, o aço tereftálico e o metanol.

A partir de 2021, contudo, as reduções das tarifas a 0% na Lista de Desabastecimento passaram a ser mais abrangentes. Uma hipótese é que, devido ao choque do frete internacional, bem como às rupturas e instabilidades de fornecimento durante a pandemia, a redução a 0% das tarifas aplicadas a produtos em situação de desabastecimento passou a ser mais frequente, visando minimizar ao máximo a falta de insumos no mercado brasileiro. Conseqüentemente, as alterações para 2% deixam

de ter maior representatividade, com maior preferência para redução da alíquota a 0%. Com isso, a alíquota reduzida, em média de 1,9% em 2013, passa para 0,1% em 2023.

**Evolução das alíquotas finais de redução por
desabastecimento Número de reduções para 0% e 2%
(eixo esquerdo) e percentual médio (eixo direito)**



Fonte: Elaboração própria a partir das alterações tarifárias publicadas (jan/11 a out/23).

Considerando a utilização do instrumento por produto, observa-se que 10 capítulos da NCM representaram 70% das reduções por desabastecimento. *Plástico e suas obras* (Capítulo 39), representou 14% do total, *Produtos químicos orgânicos...* (Capítulo 29), 12% e *Produtos farmacêuticos* (Capítulo 30), 9%.

Do ponto de vista da redução da alíquota, também se passou a observar outros tipos de produtos com redução a 0%, dos mais variados setores. Neste sentido, os segmentos mais presentes na Lista de Desabastecimento a partir de 2021 foram *Plásticos e suas obras* (Capítulo 39), com 25 NCMs, *Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes...* (Capítulo 85) e *Produtos químicos inorgânicos...* (Capítulo 28), com 14 NCMs cada.

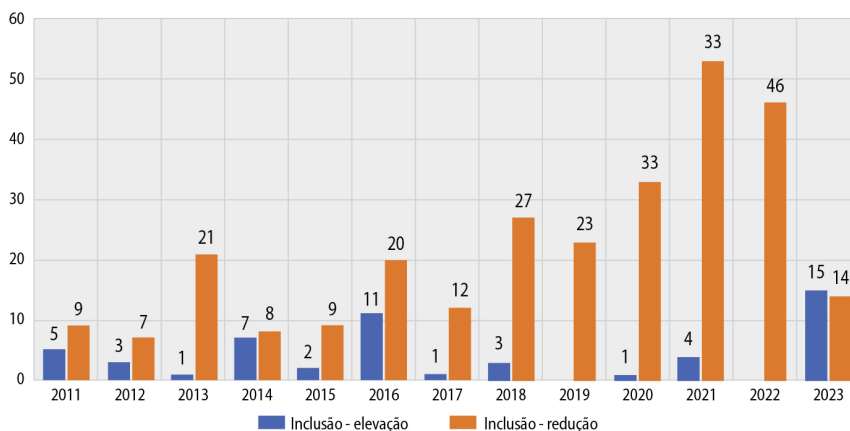
Dos dados apresentados, concluímos que, a despeito das limitações da Lista de Desabastecimento como instrumento de política comercial e industrial, com a concessão de tarifa 0% aos mais variados setores nos

últimos anos, a utilização desse mecanismo visou influenciar e promover a atividade produtiva empresarial, ao garantir o fluído abastecimento de insumos. Os dados revelam, ainda, a intensificação da utilização desse instrumento ao longo das variadas Administrações, a partir da média de 31 inclusões anuais no Governo Dilma, 44 no Governo Temer, 52 no Governo Bolsonaro e uma tendência ligeiramente superior para o Governo Lula (53), considerando as inclusões até outubro de 2023.

2.3.2.3. LETEC

Como é notório, a inclusão de determinado produto na LETEC pode implicar elevação ou redução temporária do imposto de importação incidente. Como denotam os dados mapeados, verifica-se que, de 2011 a outubro/2023, as inclusões de produtos na LETEC foram, em sua maioria, para redução tarifária.

Evolução de entradas na LETEC, por produto



Fonte: Elaboração própria a partir das alterações tarifárias publicadas (jan/11 a out/23).

Historicamente, com base na análise dos Capítulos das NCMs abrangidas pelas alterações tarifárias via LETEC, observa-se que os setores mais afetados são: *Produtos farmacêuticos* (Capítulo 30), representando 13%, *Plástico e suas obras* (Capítulo 39), com 8% do total, e *Produtos químicos orgânicos...* (Capítulo 29), 7%. Os 10 principais capítulos representaram 60% das inclusões na LETEC.

Na LETEC vigente em 01 de julho de 2023⁶⁶: (i) 41% dos produtos abrangidos eram do setor químico; (ii) 61% dos produtos eram bens intermediários; (iii) 7%, bens de capital; e (iv) 32%, bens de consumo.

Ademais, o instrumento da LETEC parece ter tido seu uso intensificado em anos recentes, e, aparentemente, sem estrita observância ao limite de alteração de até 20 códigos da NCM a cada seis meses. Interessante notar também como o uso desse instrumento variou entre os diferentes governos que se sucederam desde 2011. Em linhas gerais:

- *2011 – Agosto/2016 (mandatos Pres. Dilma Rousseff)*: observou-se uso para elevação e para redução tarifária, estas representando 72% das alterações. Em 2012, vale mencionar que observamos poucas alterações tarifárias nos instrumentos analisados e principalmente em LETEC. Contudo, houve contexto mundial atípico que motivou a adoção de uma Lista de Elevações Transitórias da TEC, visando à proteção da indústria local frente à crise internacional.⁶⁷
- *Setembro/2016 – 2018 (mandato Pres. Michel Temer)*: observou-se uso mais recorrente do instrumento para reduções tarifárias, que representaram 86% das inclusões na LETEC, em linha com medidas de liberalização comercial adotadas durante sua gestão.
- *2019 – 2022 (mandato Pres. Jair Bolsonaro)*: praticamente sem elevações tarifárias, e com evidente dominância de reduções tarifárias (97% do total LETEC).
- *2023 – Em andamento (mandato Pres. Lula)*: retomada do uso de elevações tarifárias para determinados produtos, mantendo-se, ao mesmo tempo, o uso também de reduções tarifárias, ligeiramente inferior (46% do total das inclusões).

Importa contextualizar que a desvalorização da taxa cambial e aumento no custo do frete internacional, como verificado no início da

⁶⁶ Segundo levantamento apresentado pela Secretária Executiva da CAMEX no Seminário de Comércio Internacional do IBRAC realizado em agosto/2023.

⁶⁷ A Resolução CAMEX nº 70/2012 elevou as tarifas aplicadas a produtos classificados em 102 NCMs com fundamento na Resolução CMC nº 39/2011, a qual autoriza os Estados Partes a elevar de forma transitória as alíquotas do imposto de importação acima da TEC para as importações originárias de extrazona, desde que cumpridos os requisitos da dita Resolução.

pandemia⁶⁸, impactam o custo relativo do produto importado, reduzindo a pressão por medidas políticas tarifárias para prevenção às importações.

Em conclusão, não obstante ter se observado determinadas elevações tarifárias em 2023, constata-se que o atual governo continua a implementar reduções tarifárias para uma série de produtos, e que, historicamente, alterações para redução tarifária foram mais recorrentes que alterações para elevação tarifária no país.

2.3.2.4. Regime de Ex-tarifários para BK e BIT

Até 23 de novembro de 2023, havia 19.890 Ex-tarifários vigentes⁶⁹, sendo 17.499 de BK e 2.391 de BIT. Dentre esses Ex-tarifários vigentes, 785 tinham como fim de vigência o dia 23 de novembro de 2023, ao passo que 19.105 vigerão até 31 de dezembro de 2025.

Considerando o número total de Resoluções CAMEX ou GECEX de BIT/BK publicadas, observa-se que não houve variações significativas no uso deste instrumento até 2019, sendo que 2021 foi o ano com maior publicação de Resoluções de BK e BIT desde 2011, em certa medida, devido à renovação de diversos Ex-tarifários vigentes à época⁷⁰:

⁶⁸ Cf. <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/infraestrutura/frete-com-valor-de-us-10-mil-por-container-e-o-novo-normal-no-mercado-de-navegacao/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

⁶⁹ Sítio do MDIC: <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/competitividade-industrial/ex-tarifario/estatisticas/ex-tarifarios-vigentes>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

⁷⁰ Vale recordar que, em boa parte de 2021, havia incerteza sobre se haveria a renovação do regime de BIT e de BK no Mercosul, o qual expiraria em 31 de dezembro de 2021. Diante dessa incerteza, antes que houvesse a confirmação da renovação do referido regime, o governo brasileiro publicou orientação às empresas interessadas em renovar Ex-tarifários que perderiam suas vigências ao final de 2021, na qual sinalizou que, havendo a prorrogação do dito regime, a DIVEX (Divisão de Ex-tarifário) prorrogaria automaticamente todos os Ex-tarifários constantes dos anexos das Resoluções Gecex nº 14 e 15 de 2020. Em dezembro/2021, os Membros do Mercosul acordaram estender o regime até 31 de dezembro de 2028 (Decisão CMC nº 08/21), tendo o Gecex publicado no Brasil ainda em 2021 a Resolução Gecex nº 291/21, prorrogando o prazo de vigência dos Ex-tarifários listados em seu artigo 1º até 30 de abril de 2022.

Resoluções que reduziram temporariamente alíquotas incidentes sobre BIT/BK



Fonte: Elaboração própria a partir das alterações tarifárias publicadas (jan/11 a out/23).

2.4. Perspectivas

Em linha com as críticas e recomendações do TCU de janeiro/2023, a SE-CAMEX já sinalizou⁷¹ ter iniciado o trabalho de aperfeiçoamento na gestão dos instrumentos de alterações tarifárias no país, em diferentes frentes: (i) estratégica: com o início da elaboração da Estratégia Nacional de Comércio Exterior; (ii) operacional: com a publicação de Resolução que altera a Portaria nº 309/19 sobre Ex-Tarifários, e com a padronização das Notas Técnicas de análise dos pleitos; e (iii) monitoramento: com o aprimoramento dos mecanismos de avaliação e monitoramento, e com o aperfeiçoamento dos recursos de transparência com o setor privado.

No que tange à Estratégia Nacional de Comércio Exterior, convém ressaltar que, em novembro/2023 a Proposta de Estratégia Nacional foi submetida à Consulta Pública⁷², tendo o governo sinalizado que tal

⁷¹ Durante a exposição da Secretária-Executiva no Seminário de Comércio Internacional do IBRAC, realizado em agosto/2023.

⁷² Com o objetivo de estabelecer as orientações e diretrizes estratégicas do go-

estratégia estaria “*alinhada com a Política Industrial e com os objetivos estabelecidos no Plano Plurianual (PPA) 2024-2017 de “Ampliar a produtividade e a competitividade da economia com o fortalecimento dos encadeamentos produtivos e a melhoria do ambiente de negócios” e “Ampliar a atuação do Brasil no comércio internacional de bens e serviços, diversificando a pauta e o destino das exportações brasileiras.”*”

Para alcançar esses objetivos, no eixo de “*integração econômica*”, o governo brasileiro sinalizou que pretende adotar medidas para aperfeiçoamento da estrutura tarifária do Mercosul e dos “*instrumentos de política comercial do bloco*”⁷³, “*buscando a incorporação de setores ainda excluídos do livre comércio e possíveis caminhos para a simplificação e redução das exceções permitidas pela normativa do bloco*”.

Em mais detalhes, as medidas previstas visam: (i) ao aperfeiçoamento em si da TEC e dos mecanismos de exceção; (ii) ao acompanhamento da aplicação dos instrumentos de política comercial no âmbito do Mercosul; e (iii) a melhorias na gestão dos instrumentos de alteração tarifária, por meio (a) da elaboração de guia para análise de pleitos de alteração tarifária “*que inclua critérios para aperfeiçoar a coordenação, coerência, e articulação da política de alteração tarifária e outras políticas industriais e comerciais*”⁷⁴, (b) do aperfeiçoamento da transparência na instrução processual dos pleitos de alteração tarifária, (c) da elaboração de critérios normativos claros e padronizados que orientem a análise da SE-CAMEX sobre os ditos pleitos, (d) da revisão, modernização e consolidação, no que for necessário, do arcabouço jurídico brasileiro relativo à política de alteração tarifária, e (e) do aprimoramento da sistemática de avaliação e de monitoramento da política tarifária.

Portanto, não há até o momento sinalização formal sobre se haverá priorização de determinados instrumentos em detrimento de outros, tampouco de elevações em detrimento de reduções tarifárias,

verno federal em temas de comércio exterior, conforme determinado no art. 3º do Decreto nº 11.428/23.

⁷³ Cf. p. 15 do documento de Proposta de Estratégia Nacional submetida à Consulta Pública, disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/consultas-publicas/documentos/estrategia-de-comercio-exterior_consulta_publica-atualizada.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

⁷⁴ Idem, p. 18.

não obstante o atual governo já tenha restabelecido (i.e. elevado) as alíquotas de importação de determinados produtos químicos “*para reverter impactos negativos causados à indústria nacional*”⁷⁵, bem como para determinados produtos lácteos “*em consideração da situação delicada por que passa a pecuária de leite no país*”⁷⁶. Aparentemente, o governo atual busca, antes de tudo, melhorias procedimentais e estruturais relativas aos instrumentos de alteração tarifária, que possam sustentar políticas comerciais e/ou industriais que se pretenda implementar, em vista das críticas recebidas do TCU e de usuários de referidos instrumentos.

3. Considerações finais

O Brasil conta com uma série de instrumentos de alteração tarifária, cuja regulamentação e aplicação têm observado constante aprimoramento doméstico e, a passos mais lentos, no Mercosul. Inicialmente, foram tidos como instrumentos clássicos de política comercial. Entretanto, observou-se seu crescente uso e interlocução também com medidas de política industrial no país, com variância de interesses, de objetivos e de tendências ao longo dos anos – a favor de elevações tarifárias para proteção da indústria doméstica, ou de reduções tarifárias, seja para maior liberalização comercial, seja para endereçar emergência sanitária e/ou de desabastecimento de produto.

Não obstante o governo anterior tenha sido caracterizado por amplas reduções tarifárias (não só em função do viés liberal da Administração anterior, como também por força da pandemia da COVID-19), as perspectivas para o atual governo ainda estão se desenhando – o que é sinalizado inclusive pela abertura de Consulta Pública para definição de Estratégia Nacional de Comércio Exterior. Apesar do aumento do número de elevações tarifárias já implementadas no atual do governo, sobretudo as elevações sob inclusão na LETEC, ainda são relevantes as reduções tarifárias que também foram implementadas na atual

⁷⁵ Cf. <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/produ-tos-quimicos-terao-aliquotas-restabelecidas>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

⁷⁶ Cf. <[223](https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/governo-aprova-medidas-que-favorecem-produtores-nacionais-de-leite#:~:text=Dessa%20forma%2C%20esses%2029%20produtos,leite%20(14%2C4%25).>”. Acesso em: 20 nov. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Administração, na própria LETEC e sob diferentes instrumentos. Nesse sentido, historicamente, ainda se verificaram mais reduções tarifárias do que elevações, em que pese a tendência de maior uso da Lista de Desabastecimento nos Governos analisados.

Verifica-se, em síntese, que o histórico de alterações tarifárias mapeado neste artigo parece sinalizar que, na prática, pouco importa se políticas tarifárias são classificadas como políticas comerciais ou políticas industriais, considerando que ambas parecem ter sido implementadas de forma complementar ao longo dos anos, ao menos no que tange a alterações tarifárias.

Referências bibliográficas

ALCARAZ, Fernando. A nova política comercial do Brasil. Um olhar preliminar sobre tarifas in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, ed. 140, págs. 4-11. Disponível em: <http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/rbce140_Alcaraz.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2023.

BRASIL. Estratégia Nacional de Comércio Exterior, novembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/consultas-publicas/documentos/estrategia-de-comercio-exterior_consulta_publica-atualizada.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

CASTILHO, Marta; MIRANDA, Pedro. Tarifa aduaneira como instrumento de política industrial: a evolução da estrutura de proteção tarifária no Brasil no período 2004-2014 in *A Política Comercial Brasileira em Análise*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2017, p. 15. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/imagens/stories/PDFs/livros/livros/171129_livro_politica_comercial.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2023.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 163-185, 2006.

TRADE POLICY, PROTECTION AND INDUSTRIAL PRODUCTIVITY IN BRAZIL

Alex Meger de Amorim¹

Abstract: This article provides a literature review of the impact of protectionist trade policies on industrial development, with a particular focus on productivity, using the case study of Brazil. It examines the historical context of Brazil's industrial development and the use of trade protectionist measures. The article then presents a theoretical contextual review of the economic literature of trade policies and industrial productivity. Finally, the article provides a literature review on the effects of protectionist trade policies on industrial productivity in the case of Brazil through the lens of total factor productivity, within-firm productivity, and gains of productivity from reallocation. The results of the study suggest that protectionist measures exerted negative impact both on total factor productivity, on within-firm productivity, and divided conclusions on the impact on productivity from reallocation. The article concludes by pointing to the necessity of reevaluating Brazilian trade policy and increasingly considering empirical evidence on the design of public trade policy in Brazil in order to promote productivity growth and contribute to the country's industrial development. The findings of this paper may be particularly relevant to policymakers in Brazil and shed light on the reasons why some of past policies failed to attain the desired outcomes.

Keywords: Brazil. Trade policy. Industrial Development. Productivity. Trade protection.

Resumo: Este artigo fornece uma revisão da literatura sobre o impacto das políticas comerciais protecionistas no desenvolvimento industrial, com foco particular na produtividade, utilizando o estudo de caso do Brasil. Ele examina o contexto histórico do desenvolvimento industrial brasileiro e o uso de medidas protecionistas de comércio. O artigo apresenta então uma revisão teórica contextual da literatura econômica

¹ Aluno especial do Programa de Mestrado em Relações Internacionais na Universidade de Brasília. Analista de Comércio Exterior no Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

sobre políticas comerciais e produtividade industrial. Por fim, o artigo faz uma revisão da literatura sobre os efeitos das políticas comerciais protecionistas na produtividade industrial no caso do Brasil, por meio da perspectiva da produtividade total dos fatores, da produtividade dentro da firma e dos ganhos de produtividade provenientes da realocação. Os resultados do estudo sugerem que as medidas protecionistas exerceram impacto negativo tanto na produtividade total dos fatores, na produtividade dentro da firma, quanto deixaram conclusões divididas sobre o impacto na produtividade proveniente da realocação. O artigo conclui apontando para a necessidade de reavaliar a política comercial brasileira e considerar cada vez mais evidências empíricas no desenho da política comercial pública no Brasil, a fim de promover o crescimento da produtividade e contribuir para o desenvolvimento industrial do país. As descobertas deste artigo podem ser especialmente relevantes para os formuladores de políticas no Brasil e lançar luz sobre as razões pelas quais algumas políticas passadas não alcançaram os resultados desejados.

Palavras-Chave: Brasil. Política comercial. Desenvolvimento industrial. Produtividade. Proteção comercial.

1. Introduction

The relationship between industrial development and trade policy measures has long been object of debate in the literature, either through a more developmental and interventionist perspective or through a more liberal one. A vast body of literature has examined the impact of protectionist trade policies and liberalization on industries, providing a solid foundation for further research. Yet, this debate remains contentious and ongoing, with divergent views on the optimal trade policy approach for promoting industrial development.

Trade policy measures can have complex and multifaceted impacts on industrial development. The way in which a country defines its trade policies can have far-reaching effects on both the performance of individual firms and the broader industrial landscape. Trade policies create incentive to increase or decrease import or export of goods and services, which in turn can affect firms' sales, costs, markups, productivity, and innovation, as well as influence labor markets through wages, employment, and resource reallocation across different sectors.

Brazil has a unique trajectory in its industrial development and a long-standing history of implementing a range of trade measures, aimed primarily at fostering inward industrialization growth². Brazilian's experience with trade interventions can provide thoughtful insights into how the effects of trade protection affect industrial development, particularly productivity. Such policies intended to increase industrial production capacity and incentivize the industry to become competitive. Did such policies achieve its ultimate objective? Did Brazil industry become more competitive as a result of trade policies aimed at shielding the domestic market from imports? More specifically, what were the effects of trade policy measures, as well as Brazil subsequent trade liberalization in the firm level and total factor productivity? This paper aims to perform a deep dive in the literature and discuss how evidence can help to understand the interaction between trade policies and industrial development, particularly zooming in the productivity spectrum, utilizing the Brazil case.

Brazil has implemented different industrial policies over time and faced an intense industrialization from 1950 to 1980. The manufacturing sector's share of the GDP doubled in the period, and, by the mid-1980s, Brazil was considered to have an integrated and diversified industry³. From then until 2020, Brazil lost space in the world stage. Its transformation industry grew by 24%, while the global industry increased by 204%, from 1980 to 2017, indicating a significant lag in Brazil's industrial growth compared to the rest of the world⁴. Despite the implementation of more recent industrial policies, the Brazilian manufacturing sector has been unable to sustain its contribution to the country's total GDP, resulting in a negative impact on per capita GDP. Brazilian deindustrialization, though, is not due to a change in the composition of demand in favor of the services sector, as has happened

² SILBER, S. D. Trade Policy from the 1930s to the Present. In: AMANN, E.; AZZONI, C. R.; BAER, W. (Eds.). *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*. [s.l.] Oxford University Press, 2018.

³ SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, v. 40, p. 7–41, mar. 2010.

⁴ MORCEIRO, P. C.; TESSARIN, M. *Desenvolvimento industrial em perspectiva internacional comparada*. Aug. 6th, 2019.

in developed countries in the same period, rather it is a symptom of a loss of manufacturing competitiveness⁵.

From 1950s onward, Brazil employed an import-substitution industrialization strategy in varying degrees, when trade-restrictive measures were an unequivocal feature motivated at first by the desire to foster industrial learning opportunities, creating an environment conducive to innovation, which could potentially lead to enhanced competitiveness. This infant industry argument, as nominated in economic theory, posits that, over time, the manufacturing sector would become competitive and no longer require protection. By replacing imports of certain products by domestic production, the economy may begin to be more independent, resilient and diversified⁶. Counterintuitively, what the vast literature has already concluded is that trade protectionist measures negatively affect productivity, which hampers competitiveness.

In order to evaluate the impacts of the protectionist trade measures on industrial development, the article intends to use an extensive literature review and supporting data. The article is divided in three sections: the first will provide a theoretical framework supporting the analysis and demonstrating the links between trade measures and effects on industrial development; the second will provide a historical overview from the period of 1950 to 1990 and briefly review important literatures regarding Brazilian industrial development, trade restrictive measures implemented; the third will evaluate the outcomes of trade policies implemented, particularly after 1990s, the period of trade liberalization. The results of this paper will be particularly relevant to policy makers, as it will provide a new reflection on the effectiveness of Brazil's trade policies in relation to its industrial policies over time and shed light on the reasons why some of past policies failed to attain the desired outcomes.

2. Trade Policies and Industrial Development: Theoretical

⁵ MORCEIRO, P. C. Evolution and Sectoral Competitiveness of the Brazilian Manufacturing Industry. In: AMANN, E.; AZZONI, C. R.; BAER, W. (Eds.). *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*. [s.l.] Oxford University Press, 2018.

⁶ BRUTON, H. Chapter 30 Import substitution. In: *Handbook of Development Economics*. [s.l.] Elsevier, 1989. v. 2p. 1601–1644.

Insights

2.1. *A theoretical perspective on the effects of trade policies*

From 1950s until 1980s, Brazil employed an import-substitution industrialization strategy in varying degrees, which involved cultivating an excessive shield of tariffs, non-tariff barriers (quantitative import restrictions, import licensing requirements, national production exam), and exchange rate devaluations ⁷. Brazil also employed other tools to encourage particular industries to perform, such as: subsidies, regulations stimulating the use of domestically produced inputs, tax credits and subsidized financing conditions. While such policies intended to increase production capacity and incentivize the industry to become competitive through a stimulus in demand, the literature explains that such interventions have deleterious effects, such as imbalances and externalities to production, economy, and welfare.

Each type of trade instrument affect competition conditions in the domestic market or influence the allocation of resources among different activities ⁸. High tariffs and quantitative import restrictions aim to encourage domestic production by increasing the price of a similar competitor, leaving space for the domestic producer to increase its own prices and margins, consequently stimulating the private sector to dedicate additional resources (land, labor, and capital) into the protected sector, regardless of its natural comparative advantages. Tariffs will also affect the total welfare of the society, through a distributive effect, as consumers will pay higher prices transferring this compensation in the direction of the domestic production. The outcomes of quantitative import restrictions or import licensing requirements are similar, stimulating the increase in price of the import and leaving room for the domestic substitute to compete in better conditions.

⁷ FRANCO, A. M. DE P.; BAUMANN, R. A substituição de importações no Brasil entre 1995 e 2000. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 25, p. 190–208, sept. 2005.

⁸ CASTILHO, M. DOS R.; MIRANDA, P. Tarifa aduaneira como instrumento de política industrial: a evolução da estrutura de proteção tarifária no Brasil no período 2004-2014. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8712>, 2018.

Another tool utilized in trade to stimulate local production is to include regulatory local content requirements, when firms are compelled to adhere to predetermined quotas of domestically produced components during the assembly of their products in order to access specific incentives. The objective is to foster domestic production and augment the density of the production chain. Nonetheless, these requirements impose additional production costs on companies since imported inputs often exhibit more favorable pricing or superior quality compared to the locally sourced inputs that firms are compelled to employ. The imposition of such requirements can introduce distortions in the realm of perfect competition, thereby elevating costs for firms, consequently impacting the final consumer price and potentially compromising the quality of the end product ⁹.

Despite the primary objective of import containment inherent in trade policy measures, their consequences extend beyond initial expectations. As firms ramp up production in protected industries, resources such as labor, capital, and other domestic inputs are redirected from more competitive sectors to the sheltered industry. This resource reallocation results in an imbalance within the sector providing these resources, leading to reduced output or employment ¹⁰, ultimately impacting the overall total factor productivity of the economy.

Another often-overlooked consequence of trade restrictive interventions is the adverse effect on the export aspirations of industries. The reallocation of resources towards protected industries, coupled with incentives to use domestic inputs that may not have the same quality or price, can drive up costs for companies and hinder their ability to compete globally. As a result, companies may be unable to achieve the level of competitiveness required for exports and, thereby, fail to realize the benefits of economies of scale.

⁹ TAKACS, W. E. Protective Regimes and Trade Reform. In: LUKAUSKAS, A.; STERN, R. M.; ZANINI, G. (Eds.). *Handbook of Trade Policy for Development*. [s.l.] Oxford University Press, 2013. p. 301-334.

¹⁰ JEHLE, G. A. Instruments of Trade Policy. In: LUKAUSKAS, A.; STERN, R. M.; ZANINI, G. (Eds.). *Handbook of Trade Policy for Development*. [s.l.] Oxford University Press, 2013. p. 145-183.

2.2. *What about productivity?*

Productivity is a key factor to economic growth and development and can be defined as the efficiency through which a firm can transform inputs into outputs. While internal factors such as management efficiency, innovation, and R&D play a significant role in productivity growth, external drivers such as trade exposure can also affect productivity growth. According to Syverson, trade exposure can impact both what the author calls “within” and “between” components of aggregate productivity growth. The within component refers to individual producers increasing efficiency, while the between component relates to more efficient producers growing faster than less efficient ones, or more efficient entrants replacing less efficient exiting businesses. In an extensive literature review, the author observed a strong correlation between the average productivity level of an industry’s plant and that industry’s trade exposure. However, the evidence on the impact of firms starting to export on domestic plants is less clear. The literature on the “learning-by-exporting” hypothesis suggests that exporting can lead to productivity gains through learning and knowledge transfer effects, but this finding was not consistently supported by empirical evidence in the author’s study ¹¹.

Various studies have sought to examine and provide empirical evidence on the relationship between trade and productivity and the mechanisms through which one affects the other. One commonly employed methodology is the evaluation of ex-post effects of aggregate productivity of a country once it engages in trade liberalization. The means through which productivity will be affected is also debated, both in total factor productivity and in within firm productivity and can be summarized in the following aspects: i) reallocation of firms towards more productive firms or sectors; ii) within firm increase of productivity efficiency, through an increase in competition originating from imports and/or greater access to imports of intermediate and capital goods. The main and robust finding of research in this area is that a reduction of trade policy barriers leads to an unambiguous increase in industry

¹¹ SYVERSON, C. What Determines Productivity? *Journal of Economic Literature*, v. 49, p. 326–365, 2011.

revenue productivity¹². The specific mechanisms through which trade-oriented competition is postulated to increase productivity vary from quality upgrading within plants and greater availability of intermediate inputs to heightened selection across plants¹³.

3. Industrial Development and Trade Policies until the 1980s

This section aims to provide a historical overview of the Brazilian industrial development and trade policies, with a critical review of relevant literature, particularly regarding trade restrictive measures implemented throughout Brazilian economic history. A comprehensive understanding of Brazil's industrial development and trade policies is essential to understand the origins of its protectionist stance and its persistence among Brazilian policymakers. Through the identification and examination of key policy instruments utilized during the relevant period, and by providing relevant literature support, the article aims to offer contextual background to enable subsequent analyses.

This analysis seeks to draw parallels between industrial and trade policies in Brazil, focusing on two distinct periods: 1950 to 1990 and the 1990s onward. The division is based on the intuitive notion that the first period represents the golden years for the Brazilian industry, which gained relevance in the country's economic landscape. In contrast, the second period is marked by a decrease in the industry's participation. Both periods faced exogenous shocks that required proportional responses in internal decision-making. These shocks included wars and credit crises, which impacted trade policies and the Brazilian economy as a whole. Additionally, internal factors such as critical trade policy design decisions also played a crucial role in shaping the trajectory of the Brazilian industry during these periods.

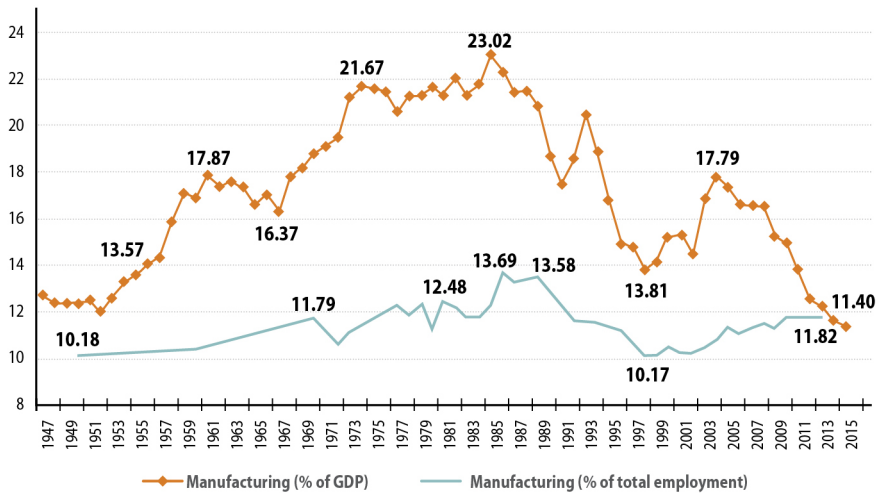
¹² GOLDBERG, P. K.; PAVCNIK, N. *The Effects of Trade Policy*.: Working Paper Series. National Bureau of Economic Research, feb. 2016. Available In: <<https://www.nber.org/papers/w21957>>. Accessed in: 22 jun. 2023.

¹³ SYVERSON, C. What Determines Productivity? *Journal of Economic Literature*, v. 49, n. 2, p. 326–365, 2011.

3.1. A unique trajectory in industrial development

Brazil has a unique trajectory in its industrial development. Brazil faced an intense industrialization from 1950 to 1980, while several government initiatives and industrial policies were implemented. This period was marked by an intense industrialization in Brazil, with the manufacturing sector's share of GDP doubling. Between 1950 and 1980, Brazil's GDP experienced a significant annual growth rate of 7.4%, which was nearly 3 percentage points higher than the global average growth rate. The Brazilian government played a key role in this process, implementing strong state planning initiatives such as the Plano de Metas (Goals Plan, 1956-1960) and the Second National Development Plan (1975-1979).

**Graph 1. Manufacturing in Brazil
(% of GDP and of total employment)**



Source: Paulo César Morceiro, “Evolution and Sectoral Competitiveness of the Brazilian Manufacturing Industry”.

The Goals Plan (*Plano de Metas*), implemented between 1956 and 1960 by the President Juscelino Kubitschek, aimed to achieve fifty years of development in five years through investments in various sectors, such as energy, transportation, industry, and education. Suzigan observes that it was the first effective experience of industrial development planning as a central element of a comprehensive

economic development strategy and consisted in a program of public and private (national and foreign) investment¹⁴. The Second National Development Plan implemented between 1975 and 1979, aimed at promoting economic growth and social development and invested in key sectors such as transportation, energy, agriculture, and industry. Despite facing challenges such as inflation and a global oil crisis, both plans led to progress in various sectors, including the construction of highways and power plants, the expansion of the mining and steel industries, and the modernization of the agricultural sector.

Both initiatives resulted in the establishment of plants for durable, intermediate, and capital goods, which were considered the most challenging sectors to develop domestically. The industrial policy was focused on constructing sectors and seeking to convert Brazilian industrial structure to those of the industrialized economies, based on metal mechanics and chemistry. The construction of the industrial structure and infra-structure was established as a tripod: State (infrastructure and base industry), foreign capital (durable consumer goods industries) and national capital (consumer goods industries)¹⁵. By the mid-1980s, Brazil was considered to have an integrated and diversified industry¹⁶.

3.2 *A history of strong government interventions in trade*

As Brazil entered the 1950s, it relied heavily on coffee exports as a key driver of foreign trade and faced significant challenges in managing its exchange rate, increasing pressure in international price of commodities. Recent experience has highlighted the complexities of exchange rate control and has underscored the need for a trade policy that could support the country's economic development goals, namely its industrial development. According to Silber, it had become clear to the government that ties the economy to commodities exports would

¹⁴ SUZIGAN, W. Experiência histórica de política industrial no Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 16, p. 3–19, jan. 1996.

¹⁵ SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 2, p. 163–185, jun. 2006.

¹⁶ SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. *Estudos Econômicos* (São Paulo), v. 40, p. 7–41, mar. 2010

leave the country vulnerable to balance of payment crises, foreign debt service defaults and radical downturns in economic growth¹⁷.

The first stage of the import substitution strategy had already been implemented by the 1950s but consistently remained at the core of the country's industrial policy. Through ISI, governments sought to nurture growth of a more competitive and self-sufficient industry through the isolation of the domestic market from international competition. Key policy tools involved, from one pillar, cultivating an excessive shield of tariffs, non-tariff barriers, import licensing requisites, import prohibitions, and exchange rate devaluations; and from another, through government investment, subsidies and the control of state-owned firms. While this approach was consistent with the ideas of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), the consequences of the isolation generated a range of externalities.

The Brazilian government also directly managed the exchange rate consistently with the objective of developing the industrial sector. Policy based on an overvalued exchange rate became a pillar of Brazilian economic policy after 1946¹⁸. In that sense, industry would benefit from greater access to inputs and capital good purchased with an overvalued exchange rate and would enjoy absolute protection due to import controls and prohibitions. However, as the overvalued exchange rate provided incentives for imports and promoted competitiveness through greater access, it undermined the export competition of Brazilian industrial products. In 1957, a tariff reform was implemented to simplify the import tariff system. The reform established a single ad-valorem duty with escalating rates up to 150%, favoring lower rates for capital goods and raw materials and higher rates for consumer goods. The goal was to promote industrialization and import substitution by restricting foreign competition through the application of the "Law of

¹⁷ SILBER, S. D. Trade Policy from the 1930s to the Present. In: AMANN, E.; AZZONI, C. R.; BAER, W. (Eds.). *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*. [s.l.] Oxford University Press, 2018

¹⁸ DE ABREU, M. P.; BEVILAQUA, A. S.; PINHO, D. M. Import Substitution and Growth in Brazil, 1890s–1970s. In: CÁRDENAS, E.; OCAMPO, J. A.; THORP, R. (Eds.). *An Economic History of Twentieth-Century Latin America: Volume 3: Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years*. St Antony's Series. London: Palgrave Macmillan UK, 2000. p. 154–175.

the Similar”, that gained a new status to prohibit imports of products that had similar domestic industrial production.¹⁹

Significant shifts towards a more open economy implemented after 1964 achieved results in increasing the rate of growth and diversification of manufactured exports through extensive policy reforms aiming to remove or reduce distortions. These measures included the abolition of state export taxes, simplification of administrative procedures for exporters, and introduction of tax incentives and subsidized credits for exporters.²⁰ The novel approach to trade policy relied on incentives for manufactured exports, with subsidies equivalent to a devaluation of over 70% of the ruling foreign exchange rate²¹. The results of these policy changes were impressive, with the rate of growth of manufactured exports twice that of overall exports between 1965 and 1975, and well above the rate of expansion of international trade. Exports which expanded the most in the period were precisely those of sectors which were either established or consolidated during the postwar ISI: motor vehicles, communications and transport equipment, shipbuilding, iron, steel, basic chemicals and aircrafts²².

Despite the impressive expansion of manufacturing exports during the post-1964 period, sustained growth proved to be elusive. By the late 1970s, ISI had resulted in the creation of a diversified industrial structure producing a wide range of good which included motor cars, aircraft, armored vehicles, and most types of capital goods. Many projects promoted during these years proved, nonetheless, to be unable to survive when in 1980s government support was reduced and some degree of competition was fostered by the opening up of the economy²³. Export subsidies were an explicit and transparent tool of export promotion that gathered increasing opposition from developed countries, being regarded as an unfair trade policy. This policy was

¹⁹ SILBER, S. D. Trade Policy from the 1930s to the Present. In: AMANN, E.; AZZONI, C. R.; BAER, W. (Eds.). *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*. [s.l.] Oxford University Press, 2018.

²⁰ CARDOSO, E. A Brief History of Trade Policies in Brazil: From ISI, Export Promotion and Import Liberalization to Multilateral and Regional Agreements. Apr. 1st 2009.

²¹ DE ABREU, M. P.; BEVILAQUA, A. S.; PINHO, D. M.

²² DE ABREU, M. P.; BEVILAQUA, A. S.; PINHO, D. M.

²³ DE ABREU, M. P.; BEVILAQUA, A. S.; PINHO, D. M.

discontinued during the 1980s due to fiscal deficits and international trade disputes and was compensated by two “maxi-devaluations” of the Brazilian currency in 1979 and 1983 ²⁴, which contributed to a significant increase in inflation and further economic instability.

The next few years qualified in Brazilian history as the period of hyperinflation and the focus of the Brazilian economic policy was to contain its inflation, leaving trade policies relegated to the backstage. From 1986 to 1995, inflation in Brazil largely varied and reached three-digit indexes as the country faced significant economic challenges due to an accumulated large external debt, global high interest rates and falling commodity prices, which affected Brazil’s export earnings. In response to these challenges, Brazil entered a phase of balance of payments adjustment under the International Monetary Fund (IMF) conditionality. This involved implementing a range of austerity measures to reduce government spending, in order to restore financial stability and address the country’s external debt crisis. This period also represents a huge decline in manufacture representativeness over GDP.

4. Trade Liberalization and Productivity: Evidence from the Post-1990s

4.1. Industry after 1980s

From the late 1980s until 2020, Brazilian manufacturing sector lost space in the world stage. Brazilian transformation industry grew by 24%, while the global industry increased by 204%, from 1980 to 2017, indicating a significant lag in Brazil’s industrial growth compared to the rest of the world ²⁵. Facing a rough macroeconomic instability in the period post 1980, institutions accountable for establishing and implementing industrial policies as well as science and technology faced a budget decrease and loss of technical expertise ²⁶.

²⁴ SILBER, S. D. Trade Policy from the 1930s to the Present. In: AMANN, E.; AZZONI, C. R.; BAER, W. (Eds.). *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*. [s.l.] Oxford University Press, 2018.

²⁵ MORCEIRO, P. C.; TESSARIN, M. *Desenvolvimento industrial em perspectiva internacional comparada*. Aug. 6th 2019.

²⁶ SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Instituições e políticas industriais e tecnológicas:

After a period of industrial policy inertia, in 2003, President Lula announced the Industrial, Technological and Trade Policy (*Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, PITCE), and industrial policy returned to the Brazilian economic agenda. The PITCE has set targets and prioritized innovation, nevertheless, was susceptible to various shortcomings, in particular its incongruity with macroeconomic policies, namely the interest rates and tax structure. The deficient infrastructure, weaknesses in the science, technology, and innovation system, and fragility in the command and coordination of policy implementation procedures were also decisive to its lack of concrete results.

Responding to critics over PITCE, the Brazilian government launched in 2008 the Productive Development Policy (*Política de Desenvolvimento Produtivo*, PDP), broadening the number of sectors benefited to 24 and establishing short-term goals, taking into consideration the electoral process. The sectors were grouped in i) consolidating and expanding Brazil's leadership; ii) strengthening competitiveness; iii) strategical areas to develop. The PDP did not increase the manufacturing participation of Brazil in its GDP and incentivized companies, not to foment innovation and productivity, but to grow due to mergers and acquisitions creating internationally competitive large groups ²⁷. In 2011, the Brazilian government announced the Greater Brazil Plan (*Plano Brasil Maior*, PBM) that combined one horizontal approach and one sectorial one, that concentrated the efforts in 19 sectors. The PBM had a horizontal and defensive character and concentrated efforts in fiscal exemptions, tax reductions, and public financial contributions, lacking the adequate focus on innovation and productivity, and consequently reinforcing the current production structure.

Despite these efforts, the country was unable to effectively implement these policies and as a result, the manufacturing sector was unable to maintain its share in the country's overall GDP. This lack of sustained growth had a negative impact on Brazil's per capita GDP. The failure to effectively implement industrial policies may have been due to

reflexões a partir da experiência brasileira. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, v. 40, p. 7–41, mar. 2010.

²⁷ ABDAL, A. Contribuição à crítica da política industrial no Brasil entre 2004 e 2014. *Novos estudos CEBRAP*, v. 38, p. 437–456, sept. 5th 2019.

a range of factors, such as poor governance, inadequate infrastructure, and a lack of investment in education and training. These factors may have limited the ability of the manufacturing sector to innovate and compete effectively in the global marketplace.

4.2. *Brazil's trade liberalization experience*

By the end of the 1980s, high tariffs and non-tariff barriers remained dysfunctional and represented an important harm to investment, productivity growth, and competition in the Brazilian economy. The country's isolation from the world market was causing high costs for the industry and the society due to distorted resource allocation, reduced economic welfare, and hindered economic growth²⁸. In response, Brazil engaged in a series of trade liberalization efforts, marked by: i) a unilateral liberalization effort implemented in waves; ii) a multilateral initiative, with the establishment of the World Trade Organization; and iii) a regional.

The first wave of unilateral liberalization occurred in 1988, when the Brazilian government eliminated part of the non-tariff barriers, as well as tariff redundancies, surcharges and simplified special tax regimes. The second and last waves of liberalization occurred in 1990 and 1993, reducing the average tariff rate from 57,5% in 1987 to 13% in late 1993²⁹.

During the same period, the World Trade Organization was established, providing a platform for negotiating tariff reductions in a non-discriminatory manner. Brazil's trade negotiation efforts during the following years prioritized the multilateral route. One exception to this strategy was the formation of Mercosur, the most profound trade initiative Brazil historically has been part. While the goal of Mercosur was to become a common market, it still presents numerous gaps. Despite these shortcomings, Mercosur has played an important role in promoting trade and economic integration among its member countries.

²⁸ SILBER, S. D. Trade Policy from the 1930s to the Present. In: AMANN, E.; AZZONI, C. R.; BAER, W. (Eds.). *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*. [s.l.] Oxford University Press, 2018.

²⁹ VEIGA, P. DA M. *Brazil's Trade Policy: Moving Away From Old Paradigms*. *Brookings*, 30 nov. 1DC. Available In: <<https://www.brookings.edu/research/brazils-trade-policy-moving-away-from-old-paradigms/>>. Accessed in: 23 jun. 2023.

Brazilian liberalization policies were characterized by a sudden and decisive implementation, but trade protectionism and the import substitution tradition left a few footprints in the Brazilian economy and trade policy. The Brazilian trajectory firmly entrenched the idea that trade protection is required for industrial policy to succeed, and liberalization initiatives were interrupted. After the unilateral trade reform and the establishment of Mercosur initiatives in the beginning of the 1990s, no other significant trade policy liberalization moves can be identified³⁰. Instead, through the years, while other developing countries continued to reduce import tariffs, Brazilian tariffs remained virtually unaltered (see Graph 2). From 1995, after the implementation of Mercosur, an External Common Tariff was employed between its members which inhibited further across the board reforms in Brazilian tariffs, leaving the country in the present days with one of the highest tariff rates between emerging and developed countries, particularly on inputs and capital goods³¹. The political economy of Brazilian trade policy attests to the centrality of private interests that seek and commonly succeed in influencing the country's trade policy agenda, both regarding the use of protectionist measures such as increasing import tariffs, as well as in the negotiation agenda.³²

4.3. *Trade and productivity*

In order to evaluate Brazilian trade policies impacts on productivity, this section intends to perform a literature review that explores trade measures and subsequent trade liberalization effects on three variables: i) total factor productivity; ii) within-firm efficiency; iii) gains of productivity originating from reallocation. While efforts have been made to document Brazil's past trade measures, comprehensive and structured data regarding trade policies only became available in

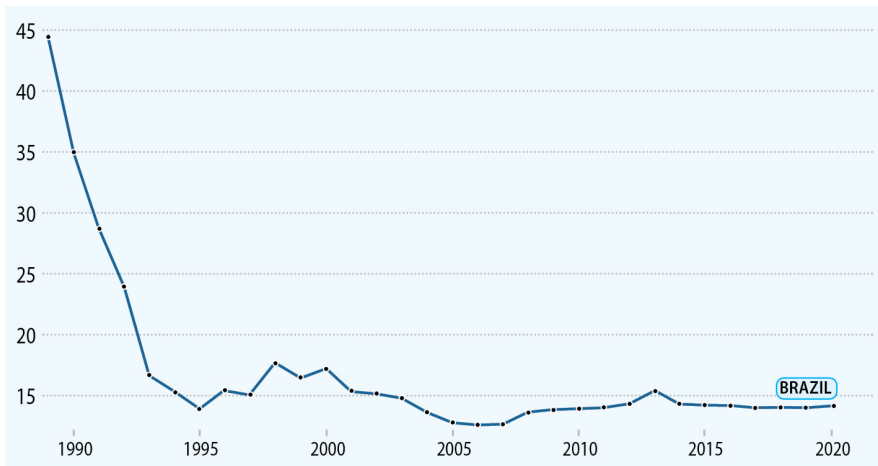
³⁰ SILBER, S. D. Trade Policy from the 1930s to the Present. In: AMANN, E.; AZZONI, C. R.; BAER, W. (Eds.). *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*. [s.l.] Oxford University Press, 2018.

³¹ OECD. *OECD Economic Surveys: Brazil 2020*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2020.

³² OLIVEIRA, I. T. M. Ideias e interesses na política comercial brasileira: efeitos sobre as negociações entre o Mercosul e a União Europeia. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4426>, apr. 2014.

the late 1980s. An examination of tariff data in isolation before the 1980s would provide limited insight, as non-tariff barriers and other methods of import controls that could not be registered in a systematic way were prevalent before that period. The steep decline in the tariff rate applied to manufactured products after 1989 reflects the Brazil's effort on trade liberalization described in the last section.

Graph 2. Tariff rate, applied, simple mean, manufactured products (%).



Source: World Bank

Quantifying the impacts of trade protection poses challenges due to the intricate nature of trade barriers and their wide-ranging consequences on multiple aspects of production. Given the minimal fluctuations in trade tariffs post-1995, the examination of the trade liberalization period spanning from 1989 to 1995 assumes paramount importance. This period's dynamic variations in trade policy measures allow researchers to effectively isolate and discern the effects of policy changes on diverse dimensions of production, including productivity. In this analysis, we will combine empirical evidence pertaining to both trade protection and trade liberalization measures, with a specific emphasis on productivity.

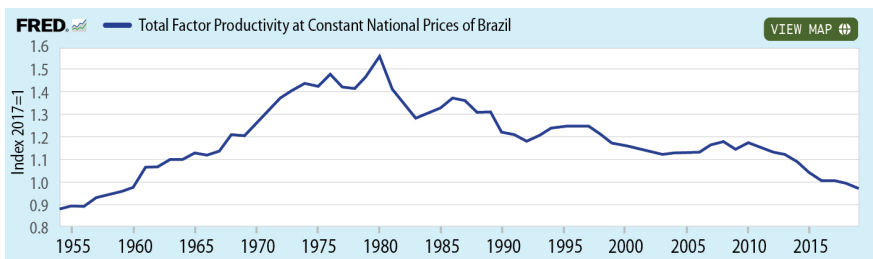
A comprehensive study by Abreu yielded significant findings on the outcomes of trade liberalization in Brazil, including: i) import penetration, particularly in industrial sectors dealing with capital goods;

ii) enhancements in productivity, with an estimated increase of 58% in total factor productivity; iii) inconclusive effects on distributive outcomes, with disparate findings across various studies; and iv) reduced prices of imported inputs and capital goods³³.

4.4. *Effects on total factor productivity*

Total factor productivity (TFP) can provide signals on the efficiency with which inputs, such as labor and capital, are used in production, and reflects the technological progress and knowledge spillovers that are not accounted for by the inputs alone. In the case of Brazil, the peak TFP occurred in the 1980s coinciding with the period of more participation of the industry in total GDP, after which the TFP reduced steadily until the most recent years. Through a less efficient use of labor and capital, less value added was introduced in the final products and, thus, less productivity output was generated. Instead of deindustrializing in the path of developing the services sector, as has happened in developed countries, Brazil deindustrialized and generated less productivity and less value added.

Graph 3. Brazil total factor productivity



Source: <https://fred.stlouisfed.org/series/RTFPNABRA632NRUG> in 17/06/2023

Rossi Júnior and Ferreira analyzed the evolution of the industrial productivity from 1985 to 1997. Their regression concluded that trade protection policies represented by high nominal tariffs or effective tariffs exerted negative pressure to the rate of productivity growth of 16 sectors of the transformation industry in the period. On the other hand,

³³ ABREU, M. D. P. Trade Liberalization and the Political Economy of Protection in Brazil since 1987. Apr. 1st 2004.

the increase in the rate of imports/GDP imposed a benefic effect in the increase of productivity³⁴. MESSA's findings went in the same direction, when analyzing the impact of trade barriers on the productivity of the Brazilian industry TFP at firm level throughout the period between 1999 and 2012. He concluded that while the increase in the relation of capital-work influenced positively the PTF of Brazilian firms in the period, trade barriers exerted a negative effect on the work productivity and undermined the positive effect of the greater relation capital-work³⁵.

Hay's conclusion is that the major Brazilian industrial firms responded to the trade liberalization process after 1990 with impressive productivity growth³⁶. However, part of this growth can also be attributed to the general liberalization of the economy and a recovery from the adverse effects of the 1990/91 recession. The growth in total factor productivity played a vital role in improving efficiency and technological development, but the author suggests that the nature of the behavioral response of companies remains to be fully understood. Silber also reaffirmed the empirical evidence on the effects of the Brazilian trade reform on productivity growth and competitiveness, mainly through the effects of total factor productivity growth³⁷.

4.5. *Effects on gains of productivity from reallocations*

Divergent conclusions exist regarding the productivity gains resulting from firm or sector reallocations in Brazil. According to Nassif's study on the Brazilian manufacturing industry from 1988 to 1998, improvements in productivity and reductions in average costs were observed³⁸. The research indicated that employment reduction

³⁴ ROSSI JÚNIOR, J. L.; FERREIRA, P. C. Evolução da produtividade industrial brasileira e abertura comercial. <http://ppe.ipea.gov.br>, apr. 1999.

³⁵ MESSA, A. *Impacto das barreiras comerciais sobre a produtividade da indústria brasileira*.

³⁶ HAY, D. A. A Liberalização comercial brasileira após 1990 e o desempenho das grandes empresas industriais. <http://ppe.ipea.gov.br>, aug. 2000.

³⁷ SILBER, S. D. Trade Policy from the 1930s to the Present. In: AMANN, E.; AZZONI, C. R.; BAER, W. (Eds.). *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*. [s.l.] Oxford University Press, 2018.

³⁸ NASSIF, A. A Eficiência Técnica da Indústria de Transformação Brasileira Após a Liberalização Comercial: Evolução, Decomposição e Mensuração de Seus

accounted for over 50% of the productivity gains, while innovations, changes in production techniques, imports of machinery and equipment, and other factors collectively contributed to approximately 40% of the gains. The study also highlighted a decline in real average costs, primarily driven by workforce reductions. Overall, all sectors of the manufacturing industry experienced productivity gains during the period, with notable advancements in steel, electronic equipment, non-ferrous metals, vegetable oil refining, and meat processing. The study suggested that low and stable inflation, along with a reduction in the real exchange rate, likely played a role in facilitating productivity gains in conjunction with the direct impacts of trade liberalization.

Other findings suggest that Brazil experienced a structural change from 1950 to 1970 due to industrialization. Morceiro concludes that manufacturing growth observed in Brazil was mainly achieved through the massive incorporation of new formal workers, as consequence of Brazilian move towards urbanization³⁹. There was no increase in the stock of per capita capital, technological advances, or human capital performing in higher status roles. Instead, there was an increase in employment, given Brazil's abundance of relatively cheap labor. Morceiro also states that, despite the increase in production, a lower physical/ chemical/biological transformation per product unit, increase in jobs paying smaller wages in comparison with higher salary positions, and widening technological "gap" when compared with leading countries are indicators that suggest that the Brazilian manufacturing sector has performed fewer manufacturing and more assembly operations, with low value added.

According to Nassif *et al.*, despite negative microeconomic shocks, several studies provide strong empirical evidence of significant annual average growth rates in labor productivity in Brazil between 1990 and 1998, reversing the low and stagnant growth rates of the previous decade⁴⁰. The authors note that the gains in productivity

Fatores Causais. *Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 31st Brazilian Economics Meeting]*, Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 31st Brazilian Economics Meeting]. 2003.

³⁹ MORCEIRO, P. C. Evolution and Sectoral Competitiveness of the Brazilian Manufacturing Industry. In: AMANN, E.; AZZONI, C. R.; BAER, W. (Eds.). *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*. [s.l.] Oxford University Press, 2018.

⁴⁰ NASSIF, A. A Eficiência Técnica da Indústria de Transformação Brasileira

resulting from the Brazilian trade liberalization process were primarily due to a static reallocation of resources, rather than dynamic change, which differed from what had been observed between 1950 and 1979. In this context, static reallocation refers to a shift in the allocation of productive resources from one sector to another, but which did not result in significant changes in the structure of production or technological processes.

Subsequent productivity growth in the Brazilian economy appears to have been driven primarily by within-sector productivity gains, attributable to the adoption of more efficient technologies and the employment of highly educated workers. Descriptive data suggests that the trade liberalization of the 1990s did not lead to significant structural change. Instead, it likely played a crucial role in driving productivity growth within sectors.⁴¹

4.6. *Effects on within-firm productivity*

Lisboa *et al.* concluded that a reduction in input tariffs was the main factor responsible for the productivity growth in the period, instead of the reduction in output tariffs⁴². The result goes in the same direction as⁴³, which aimed to estimate the impact of tariff changes on the productivity of Brazilian firms between 1997 and 2007, isolating the effects of import tariffs on products and inputs. The results suggested that tariff reductions for inputs would increase firm productivity,

Após a Liberalização Comercial: Evolução, Decomposição e Mensuração de Seus Fatores Causais. *Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 31st Brazilian Economics Meeting]*, Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 31st Brazilian Economics Meeting]. 2003.

⁴¹ RESEARCH INSTITUTE (IFPRI), I. F. P. *Structural change, productivity growth, and trade policy in Brazil*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2017. Available in: <<https://ebrary.ifpri.org/digital/collection/p15738coll2/id/131181>>. Accessed in: jun. 25, 2023.

⁴² LISBOA, M. B.; MENEZES FILHO, N. A.; SCHOR, A. The effects of trade liberalization on productivity growth in Brazil: competition or technology? *Revista Brasileira de Economia*, v. 64, p. 277–289, sept. 2010.

⁴³ Alexandre (Organizador) Messa e Ivan Tiago Machado (Organizador) Oliveira, “A Política comercial brasileira em análise”, <http://www.ipea.gov.br>, 2017, <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8184>.

with robust results across different specifications, albeit with varying magnitudes.

According to Rossi Junior and Ferreira, the results indicate that, regardless of the concept used, a higher nominal tariff, effective protection rate, and exports-to-GDP ratio are associated with lower growth rates in labor productivity. In contrast, imports have a positive and significant effect on labor productivity ⁴⁴. Thus, there is strong evidence that trade protection policies act in a way that decreases the rate of labor productivity growth.

5. Conclusion

The article performed a literature review on the main effects of trade protectionist policies in industrial development, with a particular cutoff to industrial productivity. This debate remains contentious and ongoing, yet some conclusions may be extracted. The results of this paper may be particularly relevant to policy makers as it provided a new reflection on the effectiveness of Brazil's trade policies in relation to its industrial policies over time and shed light on reasons why past policies did not attain the desired outcomes.

Brazil's strong interventions in the economy using trade policy tools aimed primarily at fostering inward industrialization growth. Through ISI, the Brazilian government sought to nurture growth of a more competitive and self-sufficient industry through the isolation of the domestic market from international competition, and Brazil faced an intense industrialization from 1950 to 1980. Manufacturing growth, nonetheless, is correlated with the massive incorporation of new formal workers, given Brazil's abundance of relatively cheap labor, and did not sustain over the next decades. There was no increase in the stock of per capita capital, technological advances, or human capital performing in higher status roles ⁴⁵.

The consequences of a strict isolation generated a range of externalities. While such policies intended to, through an increase in

⁴⁴ ROSSI JÚNIOR, J. L.; FERREIRA, P. C. Evolução da produtividade industrial brasileira e abertura comercial. <http://ppe.ipea.gov.br>, apr. 1999.

⁴⁵ MORCEIRO, P. C. Evolution and Sectoral Competitiveness of the Brazilian Manufacturing Industry. In: AMANN, E.; AZZONI, C. R.; BAER, W. (Eds.). *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*. [s.l.] Oxford University Press, 2018.

demand of the products, increase production capacity and become competitive, the economic literature attested that protection could lead to imbalances and externalities to production, economy, and welfare. The article focused on the accumulated effects of Brazilian trade protection over the years in firm productivity through: i) reallocation of firms towards more productive firms or sectors; ii) within firm increase of productivity efficiency, through an increase in competition from imports and/or greater access to imports of intermediate and capital goods.

The review of the studies suggests that tariffs on average have not been able to attain increased productivity in the Brazilian manufacturing sector. Instead, the literature analyzed concluded that high nominal tariffs or effective tariffs exerted negative pressure to the rate of productivity growth on the Brazilian industry during the period, and a negative effect on work productivity. The review of another set of papers focusing on the trade liberalization experience in Brazil contributed to the findings by attesting increases in total factor productivity and markups by the greater access to lower priced imported inputs and capital goods, though divided conclusions were verified in the analysis of reallocation consequences.

This reflection points to the direction of the necessity of reevaluating Brazilian trade policy and realigning its principles to match with those of the more recent scientific and economic literature. Such a reevaluation will require significant political will and commitment, as decisions involving trade policies usually affect some industries more than others. Nonetheless, promoting productivity growth is a crucial step in seeking industrial development, particularly in the case of Brazil. By better aligning policies in the direction of empirical evidence, Brazilian policymakers can create a more conducive environment for businesses and contribute to the country's industrial development. Failure to do so risks perpetuating the lack of productivity and hindering Brazil's potential for further economic development.

References

- ABDAL, A. Contribuição à crítica da política industrial no Brasil entre 2004 e 2014. *Novos estudos CEBRAP*, v. 38, p. 437–456, sept. 5th 2019.
- ABREU, M. D. P. Trade Liberalization and the Political Economy of Protection in Brazil since 1987. Apr. 1st 2004.

BROOKINGS, 30 nov. 1DC. Available In: <<https://www.brookings.edu/research/brazils-trade-policy-moving-away-from-old-paradigms/>>. Accessed in: 23 jun. 2023.

BRUTON, H. Chapter 30 Import substitution. In: *Handbook of Development Economics*. [s.l.] Elsevier, 1989. v. 2p. 1601–1644.

CARDOSO, E. A Brief History of Trade Policies in Brazil: From ISI, Export Promotion and Import Liberalization to Multilateral and Regional Agreements. Apr. 1st 2009.

CASTILHO, M. DOS R.; MIRANDA, P. Tarifa aduaneira como instrumento de política industrial: a evolução da estrutura de proteção tarifária no Brasil no período 2004-2014. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8712>, 2018.

DE ABREU, M. P.; BEVILAQUA, A. S.; PINHO, D. M. Import Substitution and Growth in Brazil, 1890s–1970s. In: CÁRDENAS, E.; OCAMPO, J. A.; THORP, R. (Eds.). *An Economic History of Twentieth-Century Latin America: Volume 3: Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years*. St Antony’s Series. London: Palgrave Macmillan UK, 2000. p. 154–175.

FRANCO, A. M. DE P.; BAUMANN, R. A substituição de importações no Brasil entre 1995 e 2000. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 25, p. 190–208, sept. 2005.

GOLDBERG, P. K.; PAVCNİK, N. *The Effects of Trade Policy*: Working Paper Series. National Bureau of Economic Research, feb. 2016. Available In: <<https://www.nber.org/papers/w21957>>. Accessed in: 22 jun. 2023.

HAY, D. A. A Liberalização comercial brasileira após 1990 e o desempenho das grandes empresas industriais. <http://ppe.ipea.gov.br>, aug. 2000.

JEHLE, G. A. Instruments of Trade Policy. In: LUKAUSKAS, A.; STERN, R. M.; ZANINI, G. (Eds.). *Handbook of Trade Policy for Development*. [s.l.] Oxford University Press, 2013. p. 145-183.

LISBOA, M. B.; MENEZES FILHO, N. A.; SCHOR, A. The effects of trade liberalization on productivity growth in Brazil: competition or technology? *Revista Brasileira de Economia*, v. 64, p. 277–289, sept. 2010.

MESSA, A. *Impacto das barreiras comerciais sobre a produtividade da indústria brasileira*.

MESSA, A. (ORGANIZADOR); OLIVEIRA, I. T. M. (ORGANIZADOR). A Política comercial brasileira em análise. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8184>, 2017.

MORCEIRO, P. C. Evolution and Sectoral Competitiveness of the Brazilian Manufacturing Industry. In: AMANN, E.; AZZONI, C. R.; BAER, W. (Eds.). *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*. [s.l.] Oxford University Press, 2018.

MORCEIRO, P. C.; TESSARIN, M. *Desenvolvimento industrial em perspectiva internacional comparada*. Aug. 6th 2019.

NASSIF, A. A Eficiência Técnica da Indústria de Transformação Brasileira Após a Liberalização Comercial: Evolução, Decomposição e Mensuração de Seus Fatores Causais. *Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 31st Brazilian Economics Meeting]*, Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 31st Brazilian Economics Meeting]. 2003.

NASSIF, A. et al. Structural change and productivity growth in Brazil: where do we stand? *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 40, p. 243–263, apr. 17, 2020.

OECD. *OECD Economic Surveys: Brazil 2020*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2020.

OLIVEIRA, I. T. M. Ideias e interesses na política comercial brasileira: efeitos sobre as negociações entre o Mercosul e a União Europeia. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4426>, apr. 2014.

RESEARCH INSTITUTE (IFPRI), I. F. P. *Structural change, productivity growth, and trade policy in Brazil*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2017. Available in: <<https://ebrary.ifpri.org/digital/collection/p15738coll2/id/131181>>. Accessed in: jun. 25, 2023.

ROSSI JÚNIOR, J. L.; FERREIRA, P. C. Evolução da produtividade industrial brasileira e abertura comercial. <http://ppe.ipea.gov.br>, apr. 1999.

SILBER, S. D. Trade Policy from the 1930s to the Present. In: AMANN, E.; AZZONI, C. R.; BAER, W. (Eds.). *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*. [s.l.] Oxford University Press, 2018.

SUZIGAN, W. Experiência histórica de política industrial no Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 16, p. 3–19, jan. 1996.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 2, p. 163–185, jun. 2006.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, v. 40, p. 7–41, mar. 2010.

SYVERSON, C. What Determines Productivity? *Journal of Economic Literature*, v. 49, n. 2, p. 326–365, 2011.

TAKACS, W. E. Protective Regimes and Trade Reform. In: LUKAUSKAS, A.; STERN, R. M.; ZANINI, G. (Eds.). *Handbook of Trade Policy for Development*. [s.l.] Oxford University Press, 2013. p. 301-334.

VEIGA, P. DA M. *Brazil's Trade Policy: Moving Away From Old Paradigms*. *Brookings*, 30 nov. 1DC. Available In: <<https://www.brookings.edu/research/brazils-trade-policy-moving-away-from-old-paradigms/>>. Accessed in: 23 jun. 2023.

O RETORNO DA POLÍTICA INDUSTRIAL: DA PRÁTICA AO DISCURSO E OS DEBATES ECONÔMICO E JURÍDICO

Rabih Nasser¹

Sergio Goldbaum²

Aluisio de Lima-Campos³

Resumo: a política industrial está de volta. Países desenvolvidos e em desenvolvimento adotam abertamente políticas industriais. Os objetivos deste artigo são (i) fazer levantamento não exaustivo das principais medidas de política industrial adotadas em países desenvolvidos (EUA e União Europeia) e em desenvolvimento (China e Brasil); (ii) analisar o discurso oficial nos Estados Unidos que acompanhou a introdução das medidas de política industrial adotadas naquele país; (iii) avaliar a discussão da teoria econômica e do direito internacional econômico a respeito da nova política industrial. A discussão econômica revisou motivos e experiências de política industrial, reconhecendo seus efeitos, mas oscila entre uma abordagem mais conservadora, que enfatiza a preservação dos incentivos de mercado e uma mais ousada, em que enfatiza o papel do estado como coordenador da política industrial. A discussão do direito internacional preocupa-se com o papel da OMC neste novo contexto, oscilando entre uma abordagem que destaca os instrumentos legais já existentes e outra que defende a necessidade de reformas mais abrangentes.

Palavras-Chave: Política industrial. Desenvolvimento econômico. Direito econômico internacional. Organização Mundial do Comércio.

Abstract: Industrial Policy is making a resurgence, with both developed and developing countries openly embracing various measures. The

¹ Doutor em direito internacional pela USP. Professor da FGV Direito SP. Sócio de Nasser Advogados.

² Doutor em economia pela FGV-SP, professor da FGV EPPG. Sócio da GPM Consultoria Econômica.

³ Presidente do ABCI Institute, consultor econômico da Embaixada do Brasil em Washington, professor da American University.

objectives of this paper are: (i) to provide a non-exhaustive survey of the primary industrial policy measures adopted by developed countries (such as the USA and EU) and developing countries (like China and Brazil); (ii) to analyze the official US discourse accompanying the implementation of industrial policy measures in that country; and (iii) to assess the economic theory and the international economic law debate surrounding the revival of industrial policy. The economic theory debate examines justifications and experiences related to industrial policy, acknowledging its effects. However, proponents of this policy oscillate between a more conservative approach that emphasizes market incentives and a more assertive one that underscores the coordinating role of the state. The international economic law debate revolves around the role of the WTO in this evolving context, fluctuating between an approach that highlights existing legal instruments and another advocating the necessity of broader reforms.

Keywords: Industrial Policy. Economic development. International economic law. World Trade Organization.

1. Introdução

A política industrial está de volta. Países desenvolvidos e em desenvolvimento adotam políticas industriais de forma aberta. Em outro artigo⁴, já mencionamos que a formulação da nova política industrial nos países desenvolvidos está associada a três tendências do contexto internacional: (i) a transferência de empregos dos países desenvolvidos ocidentais para a Ásia; (ii) a vulnerabilidade das cadeias globais de produção a choques como a pandemia da Covid-19 e a guerra na Ucrânia; e (iii) a preocupação mundial com a mudança climática.

A nova política industrial foi acompanhada de mudanças no discurso oficial dos países desenvolvidos, e gerou debate tanto no âmbito da teoria econômica quanto do direito internacional econômico.

Assim, os objetivos deste artigo são: (i) fazer um levantamento não exaustivo das principais medidas de política industrial adotadas em países desenvolvidos (EUA e União Europeia) e em desenvolvimento (China e Brasil); (ii) analisar o discurso oficial nos Estados Unidos que

⁴NASSER; GOLDBAUM. 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniaao/coluna/por-uma-politica-industrial-moderna-e-eficiente.ghtml>.

acompanhou a introdução das medidas de política industrial adotadas naquele país, por ser revelador das ideias que impulsionam a retomada da política industrial; (iii) abordar a discussão da teoria econômica e do direito internacional econômico a respeito da nova política industrial; e (iv) apresentar algumas conclusões.

2. A Nova Política Industrial na prática

Medidas de política industrial vêm sendo retomadas nas principais economias do mundo, em especial nas economias avançadas, mas também nas economias emergentes. Nesta seção levantamos as principais medidas que estão sendo tomadas nos Estados Unidos, na União Europeia, na China e no Brasil.

2.1. Estados Unidos

Nos Estados Unidos, várias medidas foram anunciadas nos últimos anos, incluindo:

- a Lei de Investimento em Infraestrutura e de Empregos (Infrastructure Investment and Jobs Act),⁵ assinada em 15 de novembro de 2021, disponibilizou US\$ 550 bilhões para a construção de rodovias, estradas de ferro, portos, hidrovias, transição de transporte público para baixas emissões, banda larga para áreas rurais, desenvolvimento de tecnologia de energia limpa para *power grids*, entre outras. O pacote inclui US\$ 40 bilhões para empréstimos e garantias de empréstimos para projetos relacionados à geração de energia limpa;
- a publicação, pelo Conselho Regulatório de Compras Federais, em 7 de março de 2022, de uma final rule⁶ que aumentou o requisito de conteúdo doméstico nas licitações do governo federal no âmbito do Buy American Act (BAA). Essa regra final, emitida de acordo com a President Biden's Executive

⁵ Disponível em: <https://www.cantwell.senate.gov/imo/media/doc/Infrastructure%20Investment%20and%20Jobs%20Act%20-%20Section%20by%20Section%20Summary.pdf>

⁶ Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2022/03/07/2022-04173/federal-acquisition-regulation-amendments-to-the-far-buy-american-act-requirements>

Order of January 25, 2021 (EO 14005)⁷, determina que o produto sujeito à compra governamental deve ser manufaturado nos Estados Unidos e seu requisito de conteúdo doméstico, que era de 55%, seria aumentado para 60% (nos anos 2022 e 2023), 65% (de 2024 a 2028) e de 75% (a partir de 2029). Fornecedores dos Estados Unidos da América terão prioridade em até 30% da diferença do preço;

- Chips and Science Act,⁸ assinada em 9 de agosto de 2022, disponibilizou US\$ 52 bilhões para a indústria de semicondutores;
- The Inflation Reduction Act of 2022,⁹ assinada em 16 de agosto de 2022, disponibilizou US\$ 369 bilhões para segurança energética e mudança climática. Inclui créditos tributários para a compra de veículos elétricos e para a construção de infraestrutura de abastecimento desses veículos.

2.2. União Europeia

Na União Europeia, um extenso programa de elaboração de política industrial¹⁰ teve início ainda em 2017, incluindo negociações e definições sobre política de emprego, digitalização, crescimento sustentável, minerais raros, mobilidade, resiliência do ecossistema industrial, semicondutores, reforma do mercado de energia elétrica, transição verde, e descarbonização.

Em março de 2020, foi aprovado o European Green Deal.¹¹ Entre as medidas adotadas no âmbito desse programa, encontram-se duas que afetam os interesses do Brasil: o Carbon Border Adjustment

⁷ Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/25/executive-order-on-ensuring-the-future-is-made-in-all-of-america-by-all-of-americas-workers/>

⁸ Disponível em: <https://www.commerce.senate.gov/2022/8/view-the-chips-legislation>

⁹ Disponível em: https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation_reduction_act_one_page_summary.pdf

¹⁰ Veja em <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-industrial-policy/#:~:text=The%20EU's%20industrial%20policy%20aims,The%20importance%20of%20EU%20industry>

¹¹ Veja em: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

Mechanism¹² (CBAM, cuja primeira fase entrou em vigor em 1/10/2023), cujo objetivo é impor uma tarifa sobre o vazamento de carbono incorporado em produtos como cimento, eletricidade e aço importados pelos países da União Europeia, e o Deforestation Act¹³ (que entrou em vigor em 29/6/2023) que prevê o banimento de importações de produtos originários de desmatamento.

2.3. *China*

A República Popular da China anunciou em 2015 o programa “Made in China 2025”, com o objetivo de desenvolver o setor manufatureiro no país, permitindo que ele passe de produtor de bens intensivos em trabalho com pouca tecnologia para bens intensivos em tecnologia e inovação, incluindo semicondutores, indústria aeroespacial, biotecnologia, tecnologia da informação, indústria naval, veículos elétricos, entre outros. O programa chinês é amplamente apoiado por uma política de isenção tributária e subsídios à pesquisa e desenvolvimento.

Matéria da *Economist* de janeiro de 2020¹⁴ argumenta, com base em estudos acadêmicos, que a política industrial chinesa teria tido algum sucesso em setores de monopólio natural (Brandt e Rawski, 2019¹⁵) e em setores *upstream* (Liu, 2019¹⁶).

Por outro lado, dois estudos publicados no final de 2022 (Branstetter, Li e Ren, 2022¹⁷ e Branstetter e Li, 2022¹⁸) avaliaram

¹² Veja em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en

¹³ Veja em: https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en

¹⁴ China’s industrial policy has worked better than critics think - but the state-led model is creaking. Disponível em: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/01/02/chinas-industrial-policy-has-worked-better-than-critics-think>

¹⁵ Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/policy-regulation-and-innovation-in-chinas-electricity-and-telecom-industries/0BDE8075C1AAB175EB41A0E042A2C2F3>

¹⁶ Disponível em: <https://economics.harvard.edu/files/economics/files/ms28392.pdf>

¹⁷ Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w30699>

¹⁸ Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w30676>

os primeiros resultados do programa “Made in China 2025”. Usando dados apenas até 2018, os autores não encontraram evidências de que a política industrial tenha resultado em ganhos de produtividade nos setores subsidiados, indicando que a iniciativa ainda não tinha atingido seus objetivos até 2018. No entanto, os autores encontraram evidências de aumento de emprego nesses setores em 2018. A discussão sobre esses estudos pode ser conferida em “Is China’s industrial policy working”¹⁹, um dos episódios de Trade Talk de Chad Bown, entrevistando um dos autores dos estudos, Lee G. Branstetter.

2.4. *Brasil*

No Brasil, anunciou-se, em 2023, o restabelecimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), cuja primeira reunião ocorreu em 6 de julho, após 7 (sete) anos desativado, com a missão principal de “*elaborar uma proposta de nova política industrial para o país*”²⁰. Entre as medidas concretas de “neointustrialização” do país anunciadas estão:

- a Medida Provisória 1.205/2023, que instituiu o Programa de Mobilidade Verde (MOVER²¹), que amplia as exigências de sustentabilidade da frota automotiva e estimula a produção de novas tecnologias nas áreas de mobilidade e logística. O programa prevê incentivos fiscais da ordem de R\$ 19,3 bilhões até 2028, sendo US\$ 3,5 bilhões em 2024; e
- o Projeto de Lei que institui a “depreciação acelerada”²², com estímulos à compra de máquinas novas. A renúncia fiscal estimada para a primeira fase do programa é de R\$ 3,4 bilhões.

Ainda que de forma mais modesta, dadas as limitações orçamentárias, essas iniciativas demonstram que o Brasil pretende

¹⁹ Disponível em: <https://tradetalkspodcast.com/podcast/182-is-chinas-industrial-policy-working/>

²⁰ Disponível em <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/informes/cndi/2023/boletim-mensal-edicao-1-setembro>

²¹ Veja em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/rograma-de-mobilidade-verde-e-lancado>

²² Veja em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/programa-para-modernizar-parque-fabril-comeca-com-r-3-4-bi>

trilhar o mesmo caminho de retomada de uma política industrial mais ativa como instrumento de desenvolvimento econômico.

3. O discurso do “Novo Consenso de Washington”

Em 27 de abril de 2023, o Conselheiro de Segurança Nacional Jake Sullivan proferiu um discurso sobre a política econômica internacional do governo Biden, onde lançou as bases de um “Novo Consenso de Washington”.²³

Jake Sullivan começou o discurso afirmando que a política econômica internacional tradicional dos EUA, que estava em vigor desde a Segunda Guerra Mundial, já não parecia funcionar:

Uma economia global em mudança deixou muitos trabalhadores americanos e suas comunidades para trás. Uma crise financeira abalou a classe média. Uma pandemia expôs a fragilidade das nossas cadeias de abastecimento. Um clima em mudança ameaçou vidas e meios de subsistência. A invasão da Ucrânia pela Rússia sublinhou os riscos de dependência excessiva.

A política econômica internacional do governo Biden enfrentaria, segundo o discurso, quatro desafios fundamentais:

- (i) impulsionar a base industrial da América, que foi esvaziada devido ao excesso de confiança na eficiência das políticas pró-mercado;
- (ii) adaptar a economia americana a um novo ambiente definido pela concorrência geopolítica e de segurança. A política econômica internacional prevalecente também tinha sido excessivamente confiante de que a integração econômica traria os países para a ordem baseada em regras, mas “*a China ainda está subsidiando os setores industriais tradicionais, bem como as indústrias-chave do futuro, numa escala maciça*”²⁴;

²³ Disponível em <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>

²⁴ No original: *The People’s Republic of China continued to subsidize at a massive scale both traditional industrial sectors, like steel, as well as key industries of the future, like clean energy, digital infrastructure, and advanced biotechnologies.*

- (iii) enfrentar a crise climática e a necessidade urgente de uma transição energética. O discurso associou este desafio à oportunidade de criar empregos para os trabalhadores da classe média; e
- (iv) enfrentar o desafio da desigualdade e dos seus danos à democracia, resultantes de uma combinação de vários fatores como a revolução digital, más políticas econômicas (reduções regressivas de impostos, cortes de investimento público, etc.), e o “choque da China” que atingiu especialmente a indústria manufatureira dos Estados Unidos.

A nova política externa americana – uma “política externa para a classe média” – seria implementada em quatro etapas.

O primeiro passo seria estabelecer “uma estratégia industrial americana moderna”, que “identifique sectores específicos que são fundamentais para o crescimento econômico, estratégicos do ponto de vista da segurança nacional”. O segundo passo é geopolítico: trabalhar com os parceiros dos EUA para garantir que estão a desenvolver capacidades, resiliência e inclusão. Entre esses parceiros, Sullivan mencionou a União Europeia, o Canadá, o Japão, a Coreia, Taiwan, a Índia, Angola, a Indonésia e o Brasil (“sobre crescimento ambientalmente amigável”). A terceira etapa centra-se na política comercial: ir além dos acordos comerciais tradicionais baseados exclusivamente em reduções tarifárias para novas parcerias econômicas internacionais inovadoras. Finalmente, o quarto passo envolve “mobilizar o investimento nas economias emergentes” – apoiando soluções que esses próprios países estão desenvolvendo, mas com capital possibilitado por um tipo diferente de diplomacia dos EUA.

Sullivan também prometeu proteger a tecnologia dos EUA com “um pequeno quintal e uma cerca alta”. Mencionou restrições à exportação adotadas contra a China “baseadas em preocupações de segurança nacional”.

Especialistas analisaram criticamente o discurso de Sullivan. Simon Lester (2023)²⁵, por exemplo, tuitou que “Jake Sullivan (...) disse

(...). Disponível em <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>

²⁵ LESTER, Simon. [Twitter] 12 de maio de 2023. <https://twitter.com/snlester/sta->

que é ‘totalmente errado’ chamar a política econômica internacional do governo Biden de ‘América sozinha’, (...) mas eu [Simon Lester] acho (...) que a política é ‘mais sozinho do que antes’”.

O Consenso de Washington original foi forjado na década de 1990, como um conjunto de prescrições que abrangem políticas de livre mercado, como privatização, a desregulamentação e a abertura comercial. Ironicamente, o Novo Consenso de Washington não poderia ser mais antagônico ao original.

4. O debate econômico

Durante anos, o debate econômico sobre a política industrial foi desestimulado. Por exemplo, em um documento de trabalho do FMI de 2019, Cherif and Hasanov (2019) (*The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy*)²⁶, lê-se que “a política industrial está contaminada com má reputação entre os decisores políticos e acadêmicos e é frequentemente vista como o caminho para a perda das economias em desenvolvimento.”

Agora, de acordo com “*Economists Reconsider Industrial Policy*”, um recente op-ed do *Project Syndicate* de Dani Rodrik, Réka Juhász e Nathan Lane (2023)²⁷, “o debate sobre a sua eficácia está atingindo um nível febril.”

O artigo de opinião do *Project Syndicate* é uma versão condensada de um documento de trabalho mais detalhado intitulado “*The New Economy of the Industrial Policy*” (2023)²⁸. No documento de trabalho, os autores:

[tus/1657024401634623488](https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/26/The-Return-of-the-Policy-That-Shall-Not-Be-Named-Principles-of-Industrial-Policy-46710)

²⁶ CHERIF, Reda; HASANOV, Fuad. *The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy*. IMF Working paper. 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/26/The-Return-of-the-Policy-That-Shall-Not-Be-Named-Principles-of-Industrial-Policy-46710>.

²⁷ RODRIK, Dany; JUHÁSZ, Reka; LANE, Nathan. *Economists Reconsider Industrial Policy*. 2023. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-economic-research-more-favorable-to-industrial-policy-by-dani-rodrik-et-al-2023-08>.

²⁸ JUHÁSZ, Reka; LANE, Nathan; RODRIK, Dany. *The New Economics of Industrial Policy*. Annu. Rev. Econ. 16: Submitted. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081023-024638>.

- examinam argumentos tradicionais a favor e contra o uso da política industrial. Considerando estes argumentos, perguntam por que razão o debate sobre a política industrial na economia havia se limitado a questionar “se” a política industrial deveria ser executada, em vez de questionar “como” ela deveria ser executada;
- descrevem a prática real da política industrial *export-led*, orientada para a promoção das exportações, em vez do políticas de substituição de importações, voltada para o mercado interno e intensiva em proteção comercial. Mencionam que os países que mais utilizam política industrial atualmente são as economias avançadas, e não os países em desenvolvimento;
- discutem como funciona a política industrial na prática. Argumentam que os primeiros estudos que mostram uma correlação negativa entre as indústrias que recebem ajuda governamental e o seu desempenho econômico não podem ser considerados conclusivos porque não distinguem entre os casos extremos de governos rentistas e de governos desenvolvimentistas – ou qualquer coisa entre eles. Artigos recentes que empregam novas estratégias de identificação produzem resultados muito mais favoráveis à política industrial; e
- analisam estudos recentes que revisitam a experiência da política industrial nos países da Ásia Oriental (Japão, Coreia do Sul e China), incluindo novos estudos empíricos. Levantam lições destas experiências, mas também mostram a dificuldade de derivar generalizações amplas para outros países e períodos de tempo sem levar em consideração as diferenças institucionais.

A última seção aborda três desafios: (i) a caracterização de um modelo alternativo de regulação, baseado na colaboração interativa entre governo e empresas; (ii) o foco na customização de serviços públicos e no fornecimento de fatores de produção adaptados às necessidades das empresas, visando superar obstáculos específicos aos investimentos que aumentam a produtividade; e (iii) a ênfase na produtividade nos serviços e na elaboração de políticas “industriais” mais adequadas aos serviços, com o objetivo de criar empregos, uma vez que a indústria transformadora continua a empregar menos trabalhadores.

Em relação ao primeiro dos três desafios, os autores tomam emprestado de Peter Evans (1995)²⁹ o termo de “autonomia embutida” ou “incorporada” (*embedded autonomy*) para indicar que a participação do Estado na política industrial deve ser ao mesmo tempo “autônoma” em relação aos interesses privados e “incorporada” nas decisões privadas, isto é, com capacidade real de influenciar essas decisões. A Figura 1 abaixo ilustra as possibilidades.

Figura 1: Incorporação, autonomia e estado desenvolvimentista

		Autonomia	
		Baixa	Alta
Incorporação (<i>Embeddedness</i>)	Baixa	Estado Predatório	Estado regulatório Weberiano
	Alta	Estado clientelista	Estado desenvolvimentista empreendedor

Fonte: Juhász, Lane e Rodrik (2023)³⁰

Aos três desafios, poderíamos acrescentar um quarto: adaptar, conceber e capacitar instituições internacionais para evitar que o uso excessivo da política industrial se transforme em uma “*race to the bottom*”, uma versão atualizada e renovada da política de “*beggar-thy-neighbour*” dos anos 1930.

Em outra chave, Mazzucato e Rodrik (2023)³¹ propõem uma taxonomia para entender o alcance das “condicionalidades” que os governos podem considerar quando estiverem “*estruturando chamadas para propostas, acordos de financiamento, contratos de parceria, incentivos tributários, estruturas regulatórias e outras políticas com o objetivo de dar forma à economia do bem comum*”.

²⁹ EVANS P. B. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1995.

³⁰ JUHÁSZ, Reka; LANE, Nathan; RODRIK, Dany. *The New Economics of Industrial Policy*. *Annu. Rev. Econ.* 16: Submitted. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081023-024638>.

³¹ MAZZUCATO, M.; RODRIK, D. *Industrial Policy with Conditionalities: A Taxonomy and Sample Cases*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2023-07). p. 05. 2023. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2023-07>

Os critérios utilizados pelos autores para classificar os diferentes tipos de condicionalidades são:

- A. Tipo de comportamento das empresas pretendido:
 - a. Acesso: garantia de acesso equitativo dos produtos resultantes do esforço de política industrial (por exemplo, a questão das patentes)
 - b. Direcionalidade: capacidade de direcionar as atividades das empresas para metas socialmente desejáveis (por exemplo, carbono líquido zero)
 - c. Compartilhamento de lucros: exigir das empresas o compartilhamento dos lucros com o governo (por meio de royalties por exemplo)
 - d. Reinvestimento: exigir das empresas o reinvestimento dos lucros em atividades produtivas (como investimento em P&D)
- B. Condições fixas versus negociáveis/iterativas: distinção entre requisitos de programas que são fixos, de aplicação uniforme, e aqueles que são variáveis, negociáveis, ou determinados de maneira iterativa, por período
- C. Mecanismo de compartilhamento de riscos e de recompensas
- D. Critérios de mensuração, monitoramento e avaliação de performance

Utilizando os critérios acima identificados, os autores avaliam 9 iniciativas de política industrial em 7 países, identificadas na Tabela 1 abaixo

Tabela 1: Iniciativas de política industrial avaliadas em Mazzucato e Rodrik (2023)

País	Política
Estados Unidos	Advanced Research Project Agency Energy (ARPA-E) e US Chips Act
Reino Unido	Oxford/AstraZeneca e a UK Regional Selective Assistance
Alemanha	KfW Energy Efficient Refurbishment and Construction Program
Israel	Israel High Tech R&D Investment incentives
Escócia	Scotwind

Itália	Lei 488/92 de subsídios aos investimentos regionais
Coreia do Sul	South Korea Heavy and Chemical Industries Incentive

Fonte: adaptado de Mazzucato e Rodrik (2023)³²

Especificamente em relação ao Brasil, a mesma Mariana Mazzucato (2023) produziu um *policy paper* em colaboração com o governo brasileiro³³. A economista defende que o estado tenha um papel na economia mais abrangente do que apenas a correção de falhas de mercado, um papel que inclua o “*direcionamento do crescimento e a formação de mercados que funcionem para as pessoas e para o planeta. (...) [que possa] transformar os desafios sociais e ambientais em oportunidades para o investimento setorial transversal, investimento, colaboração e crescimento*”.

Resumidamente, as recomendações da economista para o país são:

- Identificar missões ousadas, claras e governadas centralmente que exijam investimento intersetorial e inovação, e que envolverão e ajudarão a coordenar todos ministérios. Estas missões devem ser orientadas para a abordagem de desafios sociais e ambientais.
- Tratar os indicadores macroeconômicos como a dívida e o PIB como resultados, em vez de metas *ex ante* de política econômica; a razão dívida/PIB deve ser mantida sob controle pelo foco em medidas de longo prazo do crescimento liderado pelo investimento.
- Conceber ferramentas críticas, como a política de aquisições, para permitir ao governo a agenda de formação de mercados.
- Reorientar as principais instituições, incluindo as empresas estatais, para se tornarem alinhadas às missões.
- Investir nas capacidades do sector público, incluindo as necessárias para apoiar uma transformação digital que possa cola-

³² MAZZUCATO, M.; RODRIK, D. *Industrial Policy with Conditionality: A Taxonomy and Sample Cases*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2023-07). 2023. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2023-07>

³³ MAZZUCATO, M. Innovation-driven inclusive and sustainable growth: challenges and opportunities for Brazil. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report 2023/06. p. 04. 2023. Available at: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/pr2023-06>.

borar com as missões de desenvolvimento.

O modelo de desenvolvimento proposto pela autora está centrado, conforme a primeira recomendação acima, na definição de “missões” intersetoriais. A esse respeito, o CNDI identificou seis missões de política industrial³⁴:

1. Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para alimentos, e segurança nutricional e energética.
2. Complexo econômico industrial de saúde resiliente para reduzir vulnerabilidades do SUS e expandir o acesso à saúde.
3. Infraestrutura sustentável, saneamento, habitação e mobilidade para a produção integração e bem-estar nas cidades.
4. digital da indústria para aumentar a produtividade.
5. Bioeconomia, descarbonização e transição energética e segurança para garantir recursos para as gerações futuras.
6. Tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacional.

O modelo proposto pela autora também enfatiza a importância de uma administração pública dinâmica, atribuindo papel central ao Ministério de Governo e Inovação, coordenando o uso de instrumentos como compras governamentais, empresas estatais e transformação digital.

Finalmente, discute os contornos de um novo contrato social entre capital, trabalho e governo, e o engajamento civil, ambos desenhados em torno dos princípios da economia do bem comum (*the economics of the common good*): transparência e responsabilização, objetivo e direcionalidade, co-criação e participação, aprendizado coletivo e compartilhamento de conhecimento, e acesso universal e compartilhamento dos resultados.

De maneira ambiciosa, o relatório conclui que: o governo do Brasil estabeleceu uma trajetória potencialmente líder mundial que visa remodelar a economia do país para torná-la sustentável e inclusivo por design, e pré-distributivo *ex ante* em vez de redistributivo *ex post*. (...) O obstáculo mais significativo hoje para alcançar mudanças transformacionais no Brasil não são as forças do livre mercado da

³⁴ Disponível em <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/cndi-publica-resolucao-com-diretrizes-da-nova-politica-industrial-do-pais>.

economia do século XX – que são cada vez mais reconhecidas como extintas – mas sim o risco de moderação e contenção na capacidade transformacional do Estado. O governo do Brasil sinalizou o compromisso de coordenar intervenientes estatais e investir na capacidade do Estado. Realizar esse compromisso será fundamental para alcançar a sua visão de desenvolvimento econômico e transformação ecológica³⁵.

Destaca-se a diferença da abordagem proposta em Mazzucato (2023) e o discurso do Novo Consenso de Washington de Jake Sullivan. Enquanto o Novo Consenso de Washington de Sullivan (2022) enfatiza argumentos de segurança e preserva elementos da atuação dos incentivos de mercado na organização da atividade econômica, o desenvolvimento baseado em missões de Mazzucato (2023) enfatiza transformação econômica e participação ativa do estado em detrimento dos incentivos de mercado, que praticamente não aparecem no texto.

5. O debate no direito internacional econômico

As transformações da nova política industrial também geraram debate no âmbito do direito internacional econômico.

Paulsen (2023)³⁶, em um artigo já clássico, mostra que a invocação do argumento de segurança econômica para justificar indefinidamente atividades que dificultam o comércio de outros países estiveram presentes já na construção da ordem econômica global pós-Segunda Guerra.

No artigo, a autora analisa em profundidade dois casos históricos envolvendo argumentos de segurança em negociações comerciais: a disputa entre Estados Unidos e Tchecoslováquia entre fins de 1940 e início de 1950, sobre a imposição de licenças para a exportação de matérias primas e equipamentos dos países do GATT, em especial da Europa Ocidental, para países do Leste Europeu; e a influência da

³⁵ MAZZUCATO, M. Innovation-driven inclusive and sustainable growth: challenges and opportunities for Brazil. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report 2023/06. p. 28. 2023. Available at: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/pr2023-06>.

³⁶ PINCHIS-PAULSEN, Mona. *The Past, Present, and Potential of Economic Security* (October 17, 2023). 2023. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4604958> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4604958>

Guerra da Coreia nas decisões tomadas no âmbito da International Monetary Conference (IMC) entre 1950 e 1953. A IMC constituiu-se em uma experiência de intervenção governamental de países ocidentais, em especial das partes contratantes do GATT, liderados pelos Estados Unidos, no comércio de commodities estratégicas.

A partir da análise desses casos, a autora defende duas “contribuições” ao debate: a primeira, de que governos há tempos (desde as negociações do GATT em 1947) vêm lidando e se engajando em intervenções do Estado em questões envolvendo o comércio de matérias primas críticas, levantando questões de autossuficiência, conservação e se prevenindo contra competidores estrangeiros. A autora defende que a segurança era uma das preocupações centrais para o GATT. Mais do que isso, ela contesta a ideia de que as instituições multilaterais do pós-guerra seriam inadequadas para este propósito. A segunda contribuição é normativa - mostra como é possível administrar estratégias de segurança econômica no âmbito das estruturas institucionais da OMC. Finalmente, a autora desenvolve uma estrutura conceitual que classifica argumentos de segurança econômica em 4 categorias e explica como os governos podem e devem encaminhar argumentos de segurança sem abandonar a coordenação internacional e objetivos políticos futuros.

Para que a OMC possa lidar com medidas comerciais relacionadas à segurança econômica, Paulsen (2023)³⁷ classificou as medidas econômicas em 4 tipos, sendo 2 de curto prazo (reativas) e 2 de longo prazo (preventivas), conforme a Tabela 2, e para cada uma dessas classificações levantou quais artigos do GATT podem ser invocados para justificar a medida.

Tabela 2: Estrutura conceitual para medidas comerciais de segurança econômica

Curto Prazo (CP): Respostas urgentes, temporárias a ameaças conhecidas que não almejam alterar os mercados existentes	Longo prazo (LP): preparação e potencial de contingências imprevistas; respostas sugerem que governos não tomam estruturas de mercado como dadas
---	--

³⁷ PINCHIS-PAULSEN, Mona. *The Past, Present, and Potential of Economic Security* (October 17, 2023). 2023. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4604958> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4604958>.

<p>CP1: Rearmamento</p> <p>Restrições comerciais relacionadas aos interesses militares “hard core”, como armas, munição e insumos de guerra</p>	<p>LP1: autossuficiência</p> <p>Restrições ao comércio para desenvolver a resiliência da economia doméstica</p> <p>a. Produtividade doméstica (voltada para dentro)</p> <p>b. Diversificação do comércio; múltiplas fontes de ofertas (voltada para fora)</p>
<p>CP2: Oferta insegura</p> <p>Restrições ao comércio relacionadas a eventos urgentes que demandam uma reviravolta para encaminhar questões de oferta de produtos essenciais no curto prazo</p>	<p>LP2: Quebra e reconstrução de mercados</p> <p>Restrições ao comércio para enfraquecer/frear adversários econômicos</p>

Fonte: Paulsen (2023)³⁸

Por outro lado, em *Modern industrial policy and the WTO*³⁹, Chad Bown (2023)⁴⁰ oferece um contraponto ainda que não intencional às contribuições de Paulsen (2023)⁴¹. O autor reconhece que por várias razões a política industrial atual difere da adotada no passado e defende que “*para se manter relevante no sistema internacional de comércio, a OMC pode precisar que seus membros se engajem diretamente sobre questões de política industrial*”.

Bown (2023)⁴² contrapõe os argumentos tradicionais da teoria econômica para política industrial às características das medidas de política industrial atualmente adotadas nos países desenvolvidos e em desenvolvimento e revisa os instrumentos legais do GATT e da

³⁸ PINCHIS-PAULSEN, Mona. *The Past, Present, and Potential of Economic Security* (October 17, 2023). 2023. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4604958> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4604958>.

³⁹ Disponível em <https://www.piie.com/sites/default/files/2023-12/wp23-15.pdf>.

⁴⁰ BOWN, Chad. *Modern industrial policy and the WTO*. Peterson Institute Working Paper 23-15. p. 02. 2023. Disponível em: <https://www.piie.com/sites/default/files/2023-12/wp23-15.pdf>.

⁴¹ PINCHIS-PAULSEN, Mona. *The Past, Present, and Potential of Economic Security* (October 17, 2023). 2023. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4604958> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4604958>.

⁴² BOWN, Chad. *Modern industrial policy and the WTO*. Peterson Institute Working Paper 23-15. p. 03. 2023. Disponível em: <https://www.piie.com/sites/default/files/2023-12/wp23-15.pdf>.

OMC sobre subsídios atualmente em vigor. Mas a parte central do artigo introduz quatro temas de política industrial que emergiram como assuntos principais na OMC. O primeiro deles é “uma miríade de desafios introduzidos pela [acessão da] China [à OMC]”. Os outros três temas são “a resiliência das cadeias produtivas” à interrupção dos fluxos comerciais, a “capacidade de resposta das cadeias produtivas” a choques como a Covid-19 e os desafios da mudança climática.

O impacto das políticas industriais adotadas na China e as respostas das economias avançadas ocupa parte importante na análise do autor. O texto descreve os efeitos da política industrial chinesa na indústria naval e na produção de baterias para carros elétricos para mostrar evidências de “roubo de negócios” (*business stealing*) resultante de política industrial, mas destaca que países que podem ter sido prejudicados, como Japão e Coreia, optaram em não recorrer à OMC, talvez por receio de possíveis retaliações por parte da China.

O sucesso da política econômica chinesa em reduzir a pobreza naquele país pode estimular outros países a adotar políticas semelhantes. A OMC precisa analisar essas políticas para avaliar em que medida seus efeitos desejáveis podem ser preservados sem que as regras do comércio estejam sendo violadas.

Mais importante, a ameaça à OMC advém das reações de outros países, especialmente os de economia avançada, a medidas de política industrial adotadas na China. O autor se pergunta se as regras do sistema de comércio mundial podem acomodar ao mesmo tempo os interesses da China e ao mesmo tempo em que preserva as condições de coordenação entre os países proporcionadas pela OMC.

As demais motivações da moderna política industrial para a OMC analisadas em Bown (2023)⁴³, como a resiliência de cadeias de suprimento a interrupções de fluxos comerciais, a capacidade de respostas e de controle das cadeias de suprimento a choques externos e os desafios da mudança climática também suscitam questionamento semelhante.

⁴³ BOWN, Chad. *Modern industrial policy and the WTO*. Peterson Institute Working Paper 23-15. 2023. Disponível em: <https://www.piie.com/sites/default/files/2023-12/wp23-15.pdf>.

Parece-nos que procede a dúvida que Chad Bown (2023)⁴⁴ manifesta em relação à capacidade das regras do sistema multilateral do comércio de lidar adequadamente com o problema da multiplicação de políticas industriais de forma descoordenada.

As regras hoje em vigor no âmbito da OMC datam basicamente do final da Rodada Uruguai (1994) e foram moldadas sob forte influência do anterior Consenso de Washington. Os acordos sobre subsídios e medidas de investimento relacionadas ao comércio (TRIMs), por exemplo, impõem diversas restrições à adoção de políticas industriais ativas, ao proibir subsídios condicionados a desempenho exportador ou a conteúdo local ou ao estabelecimento de vantagens em favor de fornecedores locais em detrimento de importações. Havia inclusive a intenção de países mais avançados de estabelecer várias outras restrições por considerarem que políticas industriais eram contraproducentes e negativas para o comércio internacional.⁴⁵

A atual retomada de políticas industriais ativas parece desconsiderar, em grande medida, essas restrições. Não parece haver maiores receios de que haja contestações jurídicas no âmbito da OMC. Talvez porque seja um movimento generalizado, tanto de países avançados quanto em desenvolvimento, em uma espécie de acordo tácito de não questionamento. Também contribui, provavelmente, o estado em que se encontra o sistema de solução de controvérsias, em especial a paralização do Órgão de Apelação.

Por outro lado, com a fragmentação e as tensões geopolíticas atuais, parece improvável que os membros da OMC possam chegar a consensos sobre a revisão das regras atuais ou novos acordos, que permitam alguma coordenação e organização internacional das iniciativas de política industrial. Uma forma de superar os obstáculos seria, por exemplo, incluir regras sobre política industrial nas negociações

⁴⁴ BOWN, Chad. *Modern industrial policy and the WTO*. Peterson Institute Working Paper 23-15. 2023. Disponível em: <https://www.piie.com/sites/default/files/2023-12/wp23-15.pdf>.

⁴⁵ Para uma análise detalhada do histórico das negociações desses dois acordos e da forte influência que países mais avançados tiveram no estabelecimento de restrições à adoção de políticas industriais, por seus efeitos negativos sobre o comércio, ver NASSER, Rabih. *A OMC e os países em desenvolvimento*. São Paulo, Aduaneiras, 2003.

climáticas, reconhecendo sua relevante função na viabilização da transição energética e da descarbonização das economias nacionais.

6. Conclusões

O principal objetivo deste texto era fazer um levantamento não exaustivo das medidas de política industrial que vêm sendo adotadas e trazer à tona os debates que estão sendo travados a respeito da crescente adoção dessas medidas em países avançados e em desenvolvimento.

No campo da teoria econômica, o debate foi reaberto com força, com maior visibilidade para argumentos em defesa de políticas industriais – ainda que com qualificações e ressalvas –, mas ainda se opondo abordagens mais liberais e mais intervencionistas.

No campo da teoria do direito internacional econômico, o debate parece opor abordagens que defendem a necessidade de mudanças mais significativas na governança institucional e nas regras internacionais, e as que defendem a possibilidade de se lidar com o fenômeno sem que sejam necessárias mudanças profundas.

Mas, definitivamente, a multiplicação de medidas de política industrial de forma descoordenada, várias das quais parecem não dar muita atenção às restrições normativas existentes, representa um desafio para o sistema de governança internacional (incluindo a OMC); e suscita um debate fundamental sobre como se pode estabelecer alguma coordenação internacional funcional em relação ao tema, que é necessária especialmente em função da sua centralidade para a transição energética global.

Referências bibliográficas

BOWN, Chad. *Modern industrial policy and the WTO*. Peterson Institute Working Paper 23-15. 2023. Disponível em: <https://www.piie.com/sites/default/files/2023-12/wp23-15.pdf>.

BRANDT, Loren; RAWSKI, Thomas G. *Policy, Regulation, and Innovation in China's Electricity and Telecom Industries*. Cambridge U Press. 2019.

BRANSTETTER, Lee G.; GUANGWEI Li. *Does "Made in China 2025" Work for China? Evidence from Chinese Listed Firms*. NBER

Working Paper 30676, November. 2022. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w30676>.

BRANSTETTER, Lee G.; GUANGWEI Li; MENGJIA REN. *Picking Winners? Government Subsidies and Firm Productivity in China*. NBER Working Paper 30699, December. 2022. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w30699>.

CHERIF, Reda; HASANOV, Fuad. *The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy*. IMF Working paper. 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/26/The-Return-of-the-Policy-That-Should-Not-Be-Named-Principles-of-Industrial-Policy-46710>.

EVANS PETER B. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1995.

JUHÁSZ; LANE; RODRIK, Dany. *The New Economics of Industrial Policy*. Annu. Rev. Econ. 16: Submitted. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081023-024638>.

LIU, Ernest. *Industrial policies in production networks*. 2019. Disponível em: <https://economics.harvard.edu/files/economics/files/ms28392.pdf>.

MAZZUCATO, Mariana. *Innovation-driven inclusive and sustainable growth: challenges and opportunities for Brazil*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report 2023/06. 2023. Available at: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/pr2023-06>.

MAZZUCATO, Mariana; RODRIK, Dany. *Industrial Policy with Conditionality: A Taxonomy and Sample Cases*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2023-07). 2023. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2023-07>.

NASSER, Rabih; GOLDBAUM, Sergio. *Por uma política industrial moderna e eficiente*. Valor Econômico, 24/01/2023. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/opinia0/coluna/por-uma-politica-industrial-moderna-e-eficiente.ghtml>.

NASSER, Rabih. *A OMC e os países em desenvolvimento*. São Paulo, Aduaneiras. 2003.

PINCHIS-PAULSEN, Mona. *The Past, Present, and Potential of Economic Security* (October 17, 2023). 2023. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4604958> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4604958>.

RODRIK, Dany; JUHÁSZ, Reka; LANE, Nathan. *Economists Reconsider Industrial Policy*. 2023. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-economic-research-more-favorable-to-industrial-policy-by-dani-rodrik-et-al-2023-08>.